



Università degli Studi del Piemonte Orientale

“Amedeo Avogadro”

Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali

Corso di Dottorato di Ricerca in Istituzioni pubbliche, sociali e culturali: Linguaggi,  
diritto, storia – curriculum: autonomie, servizi pubblici, diritti.

Sede di Alessandria.

Ciclo XXXIV

a. a. 2022-2023

Titolo tesi

*Per una “democrazia integrata”.*

*Tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa*

SSD (Settore Scientifico Disciplinare) della tesi

SSD IUS/08

Dottorando:

Alessandro Magrassi

Coordinatrice: Prof.ssa Chiara Tripodina

Tutor: Prof.ssa Chiara Tripodina

PER UNA “DEMOCRAZIA  
INTEGRATA”

TRA DEMOCRAZIA DIRETTA E DEMOCRAZIA  
RAPPRESENTATIVA

|   |    |
|---|----|
| INTRODUZIONE: TENSIONI DEMOCRATICHE .....   | 3  |
| CAPITOLO PRIMO. LA DEMOCRAZIA DIRETTA: DEFINIZIONE BICEFALA E ILLUSIONI VIRTUALI .....                        | 8  |
| 1. <i>Breve nota metodologica</i> .....   | 8  |
| 2. <i>Definire la democrazia diretta</i> .....  | 9  |
| 2.1. <i>Formulazione di una definizione con due accezioni</i> .....   | 9  |
| 2.2. <i>Gli opachi confini con la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa</i> .....             | 24 |
| 2.3. <i>I reciproci rapporti tra le democrazie</i> .....  | 31 |
| 2.3.1. <i>Democrazia diretta assoluta e democrazia deliberativa</i> .....                                     | 33 |
| 2.3.2. <i>Democrazia diretta relativa e democrazia deliberativa</i> .....                                     | 33 |
| 2.3.3. <i>Democrazia diretta assoluta e democrazia partecipativa</i> .....                                    | 34 |
| 2.3.4. <i>Democrazia diretta relativa e democrazia partecipativa</i> .....                                    | 36 |
| 2.3.5. <i>Tirando le fila: democrazia diretta, partecipazione e deliberazione</i> .....                       | 37 |
| 3. <i>La democrazia (ancora più) diretta ai tempi di internet</i> .....                                       | 38 |
| 4. <i>Chiudendo il cerchio sulla democrazia diretta: la mancanza di dibattito come problema insuperabile</i>  | 48 |
| 4.1. <i>In conclusione sulla democrazia diretta: meglio una democrazia integrata</i> .....                    | 51 |
| CAPITOLO SECONDO. LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA TRA EFFICIENZA E CASTA .....                                  | 54 |
| 1. <i>La democrazia rappresentativa e il grande pregio del dibattito</i> .....                                | 54 |
| 3. <i>L'indubbio vantaggio dell'informazione</i> .....  | 63 |
| 3. <i>L'inevitabile questione della casta</i> .....   | 66 |
| 4. <i>In conclusione sulla democrazia rappresentativa: cenni su una nuova democrazia integrata</i> .....      | 79 |
| CAPITOLO TERZO. IL CONTESTO DELLA TENSIONE TRA DEMOCRAZIE: IL POPULISMO, I SUOI CARATTERI, LE SUE CAUSE ..... | 82 |
| 1. <i>Premessa</i> .....  | 82 |
| 2. <i>Alla ricerca della natura del populismo; le sue caratteristiche e le sue origini</i> .....              | 86 |
| 3. <i>Le caratteristiche del populismo</i> .....  | 93 |
| 3.1. <i>Popolo v. Casta</i> .....   | 93 |
| 3.2. <i>Le cose belle sono quelle semplici</i> .....  | 96 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.3. <i>Un popolo, una nazione</i> .....   | 98  |
| 3.4. <i>Popolo senza limiti</i> .....  | 100 |
| 3.5. <i>Una nazione, un popolo, un capo</i> .....  | 101 |
| 4. <i>La culla del populismo: crisi economica, crisi della rappresentanza e globalizzazione</i> .....      | 106 |
| 4.1. <i>Il ruolo della crisi economica, dal 2008 al covid e oltre</i> .....                                | 107 |
| 4.2. <i>La crisi del legame tra rappresentanti e rappresentati</i> .....                                   | 112 |
| 4.3. <i>La globalizzazione e i corpi intermedi</i> .....   | 113 |
| 5. <i>Il populismo in Italia e i suoi effetti istituzionali</i> .....                                      | 115 |
| 5.1. <i>L'avvento del populismo in Italia</i> .....  | 115 |
| 5.2. <i>Le ricadute istituzionali del populismo</i> .....  | 118 |
| 6. <i>La natura del populismo e il quadro generale: alcune risposte</i> .....                              | 125 |
| CAPITOLO QUARTO SANARE LA DEMOCRAZIA: DIDATTICA COSTITUZIONALE E<br>DEMOCRAZIA DIRETTA DI PROSSIMITÀ ..... | 129 |
| 1. <i>Come premessa e raccordo</i> .....   | 129 |
| 2. <i>Una via già tracciata: l'educazione civica o, meglio, la didattica costituzionale</i> .....          | 130 |
| 3. <i>Una via meno segnata: democrazia diretta di prossimità</i> .....                                     | 138 |
| 3.1. <i>Democrazia locale, democrazia di prossimità</i> .....  | 142 |
| 3.2. <i>Perché una democrazia di prossimità diretta</i> .....  | 147 |
| 3.3. <i>Come fare una democrazia di prossimità diretta: una proposta</i> .....                             | 157 |
| 4. <i>Osservazioni conclusive</i> .....  | 169 |
| CONCLUSIONI: TIRANDO LE FILA .....   | 172 |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 177 |
| RINGRAZIAMENTI .....   | 227 |

## INTRODUZIONE: TENSIONI DEMOCRATICHE

Il panorama politico italiano e internazionale degli ultimi anni consegna la sensazione di un diffuso attrito nei confronti della democrazia rappresentativa, che reca con sé rischi per la democrazia in generale. Questo contributo è stato scritto tra gli anni 2019 e 2022, periodo temporale in cui gli eventi hanno confermato la fondatezza di detta percezione.

L'analisi ha preso avvio dall'osservazione di una tensione tra diverse visioni di "democrazia". Nessuno ha mai messo apertamente in dubbio, nel mondo occidentale, il principio cardine della sovranità popolare. Eppure, a volte proprio in nome di tale valore fondamentale, il sistema della democrazia rappresentativa è stato oggetto di numerosi assalti.

Inizialmente, al tempo dell'avvio di questo lavoro, assalti speculativi già da tempo *in fieri*, anzitutto con il fiorire di partiti "anti sistema", che supportavano l'instaurazione di una democrazia diretta, giovandosi dei nuovi mezzi tecnologici per sostenere l'inutilità dell'intermediazione dei rappresentanti.

Successivamente, gli assalti sono divenuti istituzionali: nel nostro Paese è un esempio, come verrà evidenziato nel terzo capitolo, la riforma della riduzione del numero dei parlamentari.

Infine, nel pieno della stesura di questo contributo, anche concreti: l'assalto di Capitol Hill del 6 gennaio 2021 è stato un evento impensabile e gravissimo, la concretizzazione in immagini e drammatici sviluppi della profonda crisi della democrazia rappresentativa e del disprezzo crescente nutrito verso di essa. Si tratta di un vero e proprio assalto violento al cuore di una delle più importanti democrazie occidentali, non verso un determinato partito o una determinata figura politica, ma verso l'istituzione rappresentativa in sé. Un sintomo di rabbia e insoddisfazione nei confronti della democrazia indiretta che non può essere trascurato. Un avvenimento gravissimo, e non isolato. Ha infatti trovato una replica negli ultimi giorni di stesura di questo contributo: l'8 gennaio 2023, in Brasile, sostenitori del Presidente uscente Jair Bolsonaro hanno preso d'assalto e occupato il Congresso federale, il palazzo presidenziale del Planalto e la sede della Corte Suprema, saccheggiando i palazzi delle istituzioni e arrivando a rubare una delle prime copie della Costituzione brasiliana. A differenza di quanto accaduto a Washington, non si sono riscontrate vittime, ma il copione è stato preoccupantemente simile.

Nella retorica delle forze politiche anti-sistema, il balsamo alle storture della democrazia rappresentativa è la democrazia diretta. D'altra parte, la più logica conseguenza dell'esaltare, da un lato, il principio di sovranità popolare e screditare, dall'altro, la democrazia rappresentativa è proprio sostenere la necessità di un controllo diretto da parte dei cittadini della politica nazionale, senza più la mediazione di corpi politici come i partiti.

Da questa contrapposizione muove il presente contributo, prendendosi i doverosi spazi per un lavoro definitorio nel primo capitolo. Il termine "democrazia diretta" è infatti ampiamente utilizzato dagli interpreti, senza tuttavia che vi sia certezza su quali istituti vi siano riconducibili. Per fare chiarezza a riguardo, sono formulate qui due accezioni di democrazia diretta, una "assoluta" e una "relativa": la prima fa riferimento a quelle manifestazioni di democrazia diretta - *in primis* l'istituto referendario - che consegnano una scelta politica nelle mani della cittadinanza, chiamata ad assumere una decisione della quale la classe politica non può che prendere atto. La democrazia diretta relativa, invece, è quella concezione di democrazia diretta temperata da esigenze materiali che continuano a ritenere necessaria una classe di politici attuatori: ciò che si manifesta in istituti come le petizioni, che domandano ai cittadini di esprimersi su una questione ma lasciano la decisione finale alla classe degli eletti.

La stessa confusione concettuale riscontrata nell'analizzare i significati ascritti al lemma "democrazia diretta" è riscontrata nell'utilizzo dei concetti di "democrazia deliberativa" e "democrazia partecipativa". Si tratta di due nozioni di rilievo essenziale per comprendere le peculiarità di una democrazia sostanziale e le carenze e i pregi di una democrazia diretta piuttosto che rappresentativa; anche di questi due lemmi, dunque, si cerca di tracciare una definizione più chiara.

Sempre il primo capitolo si occupa, poi, di analizzare pregi e difetti della democrazia diretta: indubbiamente più fedele al principio di sovranità popolare nel rendere il popolo diretto decisore della politica nazionale, la democrazia diretta si rivela tuttavia non solo di difficile realizzazione su scala nazionale per ragioni pratiche, ma addirittura non auspicabile; manipolabilità delle scelte e ineluttabile carenza di un fruttifero dibattito tra così tanti cittadini costituiscono infatti criticità insormontabili.

Nel secondo capitolo si passa ad analizzare la democrazia rappresentativa, unica alternativa plausibile per l'applicazione su scala nazionale della democrazia. Se questa permette, nel complesso mondo globalizzato, una maggiore accessibilità al dibattito da parte delle minoranze e una migliore qualità del confronto, rivela il suo punto debole nell'inevitabile suddivisione della società in due macro categorie, governanti e governati, esponendo il fianco a degenerazioni di casta e interessi particolari in grado di corroderne l'efficacia e la credibilità agli occhi del cittadino comune.

Con il materiale concettuale semanticamente meglio definito, nel terzo capitolo si analizzano i fattori che hanno condotto a contrapporre la democrazia diretta e quella rappresentativa e, più in generale, la diffusa disillusione nei confronti di quest'ultima. Si rinviene nel populismo l'origine della retorica che promuove il popolo come unico decisore a discapito della ritenuta corrotta e irrecuperabile casta dei rappresentanti. Retorica che si dimostra fallace e ipocrita: essa cela infatti, tramite la strumentalizzazione della massa e la sua uniformazione in un unico agglomerato amorfo, l'interesse di un leader populista a sfruttare rabbia e paura per ascendere al potere. Si cerca, dunque, di far chiarezza sul populismo e sulla sua precisa natura, le sue cause, le sue caratteristiche distintive.

Circa queste ultime, se ne rinvencono sostanzialmente cinque: la contrapposizione del popolo alla casta; la tendenza alla semplificazione di problematiche e soluzioni; l'amalgama del popolo in un tutt'uno che non riconosce diversità o sfaccettature; la percezione del medesimo come entità sovrana svincolata da qualsivoglia limite, finanche costituzionale; l'inevitabile tendenza che tutto ciò venga strumentalizzato da un leader populista che si presenti come *vox populi*, divenendo un vero e proprio Cesare retto da un sostegno plebiscitario e in grado di agire al di sopra dei vincoli costituzionali.

Individuate queste cinque caratteristiche come elementi propri del populismo, si procede a individuarne i fattori di sviluppo: un contesto di crisi economica in grado di alimentare le paure delle persone e approfondire il solco tra classe dirigente e classe diretta; un quadro di crisi della rappresentanza tale da elidere il rapporto fiduciario con le *élites* dei rappresentanti democratici; l'avvento della globalizzazione e il conseguente aumento, da un lato, di corpi intermedi tra i cittadini e i decisori ultimi delle politiche nazionali e, dall'altro, di poli di pressione esterni alla realtà statale.

Tra le conseguenze del populismo, la più preoccupante è indubbiamente il declino del sistema democratico verso una realtà politica incentrata su un capo populista autoritario. Analizzando il contesto italiano, si rinviene come vi siano state personalità populiste, senza però che il fenomeno sia trascorso fino all'ultimo stadio, ossia quello propriamente cesaristico-autoritario. Tuttavia, il populismo in Italia ha lasciato bene impressa la propria impronta, conducendo alla netta diminuzione del numero dei rappresentanti democratici del 2019 (approvata nel 2020) proprio per l'appagamento irrazionale di pulsioni anti-casta.

Il terzo capitolo si conclude formulando una definizione compiuta di populismo, come degenerazione della democrazia, giacché necessita proprio di una classe di rappresentanti contro cui scagliarsi per esercitare il proprio fascino.

Analizzate la democrazia diretta e rappresentativa e individuato il populismo come causa ed effetto della tensione tra queste due visioni di democrazia, nel quarto e ultimo capitolo si avanzano, infine, due proposte per contrastare il declino che la democrazia rappresentativa sta vivendo, in termini di reputazione e credibilità. La prima riprende un discorso già avviato nelle democrazie occidentali,

ossia sviluppare una compiuta didattica costituzionale nelle scuole dell'obbligo. Se la democrazia sostanziale è partecipazione, non si può pretendere che quest'ultima sia effettiva ed efficace senza dare ai cittadini i mezzi culturali per comprendere l'assetto costituzionale del Paese. Viceversa, cittadini non preparati in tema di istituzioni costituzionali e principi fondamentali saranno più propensi a disinteressarsi della politica e più facilmente preda di manipolatori, come i leader populistici.

La seconda proposta, più originale, sarà quella di integrare la democrazia rappresentativa nazionale con la democrazia diretta a livello iper-locale, soprattutto nelle forme di assemblee di cittadini. Sfruttando gli approdi raggiunti nel primo capitolo, in particolare il pregio che la democrazia diretta comporta in termini di coinvolgimento del cittadino nella gestione della cosa pubblica, e come reazione ai rischi delineati nel terzo capitolo, si espone l'opportunità di strutturare assemblee di cittadini competenti ad assumere decisioni con effetti vincolanti per la pubblica amministrazione. Affinché il dibattito, elemento irrinunciabile della democrazia, possa essere effettivo ed efficace, al fine di non ricorrere nuovamente alla rappresentanza, ma mantenere una democrazia davvero diretta, è necessario che queste realtà assembleari siano numericamente contenute (prendendo spunto da quelli che erano i numeri dell'antenato più autorevole di simili esperienze, ossia la democrazia ateniese).

L'intero percorso argomentativo cerca di tener conto del contesto moderno in cui si calano tali tensioni.

Più volte si richiama l'impatto che internet e i *social network* hanno sullo svolgimento di una democrazia nazionale, come strumenti comunicativi dalla potenza deflagrante in grado di instaurare un'apparente legame diretto tra cittadini e tra loro e il leader politico; ma trattasi, appunto, di una connessione posticcia, meramente virtuale, buona al più per dare un accenno di rapporto immediato. Viceversa, la capillarità della comunicazione mediatica aumenta oggi i rischi di manipolazione delle masse, dando un terreno fertile per quegli slogan brevi, di impatto e semplicistici che costituiscono la spina dorsale della retorica populista.

L'ascesa di istanze di democrazia diretta è in linea con la narrazione populista della superiorità del buon popolo rispetto alla casta crapulona, come sarà illustrato nel terzo capitolo, ma è dovuta altresì all'illusione che la tecnologia permetta questa nuova forma di governo in maniera compiuta e solida: come esposto nel primo capitolo, risulterà nulla più che una fantasticheria, rimanendo troppe incognite sul come gestire queste ipotetiche *agorà* virtuali e, soprattutto, difettando esse dei fondamentali aspetti di partecipazione e dialogo che connaturano una democrazia reale.

Per questo, nelle soluzioni prospettate nel quarto capitolo, non si parla di dare possibilità alla tecnologia: essa può e deve rivestire un ruolo fondamentale nella formazione e informazione del cittadino e ha strutturato canali di comunicazione impermeabili alla censura governativa che tanto



aiutano popoli oppressi a resistere a regimi totalitaristi; non si ritiene, tuttavia, che dia possibili sostegni solidi al fiorire di una nuova cultura democratica. Questa, al contrario, dovrà ripartire dalle scuole, dalle strade e dalle piazze reali, le uniche vere *agorà* possibili.

Il contributo cerca di analizzare ciò che è stato e ciò che è, per proporre ciò che dovrebbe essere fatto per evitare il peggio di ciò che verrà.

Viviamo in tempi di transizione tra il vecchio e il nuovo mondo. Le dinamiche politiche, sociali ed economiche che hanno guidato il '900 dalle ceneri della seconda guerra mondiale al grande *boom* economico sono ormai obsolete. La grande prova del Covid-19, il conflitto russo-ucraino, la crisi climatica, questioni di devastante portata stanno trasfigurando la nostra società, le nostre abitudini e finanche le nostre certezze di mese in mese.

Dinnanzi a questi mutamenti traumatici e repentini, lungi dal riassorbirsi ma destinati ad aggravarsi, se si crede nella democrazia come insieme di valori da tutelare, oggi più che mai è fondamentale comprendere quanto e perché è indebolita e sfilacciata. È essenziale, inoltre, immaginare e suggerire nuove vie per renderla efficace ed effettiva. Sarebbe tuttavia inutile farlo riproponendo il passato, inadeguato in un nuovo mondo; è necessario guardare al futuro, predisponendo una nuova idea di democrazia, capillare, condivisa, adatta a una nuova realtà sociale.

## CAPITOLO PRIMO

# LA DEMOCRAZIA DIRETTA: DEFINIZIONE BICEFALA E ILLUSIONI VIRTUALI

SOMMARIO: 1. Breve nota metodologica – 2. Definire la democrazia diretta – 2.1. Formulazione di una definizione con due accezioni – 2.2. Gli opachi confini con la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa – 2.3. I reciproci rapporti tra le democrazie - 3. la democrazia (ancora più) diretta ai tempi di internet – 4. Chiudendo il cerchio sulla democrazia diretta: la mancanza di dibattito come problema insuperabile – 4.1. In conclusione sulla democrazia diretta: meglio una democrazia integrata

### 1. *Breve nota metodologica*

I padri costituenti delinearono nella Carta fondamentale un sistema democratico prevalentemente rappresentativo per l'ordinamento italiano, integrato però da singoli istituti di democrazia diretta. In tempi recenti, tuttavia, l'integrazione non pare più sufficiente: sovente si odono appelli e richiami, specie dal mondo politico, a un più ampio uso della democrazia diretta. Essa viene intesa come canale di espressione di un popolo preteso puro e miglior decisore delle questioni che lo riguardano, contrapposto a una classe politica corrotta e inadeguata, incistata e riparata a ridosso del muro delle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Orbene, se tale è il punto di partenza, si impone una disamina dei contendenti. Lo studio di un fenomeno richiede di delineare gli elementi che in quel sistema interagiscono e lo studio della conflittualità interna alla democrazia necessita, per tanto, della definizione di democrazia diretta e rappresentativa.

Nelle scienze umane come quella giuridica, prive di dati numerici certi e assiomi indiscutibili, l'analisi di una situazione impone l'utilizzo di definizioni precise degli elementi coinvolti: definire e categorizzare costituiscono il *modus operandi* attraverso il quale, nelle scienze sociali, si può addivenire a risultati che non possono essere, in senso stretto,

scientificamente certi, ma i più accurati possibile. Da e con questi primi risultati definitivi, si può procedere a delineare modelli i cui meccanismi seguiranno percorsi e dinamiche tanto più prevedibili e realistici quanto più le definizioni di cui sopra avranno tracciato con fedeltà e accuratezza i contorni dei concetti.

In altri termini, laddove le “scienze dure” usano numeri o formule dimostrate, le scienze sociali usano termini e deduzioni: i concetti sottesi ai termini utilizzati devono essere delineati col maggior grado di accuratezza possibile; le deduzioni devono essere dimostrate utilizzando sillogismi.

Le definizioni, quindi, sono la base da cui si intende partire per tentare di delineare un ragionamento che sia il più lineare e plausibile possibile. Per altro, una definizione soddisfacente è di per sé già un approdo ragguardevole: come si vedrà a breve, specie per la categoria “democrazia diretta”, sovente concetti ampiamente utilizzati nel dibattito accademico e dottrinale (ma anche politico e giurisprudenziale) non godono di una precisa definizione condivisa.

Venendo al merito della questione, la tensione insita nell’attuale percezione della democrazia vede come principali poli concettuali contrapposti la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa.

È relativamente facile dare definizioni sintetiche e, tutto sommato, apodittiche; più difficile comprenderne i reali confini, le peculiarità e le caratteristiche genetiche.

## *2. Definire la democrazia diretta*

### *2.1. Formulazione di una definizione con due accezioni*

Il significato del lemma democrazia riempie due millenni di dibattito e non potrà essere analizzato in questa sede, se non per ciò che concerne gli aspetti che di volta in volta verranno a rilevare per la definizione di democrazia diretta e rappresentativa.

Sinteticamente, democrazia è il governo del popolo, la garanzia di dar voce ai cittadini nella gestione della cosa pubblica seguendo il principio della maggioranza, unita al rispetto dei principi di eguaglianza e libertà necessariamente corollari di tale impostazione. È efficace questa sintetica tripartizione: «Innanzitutto, banalmente, la democrazia è una forma di governo caratterizzata da istituzioni, diritti e pratiche progettate in modo tale da dare al popolo una voce e un’influenza sulla gestione della cosa pubblica. In secondo luogo, in senso più lato, la

democrazia fa riferimento a quei valori di libertà ed eguaglianza che la caratterizzano come uno schema di cooperazione tra persone formalmente eguali. Infine, la democrazia è caratterizzata da un processo decisionale, identificato con la regola di maggioranza, che può applicarsi a qualunque contesto decisionale, anche al di là della sfera politica»<sup>1</sup>.

Ancora, democrazia è ciò che garantisce la rappresentazione delle istanze dei membri di una comunità politica ai più alti livelli decisionali di quella stessa realtà statale<sup>2</sup>; un regime è democratico nella misura in cui assicura che la pubblica autorità, unico legittimo esercente dell'uso della forza, agisca in base a leggi stabilite in accordo con la volontà popolare e che la sovranità appartenga al *corpus* di tutti i cittadini di uno Stato unitariamente considerati<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, *Il ruolo della democrazia nell'Unione europea*, in *Ragion pratica*, n. 1/2008, p. 116. Se l'essenza del concetto è ben chiara, la definizione precisa dei confini del lemma "democrazia" è questione che ha riempito le pagine di monografie e articoli da secoli ad oggi e meriterebbe ben più di un contributo a sé stante. Per altro, nemmeno l'ascrivibilità della democrazia alla categorizzazione delle forme di governo o delle forme di Stato è materia univoca; in quest'ultimo alveo la riconduce ad esempio F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di Governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1991, par. 14.d della versione *online*. Il presente contributo verte su differenti sfaccettature della democrazia, per cui, senza alcuna pretesa di esaustività, ci si limita qui a citare alcuni contributi sul tema: si vedano ad esempio A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (opera originale: *Démocratie en Amérique*, 1835, edizione a cura di Nicola Matteucci), Roma, Utet, 2020, pp. 15-26; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (titolo originale: *General Theory of Law and State*, 1945, nella traduzione di Sergio Cotta e Giuseppino Treves), Perugia, Etas, 2000, soprattutto p. 88; J. S. MILL, *Dissertations and Discussions*, Vol. II, Londra, John W. Parker and son West Strand, 1859, pp. 1 ss.; J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (opera originale: *Du contract social, ou principes du droit politique*, 1762; traduzione dal francese del *Contract social* di Jole Bertolazzi), Feltrinelli, Bergamo, 2019, pp. 146-148; e ancora N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milano, Simonelli, 2006, pp. 54 ss.; G. P. CALABRÒ, *Valori supremi e legalità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 49 e pp. 167-168; L. CORRADINI, *Educazione alla democrazia e nuova cittadinanza*, in M. Corsi, R. Sani (a cura di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*, Milano, Vita e pensiero, 2004, p. 266 ss.; V. FROSINI, F. RICCOBONO, *Mortati e Kelsen*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 619-620; O. MASTRONARDI, *La democrazia del potere*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pp. 19-20; M. ROSENFELD, *A Pluralist Look at Liberalism, Nationalism, and Democracy: Comments on Shapiro ad Tamir*, in *Constellations*, 3/1997, p. 326 ss.; A. ROSS, *Democrazia, potere e diritto* (titolo originale: *Demokrati, magt og ret*, nella traduzione italiana di Alessandro Serpe), Torino, Giappichelli, 2016, pp. 130 ss.; M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 18-23; E. ZACHEO, *Il secolo della democrazia*, Lecce, Manni, 2004, pp. 89-95. Si propone, di seguito, anche una definizione di democrazia atipica per un approccio giuridico - proveniente in effetti da un sociologo - e, per questo, ricca di spunti di riflessione e prospettive diverse da quelle tradizionalmente prese in considerazione; a riguardo ha infatti detto Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale* (titolo originale: *In search of politics*, nella traduzione di Giovanna Bettini), Milano, Feltrinelli, 2004, pp. 155-156: «Si può parlare di democrazia liberale [ma il discorso pare calzante anche per la democrazia in generale, n.d.r.] come una delle *utopie* moderne più potenti tra quelle che hanno elaborato il modello secondo il quale dovrebbe essere strutturata e organizzata una società buona, o quantomeno una società immune dai difetti più evidenti delle sue alternative. Si può anche parlare di democrazia liberale *realmente esistente*, che non raggiunge mai l'ideale utopico e presenta caratteristiche difficili da incorporare nel modello di società buona, o anche caratteristiche che rendono difficile tradurre in realtà quell'utopia. Sia che si parli delle sue forme utopiche o realmente esistenti, la democrazia liberale può essere definita un coraggioso tentativo di realizzare l'impresa quanto mai ardua di stabilire un equilibrio; un tentativo che poche altre società, in tempi e luoghi diversi, hanno intrapreso e che nessuna è riuscita a portare a termine, e tanto meno a sfruttare ricavandone vantaggi certi e duraturi. La democrazia liberale (...) rappresenta un tentativo di mantenere lo stato politico efficiente nel suo ruolo di guardiano della pace e di mediatore tra interessi di gruppo o individuali, garantendo nel contempo agli individui la libertà di organizzarsi in gruppi, di realizzare le proprie aspirazioni e di scegliere la forma di vita che desiderano perseguire».

<sup>2</sup> A partire da Platone, nel suo *La Repubblica*. In altri termini, il popolo determina l'indirizzo politico della Nazione. A. CATELANI, *Elezione diretta del capo dello stato e rispetto della sovranità popolare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 2.

<sup>3</sup> Il ruolo centrale del popolo nella democrazia e degli oneri e onori ad esso spettanti saranno topoi ricorrenti in questo contributo; si richiama per intanto C. J. FRIEDRICH, *Military Government and Dictatorship*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 267/1950, p. 4, ove ha affermato che «*constitutionalism, and more especially democracy, presupposes an active group of citizens who are ready to assume responsibility and become the "constituent*

Il concetto di democrazia in sé e per sé è, quindi, relativamente semplice; con tutte le infinite possibilità applicative e sfaccettature definitorie che un concetto apparentemente ampio e semplice reca con sé<sup>4</sup>.

Apparentemente anche il concetto di democrazia diretta è piuttosto lineare. L'art. 1 Cost. è lapidario: la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione<sup>5</sup>. I costituenti non hanno lasciato spazio a interpretazioni, riconducendo

---

power”». Sul rapporto tra democrazia e sovranità popolare, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (lo Stato democratico moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, specialmente p. 67; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale* (titolo originale: *Die Postnationale Konstellation*, nella traduzione di Leonardo Ceppa), Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 37-38. Si cita anche un pragmatico intervento di Norberto Bobbio che, in un'intervista del 28 febbraio 1985, interrogato circa il concetto di democrazia ebbe a dire: «Se vogliamo metterci d'accordo, quando parliamo di democrazia, dobbiamo intenderla in un certo modo limitato, cioè attribuendo al concetto di democrazia alcuni caratteri specifici sui quali possiamo esser tutti d'accordo. Io ritengo che per dare una definizione minima di democrazia bisogna dare una definizione puramente e semplicemente procedurale: vale a dire definire la democrazia come un metodo per prendere decisioni collettive. Si chiama gruppo democratico quel gruppo in cui valgono almeno queste due regole per prendere decisioni collettive. Primo: tutti partecipano alla decisione direttamente o indirettamente; la decisione viene presa dopo una libera discussione a maggioranza. Queste sono le due regole in base alle quali a me pare che si possa parlare di democrazia nel senso minimo e ci si possa mettere facilmente d'accordo per dire dove c'è democrazia e dove democrazia non c'è»; *Che cos'è la democrazia - Norberto Bobbio (1a parte)*, intervista disponibile online sul sito [www.youtube.com](http://www.youtube.com). Sul punto, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1991, pp. 4 ss. Per un commento al pensiero dell'autore, C. YTURBE, *On Norberto Bobbio's Theory of Democracy*, in *Political Theory*, 3/1997, p. 379. Le possibili sfaccettature del tema sono, per altro, assai vaste. Ad esempio, circa la centralità della cittadinanza, attraverso la rappresentanza politica dei partiti, nella concezione classica di democrazia si veda anche G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 472.

<sup>4</sup> Una tra tante delle criticità del tema, a mero titolo esemplificativo, è il complesso aspetto della tutela della democrazia “contro” sé stessa: trattasi dei limiti della libera manifestazione del pensiero in un sistema democratico per potersi continuare a definire tale, quando li adotta proprio in ragione della sua propria sopravvivenza. Per un commento sul punto dotato di una interessante panoramica casistica e giurisprudenziale, A. AMBROSI, *Libertà di pensiero e manifestazione di opinioni razziste e xenofobe* in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2008, pp. 519 ss.; a riguardo, anche M. BONINI, *La democrazia alla prova dei suoi valori: ripudiare il partito neonazista tedesco senza scioglierlo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1 ss.; E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, in *il Mulino*, n. 6/2011, pp. 932 ss.; G. DONATO, *Il valore precettivo della xii disposizione finale e l'estromissione delle liste neofasciste dalle competizioni elettorali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 585 ss.; E. FRONZA, *Profili penalistici del negazionismo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3/1999, pp. 1034 ss.; T. F. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Quaderni costituzionali*, 10 ottobre 2019, pp.1 ss.; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014, pp. 2 ss.; A. PIZZORUSSO, *Disp. XII*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 198 ss. Per una panoramica sulle epurazioni avvenute dopo il periodo fascista, A. SOMMA, *Alle origini della Repubblica italiana. Cultura liberale e rimozione dell'esperienza fascista*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2008, pp. 91 ss. Per alcuni casi di applicazioni pratiche del bilanciamento degli interessi qui coinvolti, M. G. NACCI, *Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 19/2018, pp. 2 ss.; F. PARUZZO, *Dichiarazioni antifasciste e concessione di spazi pubblici: il significato inclusivo ed esclusivo della Carta costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2019, pp. 237 ss. e sia concesso S. GIMIGLIANO, A. MAGRASSI, *È negazionismo, non revisionismo: verità della memoria e memoria della verità* in *Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2021 (dep. 3 febbraio 2022)*, n. 3808, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2022, pp. 104 ss.

<sup>5</sup> Si cita a riguardo un significativo passaggio della sentenza C. Cost. 106/2002: in tale pronuncia il giudice delle leggi, negando la possibilità che la Regione Liguria ottenesse la dicitura di “Parlamento della Liguria” per il proprio Consiglio regionale, ha modo di approfondire il rapporto tra Parlamento e sovranità: «l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità “appartiene” al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale» (terzo paragrafo della parte in diritto). Sul concetto di sovranità, si rimanda alla efficace definizione di G. BERTI, *Enciclopedia del diritto – Annali – I*, voce *Sovranità*, 2007, visionata sul sito *Giuffrè Francis Lefebvre*: «la sovranità è un flusso che prorompe dal vertice organizzativo dello Stato e si distribuisce fra le varie funzioni che questo

univocamente la sovranità al “popolo”, la soggettivazione della cittadinanza: da esso necessariamente dovrà ottenere legittimazione ogni estrinsecazione della stessa, *nelle forme e nei limiti della Costituzione*.

Il già citato concetto di “sovranità” è un altro lemma espressivo di una fattispecie immateriale profondamente complessa, da definire nelle sue possibili sfaccettature e inerenze. Generalmente, si può affermare che la sovranità è l’espressione primaria del potere interno ed esterno di uno Stato<sup>6</sup>, in grado di vincolare i consociati di una collettività a regole comuni.

---

svolge verso la società e verso gli uomini che la compongono (...) [essa] conferisce contenuti ed efficacia alle leggi che compongono l’ordinamento normativo, ma allo stesso tempo, adattandosi e quindi modificandosi, conferisce impulsi e giustificazioni agli atti del potere esecutivo, anzi allo stesso potere nella sua complessità, ripresentandosi come forza imperativa dei provvedimenti, esenti da obblighi di consenso o accettazione», p. 1067.

<sup>6</sup> Il concetto di “potere costituente” è più agevolmente definibile in contrapposizione a quello di “potere costituito”: dicesi potere costituente quel potere primordiale privo di fondamenti pregressi, originario e in grado di fondare e rendere legali tutti i successivi poteri costituiti (R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 189). Esso si esprimerebbe in due fasi: la prima, decostituente, in cui si distrugge il sistema costituzionale e istituzionale precedente la seconda, costituente vera e propria, che fonderebbe il nuovo ordine costituzionale; a riguardo, O. BEAUD, *La potenza dello Stato* (titolo originale: *La puissance de l’État*, nella traduzione italiana di L. Tullio) Napoli, Esi, 2002, p. 232; M. DOGLIANI, *Costituente (Potere)*, in *Il Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, UTET, 1989, pp. 281-287; D. TOSINI, *Sociologia del costituzionalismo moderno*, in A. Cevolini (a cura di), *Potere e modernità*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 103 ss. Il concetto nasce e si sviluppa soprattutto nella fase delle grandi rivoluzioni del XVIII secolo, in cui rappresentanti dei popoli erano considerati investiti del potere di fondare una Costituzione vincolante per tutto l’ordinamento statale e per ogni membro della collettività civile, finanche il monarca; è interessante notare come già un secolo dopo si riconduceva il potere costituente tanto al monarca, nel caso delle costituzioni ottriate o liberamente concesse, quanto al popolo, attraverso i suoi rappresentanti; F. SPANÒ, *Lo statuto e il Parlamento in Italia*, in *La rivista europea*, n. 28/1882, pp. 251-253. Per una vasta bibliografia sul tema, si richiama il copioso elenco redatto in M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 77 alla nota 16. Il rapporto tra potere costituente e poteri costituiti non è lineare come si può ritenere *prima facie*, in un mero ordine di sudditanza: è necessario infatti interrogarsi sulla possibilità dei secondi di esercitare il primo. Già lo fece Cesare Balbo, ragionando su quelle costituzioni sprovviste (all’epoca evidentemente diffuse, oggigiorno assai rare) di esplicite procedure da seguire per attuare un potere costituente e modificare il testo fondamentale stesso: il politico italiano addivene alla conclusione che non si possa ritenere un potere legislativo incapace di modificare il proprio medesimo ordinamento, purché segua le ordinarie forme previsti dalla procedura legislativa prescritta; C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Felice Le Monnier, 1857, pp. 495-497. *A fortiori*, il ragionamento è corroborato nei testi costituzionali come quello italiano, dove il medesimo potere costituente, ossia l’Assemblea costituente, ha previsto modalità, aggravate per ragioni di rigidità del testo costituzionale, per “riproporsi” senza necessità di ricorrere a soluzioni extra-ordinarie. Ideatore del concetto di potere costituente fu l’abate Emmanuel Joseph Sieyès, uomo di Chiesa e politico tra i protagonisti della Rivoluzione francese, partecipante alle tappe fondamentali che si susseguirono dall’inizio dell’esperienza rivoluzionaria fino alla restaurazione (A. ARATO, *Forms of Constitution-making and Theories of Democracy*, in *Cardozo Law Review*, 2/1995, p. 203; W. MATURI, *Sieyès emmanuel-Joseph*, in *Enciclopedia Treccani Online*). Egli stesso prese parte in prima persona alla manifestazione di tale potere partecipando all’Assemblea nazionale costituente: esperienza che non può che attribuire un valore aggiunto alla sua autorevolezza in materia. È interessante muovere quanto meno un accenno a dubbi sollevati sull’effettiva paternità dello stesso circa la formulazione della dicotomia potere costituente-potere costituito, sebbene egli rivendicò sempre con orgoglio di essere stato l’ideatore di questa innovativa concezione di espressione di potere fondamentale (nel primo discorso termidoriano ebbe a dire «un principio sano e utile venne stabilito nel 1788: si tratta della divisione del potere costituente e dei poteri costituiti. Essa rientrerà nel novero delle scoperte che fanno avanzare il cammino della scienza essa è dovuto ai Francesi», riferendosi evidentemente a se stesso; M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University, 2009, p. 98). Si conceda qui di spendere qualche parola su un interessante “giallo” accademico circa la paternità dell’idea di potere costituente. Non sono pochi gli indizi che portano a presumere che, se non alle stesse conclusioni, altri erano arrivati quantomeno ad anticipazioni di questa teoria prima di lui. Non potendosi in questa sede addentrarsi eccessivamente in un argomento complesso e lontano dal tracciato che si persegue, si cita solo l’esempio del marchese di La Fayette, che lamentò nelle sue memorie la spavalderia con cui Sieyès avrebbe fatto proprie nozioni concettuali da lui sviluppate (*Ibidem*, pp. 98-99); affermazione per altro avvallata nel corso del secolo successivo anche da altri giuristi: C. BORGEAUD, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en*

Nulla appare più logico e ragionevole, dunque, in una logica di democrazia diretta, che siano proprio i detentori di quella sovranità a dettare norme vincolanti per la collettività<sup>7</sup>. Non soggetti

---

Europe, Parigi, 1893, p. 29 disse chiaramente che «Sieyès s'en est cru l'inventeur. La Fayette a déjà réclamé, pour l'Amérique, contre cette prétention si peu conforme à l'histoire.». Tuttavia, a parer di chi scrive, le prove più incisive di una possibile influenza sul pensiero sieyèsiano da parte di altri autori si ottengono analizzando alcuni scritti del fiorentino Filippo Mazzei dello storico Willi Paul Adams. Del primo venne pubblicata in Francia un'opera (F. MAZZEI, *Recherches historiques et politiques sur les États-Unis de l'Amérique septentrionale*, Parigi, 1788, in quattro volumi difficilmente reperibili in ristampe ma consultabili online grazie ad alcune scannerizzazioni su [www.googlelibri.it](http://www.googlelibri.it)): qui si può notare come il capitolo IV (p. 43) sia intitolato «Du pouvoir constitutionnel et de la puissance législative ordinaire». In effetti è cosa nota che molti francesi parteciparono alla rivoluzione americana per poi fare ritorno in patria; uomini di diverse estrazioni sociali, popolani che avrebbero diffuso nei ceti medio bassi le istanze rivoluzionarie e intellettuali e dotti come La Fayette che erano in grado di importare nel vecchio continente anche le teorie più sofisticate e le nuove linee di pensiero. Sul punto, M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 424-455; R. S. KAY, *Constituent Authority*, in *The American Journal of Comparative Law*, 59/2011, pp. 717-718; R.R. PALMER, *The Age of Democratic Revolution: a Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton, Princeton University Press, 1959; M. A. ROGOFF, *A Comparison of Constitutionalism in France and the United States*, in *Main Law Review*, 49/1997, p. 21 ss., il quale espressamente concorda, tra l'altro, sul legame tra le due esperienze incarnato da alcune personalità come Lafayette: «*The United States and France are linked by cultural and political bonds spanning more than two centuries. (...) On the French side, one thinks of Lafayette, who symbolizes, more than any other person, the profound and historic links between the two countries.*», pp. 25-26. Persuade l'ipotesi (M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, cit., p. 100) che vede in Carl Schmitt il responsabile dell'attribuzione di paternità all'abate del concetto di potere costituente, figlio del clima culturale tedesco che era stato particolarmente ricettivo rispetto al pensiero di Sieyès: «Sieyès ha formulato la teoria del "pouvoir constituant" della nazione», C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (titolo originale: *Verfassungslehre* nella traduzione di Antonio Caracciolo), Milano, Giuffrè, 1984, p. 113. A prescindere dall'originalità o meno della sua concezione, sorgono tuttavia pochi dubbi circa il fatto che il pensiero di Sieyès costituì il più importante impulso allo sviluppo delle teorie del potere costituente: egli per primo ne intuì, o ne sviluppò, l'importanza nodale in una moderna teoria costituzionale.

<sup>7</sup> «Chi dice democrazia dice (...) Governo di popolo. Ma poiché il popolo, inteso come totalità dei cittadini, non ha mai potuto, non può e non potrà mai propriamente governare in nessun reggimento politico, - la funzione di governo essendo specifica funzione di pochi, - sarebbe più giusto il dire che il concetto, se non il termine, di democrazia significa: sovranità popolare. Se così è, non può sembrare un paradosso il ripetere, per il popolo, quello che si soleva dire del monarca: cioè, che anch'esso regna, ma non governa»: così A. LEVI, *La sovranità popolare*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Castello, Barbera, 1950, p. 9. Indubbiamente una scelta costituzionale in tal senso è stata fatta a chiare lettere nell'art. 1 Cost. Tuttavia è interessante rilevare come, secondo certa dottrina, non sia una titolarità necessaria né immutabile; G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 206 ss. Sul rapporto tra sovranità e Costituzione, J. LUTHER, *Ultime parole della Costituzione*, in L. Geninatti Satè, J. Luther, A. Mastropaolo, C. Tripodina (a cura di), *Le età della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 179-180. La nozione secondo la quale il potere legislativo appartiene al popolo e non al re venne mutuata dalla dottrina del diritto naturale, in base alla concezione dello stesso della presenza in natura di diritti innati degli individui e dell'origine delle società regolate dalla legge proprio al fine di tutelarli; L. RUSTIGHI, *Governare la legge*, in *Filosofia politica*, 2/2015, p. 279. Secondo il comune pensiero giusnaturalista gli individui, dotati di diritti naturali inerenti ad essi, si costituirono in comunità civili tramite vincoli giuridici che si autoimposero, formando un corpo nazionale sovrano; in altri termini, come ben esprime D. KELLY, *Revisiting the Rights of Man: Georg Jellinek on Rights and the State*, in *Law and History Review*, 22/2004, p. 503, allorché afferma come «*individuals with their particular wills, although constrained by the natural laws of justice, could only form a meaningful political community by transforming themselves from a multitude into the subjects of a sovereign body*». I diritti politici altro non erano che espressioni di diritti naturali degli individui di quella comunità (*ibidem*, p. 504). Anche il potere costituente, prima ancora del potere legislativo, fu ricondotto al diritto naturale dallo stesso Sieyès, come riportato in R. S. KAY, *Constituent Authority*, cit., p. 719. In effetti l'intera esperienza rivoluzionaria francese fu incisivamente segnata dalle dottrine del diritto naturale (R. BATIZA, *Origins of Modern Codification of the Civil Law: The French Experience and its Implications for Louisiana Law*, in *Tulane Law Review*, 56/1982, p. 501 ss.), sebbene l'idea di diritti naturali immanenti nella realtà e quindi preesistenti rispetto alla legge positiva, sia stata declinata secondo interpretazioni anche molto differenti, ad esempio a sostegno dell'opposta necessità della sovranità regia; J. M. LANZA, *"What Is the Law If Not the Expression of the Rights of Man and Reason?" The Champ de Mars Massacre and the Language of Law*, in *Law and History Review*, 19/2001, p. 298.

eletti, non rappresentanti<sup>8</sup>. La forma più pura<sup>9</sup> della democrazia non potrebbe allora che essere la manifestazione diretta della volontà popolare su ogni questione, prolifica di conseguenze giuridiche<sup>10</sup>, fondante norme vincolanti in tutto l'ordinamento nazionale.

Alla luce di queste considerazioni, tentando una sintesi, per democrazia diretta si può genericamente intendere l'insieme dei processi decisionali che permettono ai membri di una comunità politica di pronunciarsi direttamente sulle sue scelte<sup>11</sup>, come espressione della loro sovranità.

---

<sup>8</sup> Sul rapporto tra rappresentanti democratici e sovranità popolare e «credibilità della sovranità popolare», G. FERRARA, *Art. 55*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55-663, Le Camere, tomo I*, Bologna, Zanichelli, 1984, pp. 30 ss.

<sup>9</sup> La democrazia diretta è già stata definita «la forma più semplice e genuina della democrazia» da P. BISCARETTI RUFIA, *Democrazia*, in *Enciclopedia del diritto (Biblioteca GFL online)*, 1964, sebbene successivamente l'autore prosegue identificandone la non fattibilità pratica (ragione fondante la diffusione della democrazia rappresentativa. In senso parimenti lapidario si esprime A. LEVI, *La sovranità popolare*, cit., p. 19, affermando che «Ritornando (...) all'esercizio della sovranità popolare, non v'è dubbio che la forma di democrazia nella quale è, od almeno apparisce, più pieno tale esercizio, è la democrazia diretta». Il concetto alla base è che sussista un *quid pluris* nelle scelte assunte senza intermediazioni dal popolo in termini di legittimazione: le decisioni del popolo, in quanto detentore di sovranità, godrebbero di un «plusvalore democratico». E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 5/1984, p. 231.

<sup>10</sup> Si trascura in questo contributo, per ragioni di attinenza alla tematica del confronto tra democrazia rappresentativa e diretta, il rapporto tra giurisdizione e democrazia; tuttavia, va per lo meno citato in nota che anche in relazione alla giurisdizione si parla di «democrazia diretta», già ritenuta presente nel mondo anglosassone (con l'istituto della giuria) e di cui si inizia a discutere, se non altro a livello più localizzati, anche negli ordinamenti di *civil law*; ad esempio, D. BALDUZZI, *Democrazia deliberativa, mediazione e giustizia riparativa: scenari di un incontro possibile*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, Novara, Interlinea, 2017, pp. 131 ss.; ; L. CARSON, *Come migliorare l'attuazione della democrazia deliberativa: un'analisi comparata di due Giurie di cittadini*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2/2007, pp. 128 ss.; M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 6.; Y. SINTOMER, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa* (titolo originale: *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, nella traduzione di Davide Frontini), Bari, Dedalo, 2009, pp. 148 ss Sul rapporto tra giurisdizione e sovranità, L. LONGHI, *Il ruolo del giudice dalla legittimazione democratica della giurisdizione alla democrazia giurisdizionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2019, in particolare pp. 26-28; pone alcuni «paletti» a salvaguardia dell'impianto costituzionale G. ILLUMINATI, *In nome del popolo*, in *Cassazione penale*, n. 2/2003, pp. 371 ss.

<sup>11</sup> «La nozione di democrazia diretta consista essenzialmente nella possibilità, data al cittadino, di contribuire autonomamente e senza la mediazione di rappresentanti alle scelte politico-legislative dello Stato»: così P. STANCATI, *Petizione*, in *Enciclopedia giuridica (Biblioteca GFL online)*, 1983. La democrazia diretta sarebbe dunque quell' «insieme di processi di decisione politica che consente ai cittadini di essere determinanti riguardo a specifici quesiti attraverso votazioni referendarie distinte, non mediate dai politici, e indipendenti dalle elezioni dei rappresentanti» secondo T. BENEDIKTER, *Più potere ai cittadini; introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Bolzano, Coop sociale POLITiS, 2014, p. 18. Una definizione che centra il punto della rilevanza primaria del rapporto immediato tra cittadino e decisione; tuttavia, a parer di chi scrive, che rischia di trascurare i necessari meccanismi partecipativi e di coinvolgimento della cittadinanza (si pensi a informazione e formazione) già di per sé necessari in una democrazia *ex se*, ancor più rilevanti quando si tratta di democrazia diretta. Per una ricostruzione storica del concetto di democrazia diretta, M. LUCIANI, *Art. 75 La formazione delle leggi, tomo I e II*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna, Zanichelli, 2005, pp. 9 ss. Si indica inoltre un'originale ricerca che avrebbe dimostrato come il ricorso considerevole a istituti di democrazia diretta possa accrescere anche la soddisfazione politica e sociale del cittadino diminuendone la tendenza a partecipare a manifestazioni politiche, garantendogli la certezza di essere coinvolto e ascoltato nella gestione della cosa pubblica: K. ACKERMANN, *Individual Differences and Political Contexts –The Role of Personality Traits and Direct Democracy in Explaining Political Protest*, in *Swiss Political Science Review*, n. 1/2016, p. 36 chiaramente afferma che «Open citizens will encounter new political issues and a variety of political ideas through direct democracy if ballot measures are held frequently. This renders protest unnecessary as a means of learning about alternative political ideas and putting new issues on the agenda». Sulla correlazione tra soddisfazione politica e utilizzo della democrazia diretta, concordano anche L. LEEMAN, F. WASSERFALLEN, *The Democratic Effect of Direct Democracy*, in *American Political Science Review*, n. 4/2016, p. 760.



Le implicazioni di una simile definizione sono sicuramente suadenti, per lo meno di primo impatto. Ad esempio, e si tornerà in seguito su questo problema, dare il potere di scelta pubblica nelle mani del popolo elide qualunque bisogno di una classe di rappresentanti democratici, eliminando alla radice le questioni problematiche di cui si dirà oltre.

Si sostiene anche<sup>12</sup> l'effetto "democraticizzante" della democrazia diretta. Investire il popolo della capacità decisionale e di dettare l'agenda politica condurrebbe, infatti, a un necessario avvicinamento dei cittadini alla *res publica*, sensibilizzando la cittadinanza sulle tematiche comuni e responsabilizzandola in merito al pubblico interesse, escludendo la possibilità che il popolo possa disaffezionarsi alla politica e alla gestione dello Stato essendo esso stesso chiamato a condurle, primo decisore e responsabile.

Queste considerazioni conducono al fulcro radicale del concetto di democrazia diretta: che la scelta sia nelle mani del popolo; che la decisione esca direttamente dalla sua bocca.

Nuovamente, un concetto apparentemente semplice dissimula tuttavia complessità definitorie non trascurabili: nella fattispecie, delineare cosa si intende per "scelta" e quindi, in concreto, quali istituti rientrino nell'insieme "democrazia diretta".

Trattando di procedimenti democratici diretti, si fa talvolta riferimento a certi meccanismi ben noti nel diritto costituzionale moderno: le fonti non sono univoche a riguardo (a riprova di quanto un concetto così abusato, specie nelle ultime decadi, sia tutt'altro che chiaro e definito), ma tendenzialmente si riconducono all'alveo della democrazia diretta gli istituti di petizione, i referendum e l'iniziativa legislativa popolare<sup>13</sup>. Questo elenco è, tuttavia, una sorta di *summa*:

---

<sup>12</sup> Come riportato da D. B. MAGLEBY, K. D. PATTERSON, *Consultants and Direct Democracy*, in *Political Science and Politics*, n. 2/1998, p. 160. A riguardo anche T. DONOVAN, C. J. TOLBERT, D. A. SMITH, *Political Engagement, Mobilization, and Direct Democracy*, in *The Public Opinion Quarterly*, n.1/ 2009, pp. 98 ss. (anche se in alcuni passaggi pare suggerire che il vero motore dell'affluenza elettorale siano i cambiamenti politici e istituzionali); T. DVOŘÁK, J. ZOUHAR, J. NOVÁK *The Effect of Direct Democracy on Turnout: Voter Mobilization or Participatory Momentum?*, in *Political Research Quarterly*, n. 2/2017, pp. 433 ss. Per alcune riflessioni circa queste e altre considerazioni, S. J. CLARK, *A Populist Critique of Direct Democracy*, in *Harvard Law Review*, n. 2/1998, pp. 434 ss.; in senso contrario, R. J. CEBULA *Does Direct Democracy Increase Voter Turnout? Evidence from the 2004 General Election*, in *The American Journal of Economics and Sociology* n. 4/ 2008, pp. 629 ss.; in senso più lato, J. HYUN KIM, *Direct Democracy and Women's Political Engagement*, in *American Journal of Political Science*, n. 3/2019, pp. 594 ss.

<sup>13</sup> Chiaro a riguardo è G. M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia GFL online*, 1988, per il quale «gli strumenti di democrazia diretta, quali la petizione, l'iniziativa legislativa popolare ed il referendum sono frequentemente considerati la 'vera' forma di espressione della democrazia; in particolare il referendum (ed il plebiscito), cioè la decisione di rilievo pubblico adottata dal popolo mediante votazione, o ancor di più, la cosiddetta 'assemblea popolare' (in cui il popolo tutto si riunisce, discute e delibera), avrebbero una specie di 'plusvalore democratico', ovvero appaiono come l'autentica formula verso cui tendere, addirittura attraverso l'utilizzazione dei moderni strumenti telematici». Dello stesso avviso T. BENEDIKTER, *Più potere ai cittadini; introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, cit., *passim*; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Cles, Einaudi, 2020, p. 15 ss., che aggiunge all'elenco *recall* ed elezioni primarie (sebbene riconosca il referendum come il «più incisivo»); così anche C. COSTAMAGNA, *Parlamentarismo*, in *Dizionario di Politica*, Italia, Istituto della Enciclopedia italiana, 1940, p. 386. Un interessante approccio è assunto in E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, in cui sembra alludere a una sostanziale equiparazione tra referendum e proposta di legge popolare che altro non sarebbe che un "referendum propositivo", pp. 595-596

non pare sussistere una concorde convergenza, nel dibattito giuridico e politico, su quali istituti siano espressione di democrazia diretta e quali no. Ragionevolmente, si può sostenere che dipenda dall'accezione che si assume del lemma.

Se si riconduce la democrazia diretta all'espressione immediata<sup>14</sup> del potere decisionale del popolo e priva di interpretazioni elaborate dai rappresentanti, all'autogoverno dei cittadini che non abbisogna di intermediari, si approda a una visione "assoluta" della democrazia diretta, vincolata al concetto di autogoverno "puro", in cui rileva che non sussista la distinzione tra rappresentanti e rappresentati. O meglio, quand'anche esista, i primi non abbiano alcun margine decisionale, configurandosi come meri esecutori o burocrati dell'apparato statale.

In questi termini, sicuramente l'istituto del *referendum* è in armonia con tale visione<sup>15</sup>: il popolo discute e decide una questione; poco importa se portata alla sua attenzione da rappresentanti democraticamente eletti o da burocrati: in tal caso, infatti, l'investitura democratica degli stessi potrebbe proprio avere la funzione "efficientistica" non di decidere in vece della cittadinanza, ma di raccogliere di volta in volta le questioni da portare alla sua attenzione e organizzare le tempistiche<sup>16</sup>. Per altro, persino Rousseau, ritenuto il padre ideatore della democrazia diretta, affermò che «non si può immaginare che il popolo resti continuamente adunato per attendere agli affari pubblici»<sup>17</sup>.

Il discorso muta profondamente per istituti come l'iniziativa legislativa popolare e la petizione. Tali moduli procedimentali di attività democratica presuppongono l'azione di rappresentanti eletti dal popolo con propri, autonomi margini decisionali: interpellati per dare soluzioni a problemi di interesse comune nella seconda, addirittura responsabili di accogliere o meno la proposta nella prima. Possono definirsi dunque istituti di democrazia diretta due schemi procedurali che presuppongono l'intercessione non solo necessaria, ma anche dirimente, di eletti forti di margini di discrezionalità propria e autodeterminazione non vincolata alle indicazioni popolari.

Tendenzialmente in dottrina (e, come si vedrà a breve, anche in giurisprudenza), riferendosi alla democrazia diretta, non si citano espressamente singoli istituti, richiamando più in generale l'autogoverno dei cittadini<sup>18</sup>, il "principio" alla base del lemma di cui si discute. Una scelta che

---

<sup>14</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Democrazia*, cit., *passim*; G. M. SALERNO, *Referendum*, cit., *passim*; N. URBINATI, *Democrazia depoliticizzata, tra impolitica e antipolitica*, in *il Mulino*, n.2/2008, p. 391.

<sup>15</sup> F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Pisa, Carocci, 2019, p. 53.

<sup>16</sup> Si preannuncia fin d'ora come vada tenuto conto che chi propone le questioni potrebbe facilmente dettare così il "tempo" al dibattito pubblico, finendo per ottenere un contesto plebiscitario facilmente governabile; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., pp. 16-17. Si tornerà a fine paragrafo sulla intrinseca manipolabilità della democrazia diretta, sotto questa prospettiva.

<sup>17</sup> J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, cit., pp. 146-147.

<sup>18</sup> Ad esempio così A. COLOMBO, *Principi di autogoverno politico*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997, parla di «riappropriazione e gestione popolare del potere politico come economico», p. 273 e

pare perseguita anche da chi riconduce espressamente i due summenzionati procedimenti alla democrazia diretta, ponendo l'accento sull'impulso ai mezzi di governo del Paese più che alla scelta vera e propria, sul fatto che quella scelta sia stata concretamente elaborata in origine e abbia avuto impulso direttamente dal popolo, che ha materialmente redatto la proposta di legge da presentare o sollevato la questione oggetto di petizione. Una visione, si potrebbe definire, di democrazia diretta "relativa", che si focalizza sul generale rilievo dato alla manifestazione espressa della volontà popolare nell'insieme della gestione delle politiche pubbliche senza il limite dell'esclusività della decisione nelle mani degli elettori.

Si può, dunque, definire il lemma democrazia diretta come l'insieme dei processi decisionali che permettono ai membri di una comunità di esprimersi direttamente su scelte dello Stato, intendibile in due accezioni differenti: per democrazia diretta "assoluta" si intendono quei meccanismi in cui una scelta di indirizzo politico è assunta autonomamente dalla cittadinanza, ossia sostanzialmente le ipotesi referendarie negli ordinamenti attuali; per democrazia diretta "relativa", invece, una concezione della democrazia diretta che vi riconduce anche istituti in cui l'ultima parola non è del cittadino, e tuttavia è dalla cittadinanza che vengono sollevate questioni ritenute rilevanti per la collettività.

Nella prima accezione, dunque, rileva per lo più la decisione finale, mentre nella seconda l'impulso ad assumerla.

È di rilievo, allora, indagare quale delle due accezioni è comunemente intesa quando si fa riferimento al lemma "democrazia diretta".

In dottrina, è già stato detto come si trovino in uso entrambe le accezioni, sia assoluta che relativa.

Guardando ai testi normativi, si ottengono risposte ancor meno certe: si riscontrano per lo più testi in cui si cita genericamente la "democrazia diretta" senza darne una definizione<sup>19</sup>.

Alcuni - singoli e, invero, piuttosto isolati casi - permettono di muovere, però, qualche

---

diffusamente il contributo, pp. 259 ss.; concetto sviluppato dall'autore, con riferimenti alla necessità di un'autogestione anche dei mezzi produttivi, anche in A. COLOMBO, *La Russia e la democrazia*, Bari, Dedalo, 1994, pp. 63 ss. In generale, pare che il contenitore concettuale "democrazia diretta" sia riempito spesso di differenti contenuti e prospettive, tutti accomunati unicamente dal porre al centro di una procedura aventi risvolti politico-istituzionali una manifestazione di volontà o intenti diretta dei cittadini. A titolo esemplificativo, si cita M. E. CARTER, *regulating abortion through direct democracy: the liberty of all versus the moral code of a majority*, in *Boston University Law Review*, n. 1/2011, p. 308, un esempio di dottrina straniera che ha una visione ancora differente della democrazia diretta di quella fin qui esposta: «Two types of direct democracy - the initiative and the referendum - allow people to vote on laws and issues directly rather than voting for agents to represent their preferences. Within these two basic structures, a number of variations exist».

<sup>19</sup> Come il Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 27.05.2013, recante *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio per le riforme costituzionali sen. prof. Gaetano Quagliariello*, nel quale si ritrova un generico richiamo alla democrazia diretta tra le funzioni delegate senza alcuna specifica ulteriore: « Il Ministro esercita le funzioni di cui al comma 1 con riguardo in particolare: a) alle riforme costituzionali relative alla forma di Stato, alla forma di Governo, al bicameralismo, alla riduzione del numero dei parlamentari, agli istituti di democrazia diretta e di partecipazione dei cittadini e alla revisione della Parte II, titolo V...», art. 1 c. 2 DPCM 27.05.2013 (13A05833).

osservazione e tentare di abbozzare qualche conclusione. Ad esempio risulta di interesse l'atto<sup>20</sup> con cui all'allora Ministro senza portafoglio Riccardo Fraccaro è stato conferito l'incarico «per i rapporti col Parlamento e la democrazia diretta». Seppur anche in questo testo non si rinvengano chiare definizioni: laddove si specificano le sue attribuzioni «in materia di riforme istituzionali e di democrazia diretta» ci si riferisce in particolare al «rafforzamento e alla corretta applicazione degli *istituti* [corsivo mio] di democrazia diretta previsti dalla Costituzione, dalle leggi vigenti nonché dai trattati internazionali ratificati dalla Repubblica italiana»<sup>21</sup>. L'utilizzo del plurale evidenziato nel testo è in effetti (lo si vedrà soprattutto nell'analisi della giurisprudenza sul punto) ricorrente nel linguaggio tecnico e potrebbe suggerire che non si riconduca la democrazia diretta al solo istituto referendario (e, dunque, si sia prediletta una visione relativa del concetto).

Di rilievo risulta anche il testo del parere favorevole delle commissioni permanenti alla Camera<sup>22</sup> circa la Proposta di legge costituzionale n. 1173 del 19 settembre 2018 (primo firmatario: Francesco D'Uva), intitolata *Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*<sup>23</sup>. Il testo rafforza l'iniziativa legislativa popolare, garantendo a un disegno di legge presentato dal corpo elettorale al Parlamento e non approvato da esso la possibilità di essere sottoposto a *referendum* popolare per la sua approvazione<sup>24</sup>. Orbene,

---

<sup>20</sup> Trattasi del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27.06.2018, recante *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. dott. Riccardo Fraccaro*.

<sup>21</sup> Ossia all'art. 2 del suddetto testo normativo, che si riporta integralmente: «Delega di funzioni in materia di riforme istituzionali e di democrazia diretta 1. Il Ministro è delegato a esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di vigilanza, di verifica e di promozione di iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alle riforme istituzionali, anche costituzionali, e alle riforme elettorali. 2. Il Ministro esercita le funzioni di cui al comma 1 con particolare riguardo: a) all'ampliamento e al potenziamento degli istituti di democrazia diretta e partecipativi, anche con riferimento agli enti territoriali tenendo conto degli ambiti dell'autonomia dei singoli enti costituzionalmente riconosciuti; b) allo sviluppo e al coordinamento, in raccordo con i ministri competenti, dell'attività di consultazione pubblica su tematiche di rilevante interesse pubblico e sociale, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici; c) all'individuazione di misure volte a favorire una maggiore partecipazione dei cittadini all'attività delle istituzioni, anche a livello locale tenendo conto dell'autonomia dei singoli enti costituzionalmente riconosciuti; d) allo studio e al confronto sulle questioni istituzionali, di natura sostanziale e procedimentale, curando a tal fine i rapporti con le istituzioni e i partiti e i movimenti politici, nonché con le istituzioni e gli organismi internazionali e sovranazionali competenti; e) al rafforzamento e alla corretta applicazione degli istituti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione, dalle leggi vigenti nonché dai trattati internazionali ratificati dalla Repubblica italiana. 3. Per le finalità di cui al presente articolo il Ministro si avvale del Dipartimento per le riforme istituzionali», art. 2 DPCM 27.06.2018 (18A04658)

<sup>22</sup> Il parere ha involto la II Commissione permanente (Giustizia), la III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) e la XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione Europea). Alla proposta di legge costituzionale citata sono state accorpate le analoghe proposte nn. 726, 727 e 1447, presentate tutte il 13 giugno 2018.

<sup>23</sup> Un progetto di revisione costituzionale di cui, nel presente contributo, si tornerà a parlare per altri motivi nel terzo capitolo, al quale si rimanda.

<sup>24</sup> Si riporta il testo del disegno di legge costituzionale per ciò che concerne le modifiche all'art. 71 Cost.: «1. Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. 2. Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto

rendendo parere favorevole, la III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) si è trovata ad affermare che «il provvedimento è finalizzato a potenziare e rendere più effettivi nel nostro ordinamento gli strumenti della democrazia diretta e partecipativa», creando, almeno in questo caso, un *trait d'union* concettuale tra ciò che concerne l'iniziativa legislativa popolare e la democrazia diretta.

Proseguendo nell'analisi delle fonti normative, un richiamo esplicito alla democrazia diretta si rinviene dalla Legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano del 3 dicembre 2018, n. 22, rubricata *Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica*. Il testo si dichiara come teso ad «ampliare, rafforzare e rendere accessibili le possibilità e le forme di espressione delle decisioni democratiche»<sup>25</sup> e disciplina sia istituti referendari che una procedura di iniziativa legislativa popolare destinata a formulare leggi provinciali.

In definitiva, nel linguaggio normativo il legislatore a più riprese pare astenersi dal dare una chiara definizione di democrazia diretta, limitandosi a citare categorie affini agli istituti disciplinati, evocative di una certa concezione di esercizio del potere condiviso ma, in definitiva, senza delimitare i concetti<sup>26</sup>. Volendo tentare comunque un approccio interpretativo sistematico, i casi sopra riportati paiono deporre a favore di una concezione relativa della democrazia diretta generalmente assunta da parte del legislatore<sup>27</sup> (concezione che pare

---

omogeneo. 3. Sull'ammissibilità del referendum la Corte costituzionale giudica su istanza dei promotori prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme. 4. La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi. 5. Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunziano, il referendum è indetto su entrambi i testi. In tal caso l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti. 6. La legge disciplina l'attuazione del presente articolo, il concorso di più proposte di legge popolare, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità di verifica dell'ammissibilità del referendum sul testo approvato dalle Camere da parte della Corte costituzionale, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere».

<sup>25</sup> Art. 1 L. prov. Bolzano n. 22/2018.

<sup>26</sup> Non pare arduo immaginare il perché di tale cautela: interfacciandosi con un elettorato mediamente a digiuno dei fondamenti del diritto costituzionale (grave lacuna del sistema educativo che sarà oggetto di trattazione nel quarto capitolo), immediatezza e semplicità della comunicazione politica – chiavi di volta per la sua efficacia - sarebbero gravemente vulnerate dall'assumersi il gravoso compito di specificare a quali istituti si sta facendo riferimento e perché; compito gravoso di cui, dunque, deve farsi carico la dottrina, immune da bisogni di *appeal* pubblico.

<sup>27</sup> Tendenzialmente, come si è detto, il lemma “democrazia diretta” è usato in modo vago, senza specificazioni (sebbene sempre riferendosi a «istituti», nella forma plurale; ma come detto, potrebbe significare ricomprendere il referendum e altri istituti oppure riferirsi alle diverse tipologie di referendum: art. 13 Comunicato della commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici del 27 dicembre 2016, in Suppl. Ordinario 60 alla G.U., 27 dicembre 2016, n. 301; art. 5 c. 2 let. b) Comunicato della commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici del 29 maggio 2015, in G. U.29 maggio 2015, n. 123; art. 1 c. 2 let. a) Decreto del presidente del consiglio dei ministri del 27 maggio 2013, in G.U. 6 luglio 2013, n. 157). Tuttavia, oltre al caso della proposta di riforma costituzionale sull'iniziativa popolare rafforzata sopra esposto, un altro esempio possono essere apportati a sostegno di questa tesi, di brevi enunciati legislativi che dimostrano come si utilizzi il lemma “democrazia diretta” non solo riferendosi all'istituto del referendum (l'unico, nel nostro sistema, che ne rispecchia la concezione assoluta): molti testi, infatti, utilizzano la forma plurale per riferirsi agli «istituti di democrazia diretta», lasciando dunque supporre che non si riferiscano «per l'incremento della democrazia diretta con l'iniziativa popolare ed

condivisa anche a livello eurounitario<sup>28</sup>). Il fatto stesso che non sia enucleabile con certezza un preciso campo di spettanza, a livello di istituti, della democrazia diretta dalle parole del legislatore lascia intendere che lo stesso preferisce non “costringere” il concetto a qualche procedimento democratico in particolare, prediligendo dunque un approccio per il quale la democrazia diretta - più che un riferimento a determinati moduli decisionali - implica un più generico *modus* di intendere la suddivisione del potere legislativo e di decisione politica non concentrato unicamente nelle mani delle assemblee ma condiviso con gli elettori.

Si può ancora volgere lo sguardo al diritto vivente e all’opera ermeneutica delle corti, nella speranza che esso permetta di avvalersi di qualche statuizione chiara e precisa sul punto.

La giurisprudenza europea non cita sovente, per lo meno letteralmente, il concetto di democrazia diretta. Un riscontro si trova nella sentenza della Prima Sezione 3 febbraio 2017 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea<sup>29</sup>, allorché, al paragrafo 12, espressamente i giudici di Lussemburgo sottolineano «l’importanza dell’ICE quale strumento di democrazia diretta». L’acronimo “ICE” sta per “iniziativa dei cittadini europei”, un istituto di recente sviluppo nella realtà eurounitaria<sup>30</sup> che si fonda sull’art. 11 par. 4 TUE<sup>31</sup>. Il procedimento è paragonabile a ciò che il nostro sistema costituzionale definisce iniziativa legislativa popolare,

---

il referendum» art. 5 c.2 Comunicato della commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici 14 febbraio 2020, *Statuto del «Partito Autonomista Trentino Tirolese», iscritto nel Registro dei partiti politici il 17 ottobre 2014*, in Gazz. Uff., 14 febbraio 2020, n. 37;

<sup>28</sup> Alcuni riscontri a livello europeo risultano assai più chiari rispetto agli accenni a riguardo compiuti dal nostro legislatore nazionale. In particolare, nella *Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sulle deliberazioni della commissione per le petizioni nell’anno parlamentare 2002-2003 (2003/2069(INI))* (Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea C 77/E del 26.3.2004), nei *considerando* si afferma espressamente che «diritto di petizione e il diritto di ricorso al Mediatore europeo sono le uniche espressioni della cosiddetta democrazia diretta<sup>28</sup> a disposizione dei cittadini europei» (mancando ancora, a inizio millennio, la procedura di iniziativa legislativa popolare che verrà di seguito tratteggiata). Parimenti, nella *Decisione n. 1093/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 relativa all’anno europeo dei cittadini (2013)* (Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea L 325/1 del 23.11.2012) all’art. 3 c. 1 let. d) si citano espressamente, a titolo di esempi di strumenti di democrazia diretta, «l’iniziativa dei cittadini e le consultazioni pubbliche». Pare, dunque, che anche il legislatore europeo tenda a sposare una concezione di democrazia diretta intesa in senso relativo, essendo la petizione, nelle parole di M. MEZZANOTTE, *Il diritto di petizione nell’unione europea: uno strumento davvero mineur?*, in *Federalismi.it*, n. 21/2012, p. 4, un istituto teso a «portare all’attenzione del Parlamento le preoccupazioni e le richieste dei cittadini in merito all’azione svolta dall’Unione europea» e, dunque, ponendo la stessa la decisione nelle mani delle istituzioni.. Si segnala, sulla tematica del rapporto tra democrazia diretta e Unione Europea e, in particolare, dei riflessi della stessa esercitata a livello nazionale sulle istituzioni eurounitarie, E. CASANAS ADAM, D. KAGIAROS, S. TIERNEY *Democracy in Question? Direct Democracy in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 14/2018, pp. 261 ss.

<sup>29</sup> Causa T-646/13.

<sup>30</sup> Sul tema, G. DE TOGNI, *L’iniziativa dei cittadini europei (Ice) Tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio Costituzionale*, settembre 2014, pp. 1 ss.; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/2011, p. 727 ss.

<sup>31</sup> «Cittadini dell’Unione, in numero di almeno un milione (...) possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati (...) ». L’istituto trova fondamento anche nell’art.24 par. 1 TFUE, nei Regolamenti (UE) n. 211/2011 e 2019/788 e negli artt. 222 e 230 del regolamento del Parlamento europeo.

seppur in misura meno incisiva sull'ordinamento: questo istituto pare più, in effetti, un'ibridazione tra l'iniziativa e la petizione, giacché tende a spingere la Commissione a presentare una proposta di legge europea al Parlamento. Senza addentrarsi a fondo nelle caratteristiche e peculiarità dell'ICE, *ictu oculi* si discosta nettamente dalla concezione di *referendum*: la decisione finale, infatti, permane nel pieno controllo dell'assemblea rappresentativa. La conseguenza evidente è che, in questa sentenza, il concetto di democrazia diretta è inteso in senso relativo, il che permette di concludere che anche la giurisprudenza eurounitaria rigetta la concezione di democrazia diretta in senso assoluto.

Volgendo lo sguardo alla giurisprudenza nazionale, tuttavia, tale univocità sembra venir meno.

La Corte costituzionale in numerose sentenze riconduce la democrazia diretta al solo istituto referendario, senza tuttavia sbilanciarsi apertamente nel considerarla integralmente esaurita in tale strumento nel nostro ordinamento<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> I riferimenti alla democrazia diretta, come di seguito si riporta, sono sempre *en passant*, senza ulteriori contestualizzazioni e chiarimenti (e, quindi, privi di un valore definitorio forte): «Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia», C. Cost. n. 16/1978, par. 5; «può dar luogo ad applicazioni lesive delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute ai firmatari delle richieste di referendum, i quali debbono essere adeguatamente tutelati dalla legge che determina le modalità di attuazione di questo istituto di democrazia diretta», Ord. C. Cost. n. 44/1978; «Del resto, il testo fondamentale distingue gli istituti ed i fenomeni della democrazia diretta, secondo che essi si inquadrino nell'ordinamento dello stato, ovvero in quelli degli enti autonomi. In questa prospettiva, l'abrogazione popolare delle leggi regionali (e provinciali) deve avere una propria disciplina, prodotta dallo statuto o dalla legge regionale», a riguardo di giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto leggi regionali disciplinanti istituti referendari, C. Cost. n. 43/1982; «Detta disposizione è censurata in quanto prevede il referendum abrogativo sulle leggi regionali, laddove un tale istituto di democrazia diretta andrebbe adottato con il mezzo tecnico della legge costituzionale», C. Cost. n. 165/1982, parte in fatto, par. 1; «significherebbe snaturare l'istituto di democrazia diretta configurato dall'art. 75 Cost., cui la Carta costituzionale non avrebbe collegato altro che un normale effetto abrogativo ed ablativo, destinato ad operare per il solo avvenire», C. Cost. n. 35/1985, par. 2; «da ciò risulta chiaro come non possa negarsi un mezzo di democrazia diretta, quale la consultazione referendaria, sulla base di elementi labili ed incerti», C. Cost. n. 63/1990, parte in diritto, par. 5; «L'aver assicurato separati spazi alle rappresentanze parlamentari andrebbe dunque interpretato solo come sforzo di chiarificazione di distinte responsabilità innanzi al corpo elettorale: che non sarebbero tanto quelle dei sostenitori del sì o del no, quanto, da una parte, quella dei rappresentanti istituzionali titolari del mandato politico, e, dall'altra, quella di coloro i quali assumono iniziative di democrazia diretta », in un caso avente a riguardo referendum abrogativi, C. Cost. n.49/1998, parte in diritto, par. 5; «La sopravvenuta modifica dell'articolo 123 della Costituzione ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (...) non altera i termini della questione, che è fondata in relazione a tutti i parametri indicati, i quali, nel loro insieme e letti sistematicamente, concorrono a definire la posizione costituzionale del referendum, in tutte le sue possibili varianti, come istituto di democrazia diretta, nonché le forme e i limiti dell'intervento del popolo nei procedimenti di produzione normativa di livello costituzionale», C. Cost. n. 496/2000, parte in diritto, par. 2; «L'introduzione nello statuto di norme in materia elettorale violerebbe la riserva di legge regionale e limiterebbe i poteri del Consiglio regionale, realizzando al tempo stesso un "rafforzamento" della fonte statutaria e determinando in tal modo anche una lesione del principio di democrazia diretta. La norma impugnata, infatti, sottrarrebbe al referendum popolare le norme elettorali, dato che, ai sensi dell'art. 11 dello statuto in esame, il referendum non è ammesso per l'abrogazione delle norme statutarie», C. Cost. n. 2/2004, parte in fatto, par. 4; «L'art. 75, comma 1, dello statuto della Regione Toscana disciplina il referendum abrogativo, disponendo, al comma 4, che "la proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi". La norma, in questa parte, secondo il ricorrente, violerebbe il principio di ragionevolezza, in quanto la disciplina del principale strumento di democrazia diretta e la valutazione del suo esito non risulterebbero connessi alla consistenza effettiva del corpo elettorale, in base ad un corretto principio di democrazia partecipativa correlato a quello del suffragio universale, bensì ad un dato casuale e contingente, privo di significatività», C. Cost. n. 372/2004, parte in fatto, par. 1.10;

Colpisce, tuttavia, l'ordinanza 38 del 2008, che pare invece esprimersi chiaramente in questi termini: la Corte, dichiarando inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione dei poteri in materia di *referendum* popolare, ha evidenziato come l'art. 1 Cost. «impone al legislatore ordinario di adottare soluzioni organizzative e procedurali che non sacrificino l'un circuito della democrazia (quello diretto, previsto dall'art.75 Cost.) all'altro (quello rappresentativo, previsto dagli artt. 55-70 Cost.)». Il Giudice delle leggi sembra dunque affermare che la democrazia diretta prevista nella carta fondamentale sia concretizzata unicamente nell'istituto referendario previsto all'art. 75 Cost. Tale affermazione risulta suffragata dalla seguente specifica che evidenzia come i cittadini «attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari (vedi, *ex multis*, ordinanze n. 198 del 2005 e n. 137 del 2000)». Simili proposizioni sembrano lasciare intendere che solo attraverso il *referendum* sia possibile concretizzare un'effettiva democrazia diretta. In altri termini, la Corte Costituzionale, in tale pronuncia, pare sposare quella concezione assoluta della democrazia diretta sopra descritta. Ma prese di posizione così definite risultano assai rare.

Si fatica a estrapolare un orientamento univoco e chiaro circa gli istituti da ricondursi nel campo della democrazia diretta anche nella giurisprudenza di merito né nelle pronunce delle corti superiori; anzi, allargando il campo si dimostra quanto il concetto abbia tinte fumose e confini opachi: spesso i richiami alla democrazia diretta sono, come già avviene nella giurisprudenza costituzionale, ricondotti unicamente all'istituto referendario<sup>33</sup> (senza però

---

«la «presunta volontà di porre "al riparo" il Parlamento appena eletto dagli effetti derivanti dallo svolgimento di un *referendum* immediatamente successivo alle elezioni troverebbe giustificazione solo in una concezione di rigida e astorica separazione fra i circuiti della democrazia rappresentativa e i circuiti della democrazia diretta»;» Ord. C. Cost. n. 38/2008; « affinché il limite in questione operi, «non è sufficiente che la richiesta referendaria si riferisca a materia la quale abbia formato oggetto di Convenzioni internazionali, ma è necessario che essa si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali, sicché, in caso di abrogazione, sia pure attraverso il mezzo di democrazia diretta, della norma di attuazione dell'obbligo suddetto, possa sorgere una responsabilità dello Stato»» C. Cost. 28/2011, par. 3.1., citando C. Cost. n.63/1990; «Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla» C. Cost. 199/2012, par. 5.2.2.; «che, pertanto, la possibilità di esercitare i «diritti di democrazia diretta» sarebbe rimessa alla «totale disponibilità del "controinteressato" all'iniziativa referendaria, il Legislatore», «grazie ad un'applicazione "opportunistica" dell'usbergo del principio di "costante operatività" degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale», C. Cost. 9/2020; in C. Cost. 50/2015 i giudici sono particolarmente criptici, accennando alla democrazia diretta in un passaggio dedicato alle rappresentazioni democratiche degli enti locali (par. 3.4.3.); *idem* in C. Cost. n. 365/2007, par. 2.1. C. Cost. n. 63/1990, C. Cost. n. 2/2004, C. Cost. 195/2020 trattano diffusamente della democrazia diretta solo in relazione agli istituti referendari (nuovamente, senza sbilanciarsi nel circoscriverla espressamente solo ad essi). In poche altre sentenze l'accezione diretta della democrazia viene richiamata solo al momento della sintesi delle argomentazioni delle parti, senza che il Giudice delle leggi vi ritorni.

<sup>33</sup> Ad esempio Ord. Cass. Civ. n. 1991/2004, che riconduce la democrazia diretta all'istituto referendario (parte in diritto), parimenti TAR Lombardia-Brescia n. 547/2002 si richiamano (parte in diritto) «gli istituti della democrazia diretta previsti all'art. 6 della l. n. 142/1990». L'articolo è del seguente tenore: «Art. 6. (Partecipazione popolare) 1) I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto. 2) Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme



dichiararla espressamente esaurita in esso), mentre talvolta pare che si vada in senso decisamente contrario, esponendo un'accezione di democrazia diretta relativa piuttosto che assoluta<sup>34</sup>.

Pare dunque che la giurisprudenza italiana non si accodi a quella tendenziale preferenza verso una concezione relativa di democrazia diretta riscontrata tanto nella giurisprudenza europea quanto nei legislatori nazionale e sovranazionale. I richiami al lemma “democrazia diretta” sono fatti in maniera eterogenea, talvolta rifacendosi espressamente ai soli istituti referendari, talaltra abbracciando anche altri istituti e rivolgendosi a un principio partecipativo e di coinvolgimento della cittadinanza, talaltra ancora senza addurre alcun chiarimento al termine.

Alla luce di questo spaccato, non è forse necessario dover qui determinare quali istituti trovino spazio sotto il “cappello” della democrazia diretta e quali procedure democratiche, invece, non vi rientrino. È utile e proficuo, invece, tenere a mente questa ontologica bicefalia della democrazia diretta: e così intenderla talvolta in senso “assoluto”, più stringente e fedele alla concezione di base, ossia alla necessaria assenza di intermediazioni tra il detentore della sovranità e le estrinsecazioni della stessa, e rivolta ai soli istituti referendari; talaltra, viceversa, in un'accezione “relativa” e generale, che si riferisce soprattutto a principi generali di governo che pongono il cittadino attivo e partecipante, se non come unico attore della decisione, in un ruolo dialogante rispetto alle istituzioni democraticamente elette.

Per ragioni di chiarezza, è forse opportuno specificare di volta in volta a quale concezione della democrazia diretta si faccia riferimento: se quella intesa in senso assoluto o in senso

---

di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto. 3) Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. 4) Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto». In ultima analisi, si riferisce unicamente a istituti referendari al quarto comma, ritenendo riconducibili al concetto di democrazia partecipativa più che diretta le forme associative e partecipative di cui al primo. In termini altrettanto generici, richiama la democrazia diretta nella figura del referendum abrogativo come fondamentale (ma non espressamente unico) istituto di democrazia diretta nel nostro ordinamento T.A.R. Cagliari, (Sardegna) n.2179/2007; SSU civ. n. 9306 /1987, par. 6.; Cons. Stato n. 333/1997, Cons. Stato n. 3834/2009 e Cons. Stato n. 5369/2015 nelle massime;

<sup>34</sup> È il caso di Cass. pen. n. 39064/2017 che, definendo i meccanismi democratici elettivi «massime espressioni della democrazia diretta» (par. 4), dimostra di assumere una concezione della stessa decisamente in senso relativo, fin quasi a confondersi con la definizione, concettualmente agli antipodi, di democrazia rappresentativa. Altre volte sembra quasi confondersi col concetto di democrazia partecipativa, come accade in Cons. Stato 2897/2002, che si riferisce a forme partecipative-rappresentative delle formazioni sociali (imprenditori alla Camera di Commercio campana) più che a forme di democrazia diretta per come qui espresse. Parimenti accade in Cass. civ. sez. lav. n. 6080/1997 e Cass. civ. sez. lav. n. 289/1992, che individuano come istituti di democrazia diretta, insieme al referendum, le assemblee dei lavoratori; d'altra parte, come si vedrà, intrecciarsi fino ad essere quasi indistinguibili col concetto di democrazia partecipativa è una peculiarità proprio della democrazia diretta relativa (pur restando tuttavia due concetti differenti; prova ne sono, tra l'altro, proprio questi riferimenti giurisprudenziali).

relativo. Un simile approccio è più complesso e farraginoso, ma anche scientificamente più accurato rispetto a un uso leggero del lemma “democrazia diretta”. Sostenere, ad esempio, la centralità della *decisione* popolare significa sostenere un’implementazione degli istituti referendari, dunque della democrazia diretta in senso assoluto; al contrario, manifestare il desiderio di coinvolgere il cittadino nei processi decisionali statali non solo come interpellato ma anche come attivo propositore ma, in definitiva, non come ultimo decisore, sposa una concezione relativa di democrazia diretta.

## 2.2. Gli opachi confini con la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa

Le prime forme di democrazia sono ricondotte, storicamente, all’Atene ellenica. Proprio lì, nel luogo iconicamente divenuto simbolo della democrazia diretta, l’*agorà*, i cittadini si riunivano, dibattevano e decidevano, per lo meno agli albori della democrazia greca<sup>35</sup>.

La democrazia nella *polis* non nacque spontaneamente<sup>36</sup>, ma fu l’esito di un percorso durato secoli. Le prime comunità rurali aggregate nella Grecia ellenica si riunivano intorno al *basileus*, una sorta di sovrano dagli ampi poteri decisionali, supportato dal concilio degli anziani e da magistrati, cariche politico-amministrative riservate ai cittadini più abbienti della città. Si poteva, quindi, parlare più di monarchia od oligarchia che di democrazia vera e propria. Col tempo, si consolidò<sup>37</sup> la tendenza a redigere per iscritto certe leggi, soprattutto procedurali e limitative del potere delle istituzioni governanti. La percentuale di cittadini con diritto di parola nelle assemblee che partecipavano alla gestione della cosa pubblica, che andavano crescendo di influenza rispetto a poteri unipersonali, era tuttavia sempre ristretta, stante anche la tendenza delle fasce più povere della popolazione a darsi in schiavitù ai creditori, perdendo così i diritti civili e politici.

---

<sup>35</sup> Giacché «nel periodo della sua maggiore espansione (...) la popolare ecclesia poteva approvare degli psefismi (decreti su singole materie di *policy*). Quanto alle leggi propriamente dette però, esse non potevano essere emanate o cambiate se non da un corpo differente, meno numeroso, chiamato nomoteto»: così J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo* (titolo originale: *Considerations on Representative Government*, nella traduzione di Michele Prospero), Roma, Editori Riuniti, 2019, p. 76.

<sup>36</sup> ARISTOTELE, *La costituzione di Atene* (nella traduzione di Carlo Oreste Zuretti), Torino, Ermanno Loescher, 1891, *passim*; V. FARENGA, *Liberty, Equality, and Authority: A Political Discourse in Greek Participatory Communities*, in D. Hammer (a cura di), *A Companion to Greek Democracy and the Roman Republic*, Chennai, John Wiley & Sons Ltd, 2015, pp. 104-106.

<sup>37</sup> La storia istituzionale e costituzionale ellenica è ben più complessa della sintesi qui linearmente presentata. È stato osservato, ad esempio, come le aristocrazie greche tra l’800 e il 500 a.c. fossero spesso sostituite, al Governo della *polis*, da dei “tiranni”: questa forma di potere accentrata permetteva una pacificazione delle lotte intestine alla città e una certa crescita economica e demografica, fattori che preparavano il terreno a un assetto più democratico del precedente. Sul punto, R. K. FLECK, F. A. HANSSSEN, *How Tyranny Paved the Way to Democracy: The Democratic Transition in Ancient Greece*, in *The Journal of Law & Economics*, n. 2/2013, pp. 389 ss.

L'assetto oligarchico ateniese fu moderato intorno al 500 a.c. dalle riforme di Solone: l'illuminato politico di Atene diede un impulso vitale a un processo che si stava sviluppando già nelle decadi passate, anche se con cauta lentezza, abolendo diritti di nascita e limitando il declino in schiavitù per debiti. Nell'arco di pochi decenni, quella ateniese divenne una democrazia solida, pur con gli indiscussi limiti dell'epoca<sup>38</sup>, che si reggeva su meccanismi e procedure di democrazia diretta. L'*ekklêsia* era un'assemblea della cittadinanza che si riuniva quaranta volte all'anno in un anfiteatro della capienza di 6.000 posti a sedere. I temi da decidere erano prefissati, in modo che il *dêmos*, il popolo, potesse dibatterli già precedentemente e giungere sul posto con idee meglio sviluppate. Ogni cittadino poteva domandare diritto di parola e proporre mozioni; con 3.000 voti favorevoli, una mozione era approvata per poi essere attuata da apposite commissioni<sup>39</sup>.

Il punto di svolta fu che le leggi si facevano discutendo. Oggi tale considerazione pare assodata e scontata, ma questo momento potrebbe essere indicato come il vero *big bang* della democrazia per come conosciuta negli ultimi millenni, fino ai giorni nostri. Il tiranno, il monarca, il capo-tribù decideva in autonomia, al più consultandosi coi propri consiglieri. Le prime leggi scritte sono considerate, tradizionalmente<sup>40</sup>, quelle del Gran Re di Babilonia, Martu, Sumer e Akkad Hammurabi, consegnate alla Storia dalla favolosa stele di Susa e ricondotte alla saggezza e premura del buon sovrano, senza alcun dibattito né mediazione: vi era solo la scelta univoca, unilaterale e indiscutibile del Re.

Nella *polis*, al contrario, la legge vincolante per la collettività e le decisioni da assumere nella gestione della cosa pubblica erano frutto di confronto e discussione. I cittadini dibattevano, apportando ciascuno la propria visione, le proprie esperienze e le proprie preferenze, utilitaristiche o morali, mettendo poi ai voti le decisioni da assumere, frutto di

---

<sup>38</sup> Schiavi e donne, infatti, non detenevano diritto di voto. R. K. BALOT, L. M. ATKISON, *Women and Slaves in Greek Democracy*, in D. Hammer (a cura di), *A Companion to Greek Democracy and the Roman Republic*, cit., pp. 389 ss. Anche ai residenti stranieri, i non-cittadini, era negato l'elettorato (attivo e passivo), ma questa tendenza non pare oggi mutata. Non concorda, ad esempio, su una visione particolarmente entusiasta della democrazia diretta ateniese (ritenendola pur sempre una oligarchia) A. PUTINI, *Dall'Ecclesia a LiquidFeedback: il percorso della democrazia*, in A. Montanari (a cura di), *L'illusione democratica*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 25-28.

<sup>39</sup> L. LAURIAN, *This is what direct democracy looks like: how Athens in the 5th century BC resolved the question of power*, in *The Town Planning Review*, n. 4/2012, pp. VI-VII. Per un approfondimento sul sistema politico e di voto dell'Atene ellenica (e anche dell'Attica in generale), C. TAYLOR, *From the Whole Citizen Body? The Sociology of Election and Lot in the Athenian Democracy*. in *Hesperia: The Journal of the American School of Classical Studies at Athens*, n. 2/2007, pp. 323 ss.

<sup>40</sup> Un affondo su un argomento così prettamente storiografico, qui citato solo per evidenziare la portata dei primi fenomeni partecipativi e deliberativi intorno alla formulazione legislativa, fuoriesce dal campo di competenza di chi scrive; in effetti viene qui presentata una certezza scolastica ritenuta non così granitica da alcune voci accademiche, grazie a frammenti di testi legislativi antecedenti al codice di Hammurabi: ad esempio, nella prima metà del '900 vennero rinvenuti frammenti di un *corpus* normativo riconducibile al re sumero Lipit-Ishtar, di un secolo e mezzo precedente al monarca babilonese, la cui struttura quest'ultimo avrebbe ripreso. S. MOSCATI, *Oriente in nuova luce*, Napoli, Guida, 2000, pp. 31 ss.

questo confronto collettivo, con l'espressione personale di un voto per testa<sup>41</sup>. Lo sviluppo della retorica si deve anche a questa rilevanza del dibattito, e a sua volta testimonia il cambiamento in atto nella società, dove la discussione pubblica era divenuta perno fondamentale delle procedure decisionali: persuadere e convincere non erano più meri esercizi stilistici o capacità utili per accattivarsi l'alleanza di soci di affari o politici, bensì precise esigenze per ottenere risultati tangibili nel supporto di una certa novella legislativa o nell'espressione della necessità di una certa decisione politica o amministrativa<sup>42</sup>.

Ecco, dunque, che emergono come geneticamente connessi in maniera inscindibile al concetto di democrazia gli elementi del dibattito e del confronto: il bisogno di un interscambio di pareri, opinioni e attività inerenti alla cosa pubblica tra i partecipanti di quella stessa democrazia affinché sia definibile come tale. A ciò si aggiunge, corollario necessario del dibattito, la partecipazione civica attiva alla vita pubblica, dai confronti alle attività organizzate.

Questi due aspetti fondamentali della democrazia sono stati consacrati, nel dibattito dottrinale moderno, coniando due lemmi espressamente dedicati: democrazia deliberativa<sup>43</sup> e

---

<sup>41</sup> Profili di democrazia rappresentativa si rinvenivano comunque nella democrazia ateniese, come riconosce F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 13: «è vero che un rilevante potere di indirizzo – la predisposizione delle proposte da iscrivere all'ordine del giorno – era attribuito a un organo ristretto, il Consiglio dei Cinquecento (*boulé*) (...) ciò non toglie, tuttavia, che ogni decisione finale spettasse all'assemblea dei cittadini riunita in pubblica piazza».

<sup>42</sup> Cicerone pone *l'ars oratoria* alla base del vivere civile: «quale altra forza avrebbe potuto raccogliere in un solo luogo gli uomini sparsi qua e là, o condurli da una esistenza selvatica e agreste a questo vivere umano e civile o istituire leggi, tribunali, diritti, una volta formatesi le comunità civili? (...) nella saggia guida di un oratore compiuto sta il fondamento non solo del suo prestigio personale, ma anche della salvezza di moltissimi cittadini e dell'intero Stato», CICERONE, *Dell'oratore* (titolo originale: *de oratore*, nella traduzione di Mario Martina, Marina Ogrin, Ilaria Torzi, Giovanna Certuzzi), Lavis, Rizzoli, 2012, p. 141. La guida delle masse non avviene più con la forza della spada o l'espressione di coraggio, ma con la capacità di persuasione e di convincimento. La necessità di far emergere le ragioni delle proprie visioni nel dibattito era pari al bisogno di difendere eventuali conseguenze infruttuose, giacché «In Athens a proposer and his proposal were linked both legally and politically, with each telling on the other»; J. ROISMAN, *Persuading the People in Greek Participatory Communities*, in D. Hammer (a cura di), *A Companion to Greek Democracy and the Roman Republic*, cit., p. 283.

<sup>43</sup> Il lemma "democrazia deliberativa", invero, potrebbe trarre in inganno sulla portata del suo significato, come riportano G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, 2/2014, p. 306: «Nella nostra lingua il verbo «deliberare» ha il significato di decidere, stabilire e, soprattutto se riferito all'attività di un organo assembleare, sta a indicare l'esito e la formalizzazione conclusiva di una decisione e non il processo che la precede e attraverso il quale si perviene a essa. Il verbo inglese *to deliberate*, invece, contempla una sfumatura più ampia di significati relativi alla sfera dialogica: discutere, dibattere, argomentare. Va assunto, dunque, che quando si usa l'espressione «democrazia deliberativa», il verbo «deliberare» è inteso nel senso di dialogo o discussione che precedono una qualsiasi decisione, istituzionale e non». Si segnala a riguardo anche l'analisi di J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione* (titolo originale: *The Dignity of Legislation*, nella traduzione di Cosimo Marco Mazzoni e Vincenzo Varano), Milano, Giuffrè, 2001, pp. 177-183. Risulta assai efficace delinearne le proprietà come hanno fatto G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Progettare nella crisi: coesione sociale e democrazia nelle città*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014, p. 11: «Se infatti i cittadini correntemente si ritrovano, nel formarsi le proprie opinioni e condividerle nel discorso pubblico, quasi esclusivamente a reagire e rispondere a input esterni, mediati e indirizzati dagli strumenti di comunicazione massmediale e dal marketing politico-istituzionale, la proposta che proviene dagli strumenti e dalle pratiche della democrazia deliberativa inverte tale schema, proponendo un metodo di discussione e confronto assembleare per impostare in maniera condivisa i problemi, raccogliere le informazioni, formarsi in questo modo una visione il più possibile condivisa e proporre di conseguenza istanze, analisi e soluzioni. (...) La democrazia deliberativa si propone dunque di integrare, completare lo schema della rappresentanza, che prevede che i cittadini eleggano con il voto altri cittadini al fine di prendere decisioni collettive, per evitare che il senso della partecipazione alla vita pubblica si inaridisca

democrazia partecipativa<sup>44</sup>. Queste due accezioni della democrazia sono interconnesse e saldamente intrecciate e condividono la visione di fondo sopra esposta: la democrazia così intesa è “democrazia in senso sostanziale” e impone che i cittadini non esplichino la sovranità nel mero atto del voto<sup>45</sup>, tornando ad essere nulla più che monadi coesistenti una volta usciti dalla cabina elettorale<sup>46</sup>. Perché si possa davvero parlare di democrazia è necessario che il cittadino sia anche coinvolto (il che deve venire dalle istituzioni) e attivo (una spinta, invece,

---

e si svuoti di senso, esaurendosi e riducendosi in una sorta di “delega in bianco”». Sul punto, anche R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, *passim*; L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005, pp. 67 ss.; M. BONINU, *Modelli di democrazia deliberativa*, in *Ragion pratica*, n. 1/2007, pp. 285 ss.; E. GREBLO, *Politica partigiana. La sfida agonistica alla democrazia deliberativa*, in *Politica & società*, n. 3/2014, pp. 467 ss.; C. MOUFFE, N. URBINATI, *Discutono di democrazia rappresentativa e conflittuale*, in *il Mulino*, n. 5/2009, pp. 807-809 in particolare; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 48; G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005, pp. 3 ss.; A. VESPAZIANI, *Costituzionalismo, cultura e democrazia deliberativa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2003, pp. 376-377; F. VIOLA, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, in *Ragion pratica*, n. 1/2003, pp. 33 ss. per esempi pratici, oltre al citato contributo di Balduzzi e Servetti, F. OLMASTRONI, *Partecipanti e non partecipanti. Limiti di rappresentatività in pratiche di democrazia deliberativa*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2013, pp. 57 ss.; L. CARSON, *Come migliorare l'attuazione della democrazia deliberativa: un'analisi comparata di due Giurie di cittadini*, cit., pp. 127 ss.

<sup>44</sup> Sul tema, U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2007, pp. 779 ss.; P. BILANCIA, *Crisi della democrazia partecipativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n.1/2017, *passim*. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, pluralismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 392-392. Per una prospettiva europea dell'istituto, M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2011, *passim*. Per un altro sguardo di insieme alle due sfaccettature di democrazia, B. GIBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005, pp. 97 ss.; sulla necessità della democrazia partecipativa alla luce dell'avvento della globalizzazione (e dei suoi contraccolpi sulla democrazia rappresentativa), P. L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2002, pp. 95 ss.

<sup>45</sup> Si allude a una visione riduttiva della democrazia denominata “democrazia di investitura”, che riconduce la forza dell'attività democratica di un popolo al mero momento dell'espressione di voto (finanche referendario) e non a una partecipazione attiva continua e costante dei cittadini alla gestione della *res publica*; L. ELIA, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*. *Voci estratte da Enciclopedia del diritto XIX (1970) e da Enciclopedia del diritto - Annali III (2010)*, Torino, Giuffrè, 2011, p. 672; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 11. Il lemma è evidentemente connotato da una portata ontologica negativa, una democrazia “on-off”, che porta il cittadino a essere partecipe e realmente *cives* unicamente in occasione dell'espressione di voto. Leopoldo Elia la indica chiaramente come una condizione pericolosa per la tenuta del sistema (democratico) di diritto, senza un adeguato bilanciamento in termini di democrazia di indirizzo, una partecipazione popolare in grado di influire sui programmi. L. ELIA, *La costituzione aggredita*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 33. A riguardo anche G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Torino, Einaudi, 2016, pp. 9 ss.

<sup>46</sup> Se è vero che il corpo elettorale è «una delle forme in cui il popolo si organizza per esercitare la sua sovranità», che tuttavia non si esaurisce lì ma si esprime anche nelle formazioni sociali e nella generalizzata partecipazione attiva alla vita politica del Paese; così T. MARTINES, *Artt. 56-57-58*, in G. Branca (a cura di), cit., p. 75 per la citazione e sul concetto in generale pp. 72-75. Sul punto anche N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, cit., p. 54. Si riportano, inoltre, le parole di P. LILLO, *Radici costituzionali del sistema democratico italiano*, in *Diritto di famiglia*, n. 2/2013, p. 627, che mettono in luce con lineare chiarezza la natura sostanziale della democrazia, unica auspicabile e contrapposta a una visione meramente formale della stessa: «Tale concezione, di carattere “sostanziale”, parte dall'idea che la Democrazia non si risolve soltanto nella “regola pratica” della partecipazione dei cittadini al “governo” della cosa pubblica, secondo criteri selettivi basati sul c.d. “principio maggioritario”. E non consiste, per tanto, in un concetto puramente organizzatorio del “potere”: secondo un'accezione “neutra”, quale tecnica, cioè, o quale modo d'essere dell'organizzazione politica. Una rappresentazione della Democrazia in senso “formale” sarebbe, infatti, estremamente riduttiva e limitata; essa coglierebbe unicamente il velo superficiale, ma non la reale consistenza del fenomeno democratico. Diversamente, secondo una linea di pensiero di carattere “sostanziale”, la Democrazia, prima ancora di essere una “regola del gioco”, è soprattutto un valore che si radica in una specifica visione della persona umana e della società civile. Con questa precisa connotazione assiologica, la Democrazia si pone quale azione combinata di “apparato” e di “comunità”, orientata verso la solidarietà, a servizio della tutela della dignità dell'uomo, integrativa del sistema dei valori posti dall'ordinamento a presidio delle esigenze fondamentali della persona umana».

propria del suo foro interiore): la partecipazione, il dibattito, il confronto, l'attivismo politico e sociale sono elementi che favoriscono e permettono il concretizzarsi di tali profili, rendendo una società non solo formalmente, ma anche sostanzialmente democratica<sup>47</sup>.

Nuovamente, delimitare precisamente i confini dei lemmi “democrazia deliberativa” e “democrazia partecipativa” non è operazione semplice. Particolarmente persuasiva è una distinzione formulata confrontando proprio le caratteristiche peculiari dei due concetti: tutt'e due «nascono come risposta alle insoddisfazioni e alle crisi della democrazia rappresentativa. Tutt'e due sono di origine recente, pur avendo antesignani nella storia anche remota». Queste due democrazie sono indubbiamente interconnesse: «La componente deliberativa (...) è presente nelle procedure di genuina democrazia partecipativa, quali i migliori bilanci partecipativi e il dibattito pubblico. A loro volta, le procedure deliberative trovano nella democrazia partecipativa un luogo privilegiato di applicazione; non l'unico, potendo applicarsi anche all'interno delle forme rappresentative nonostante il prevalente lato “aggregativo” di queste»; tuttavia «le differenze di genesi – prevalentemente latinoamericana la democrazia partecipativa, nordamericana o anglosassone l'altra, - di tono generale – prevalentemente di origine pratica la partecipativa, teorica la deliberativa - e di applicazione pratica sono notevoli». Segnatamente, «le forme pure di democrazia deliberativa sono praticate liberamente nella società o in sede culturale e più raramente attivate da istituzioni pubbliche, mentre la democrazia partecipativa entra di diritto nella sfera istituzionale. Inoltre, la democrazia partecipativa ha componenti non riducibili alla dimensione deliberativa che pure le è necessaria»<sup>48</sup>.

In altri termini, si può osservare come la democrazia deliberativa si concentri su una dimensione statico-dialogica, incentrata sull'attività di dibattito e discussione che precede una scelta condotta dai cittadini; la democrazia partecipativa, a sua volta, può sì estrinsecarsi come dibattito e confronto dei e tra gli elettori, ma aggiunge un *quid pluris* partecipativo, in una dimensione maggiormente dinamico-fattuale che involge direttamente il privato nell'esercizio della gestione della *res publica*, come può essere l'adesione attiva a pratiche di gestione dei beni comuni<sup>49</sup>, e che richiede necessariamente un intervento istituzionale con cui i singoli dialoghino e si confrontino per concertare il proprio agire. Pur profondamente connessi, sono due termini che conducono a privilegiare differenti aspetti: il momento puramente di confronto

---

<sup>47</sup> Sulla partecipazione necessaria del cittadino alla vita della Repubblica, riflesso dell'interpretazione dei principi della carta costituzionale, anche S. CARBONARO, *I rapporti civili e i rapporti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit., pp. 117-166.

<sup>48</sup> Così U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 4

<sup>49</sup> Un aspetto su cui si tornerà nel quarto capitolo.

e scelta la democrazia deliberativa, il dinamismo attivo a livello civico, sociale e politico la democrazia partecipativa<sup>50</sup>.

Se questa è la macro distinzione concettuale, ricondurre nella pratica le singole esperienze a l'uno o l'altra fattispecie non è sempre un'operazione semplice.

La soluzione prospettabile non è tanto separare i concetti con una linea netta. È infatti necessario accettare che, il più delle volte, essi convivano e si intersechino, arrivando talvolta a costituire uno requisito necessario dell'altro.

Pare, quindi, che l'approccio preferibile sia utilizzare i due termini prediligendo quello che maggiormente connota, per i propri tratti caratterizzanti per come sopra descritti, il singolo evento, che ben potrà manifestare tuttavia anche profili propri dell'altra accezione.

Esemplificando, si può ritenere che un gruppo di cittadini attivi che costituisca un comitato per la cura di un terreno urbano di verde pubblico e, in accordo con le istituzioni, si muova in tal senso, configuri un'esperienza suscumbibile nel campo della democrazia partecipativa per il dinamismo fattuale di cui si caratterizza (sebbene indubbiamente abbiano tra loro discusso per portare a termine questo progetto e operare la scelta di interesse pubblico, vivendo dunque momenti di democrazia deliberativa); una piattaforma telematica aggregativa di un certo numero di elettori che si confrontino su determinate tematiche che li accomuna per interessi, onde formulare proposte, iniziative o semplicemente accrescere le proprie conoscenze a riguardo, è invece un tipo di esperienza che pare più opportuno ricondurre all'area della democrazia deliberativa (per quanto possa avere sviluppi "partecipativi" laddove, ad esempio, dette determinazioni vengano poi raccolte e presentate alle istituzioni locali o nazionali, con le quali poi si avvii un dibattito e un confronto continuo e attivo).

Queste due categorie concettuali non sono un mero sofismo intellettuale. Una democrazia piena e compiuta abbisogna tanto della componente deliberativa quanto di quella partecipativa. Identificare i tratti di queste due categorie permette, di volta in volta, di metterne in risalto la presenza o il *deficit* in esperienze democratiche (o asserite tali). Di più, consente di attuare un bilancio sulla presenza di momenti dedicati a tali aspetti fondamentali della democrazia, potendo quindi intervenire in caso si riscontrino carenze.

D'altra parte, non è plausibile ritenere di esprimersi compiutamente e maturamente su questioni di politica interna e circa riforme da adottare senza un'adeguata informazione né una partecipazione attiva alla società che quelle riforme andranno a modificare. In una democrazia matura, la partecipazione attiva dei cittadini è di rilevanza fondamentale: nella partecipazione

---

<sup>50</sup> Sul punto, anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, 2011, p. 303; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, 2011, p. 271.

attiva, il cittadino ha modo di toccare con mano le realtà sulle quali le decisioni pubbliche vanno ad agire. In queste condizioni il singolo entra a far parte della comunità e sviluppa la sua sensibilità politica e istituzionale, aprendosi a una concezione integrata dello Stato e della collettività<sup>51</sup>. Questo permette, inoltre, di sviluppare rispetto e senso critico delle istituzioni pubbliche, non più vissute come centri di potere autoritari estranei alla propria realtà o, addirittura, ad essa ostili, ma enti collaborativi e ricettivi a certi stimoli. Impedisce, alle più estreme conseguenze, che una classe politica corrotta e disinteressata alla *res publica* prolifichi incontrollata, essendo il cittadino quotidianamente calato nella realtà politica dello Stato<sup>52</sup>.

Dinnanzi all'aspetto dinamico della democrazia partecipativa, la connotazione maggiormente statica di quella deliberativa pare quasi porla in secondo piano, come deficitaria rispetto alla prima. In realtà, ragionare della democrazia deliberativa aiuta a focalizzarsi su un aspetto fondamentale per la democrazia in generale: il dibattito.

Senza dibattito né confronto verrebbero meno le garanzie apportate da un governo democratico. È nel dibattito che il cittadino può forgiare una propria consapevolezza matura sul tema, sottoponendola al confronto con posizioni diverse per assicurarsi che le proprie opinioni abbiano una resistenza sufficiente in termini di fondatezza. La visione della realtà di ciascuno è indubbiamente limitata alle proprie esperienze e alla propria formazione. Le scelte politico-gestionali non costituiscono una scienza esatta; sono, anzi, atti ad elevata discrezionalità della pubblica amministrazione, sottratti al sindacato pieno del giudice amministrativo proprio perché non vincolati né vincolabili. Il bilanciamento di interessi da esse compiuto è teso al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico: ma tutto si fonda su un giudizio prognostico, stante l'incalcolabile numero di variabili che si frappongono tra una decisione pubblica e i suoi possibili risvolti. In un simile contesto, le esperienze personali hanno un loro rilievo, così come la *forma mentis* di ciascuno: ecco perché il dibattito diviene di fondamentale importanza. Ciò, si badi, vale tanto per le esperienze di democrazia deliberativa in cui si invita la cittadinanza a confrontarsi su una certa tematica per assumere una decisione; quanto nei momenti di campagna elettorale, in cui ciascuno dovrebbe dibattere attivamente con altri concittadini proprio per modellarsi una volontà di voto che sia la più matura e formata possibile; quanto, infine, a livello di democrazia rappresentativa, nella rilevanza della discussione assembleare<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> La partecipazione è necessaria anche ad arginare, come verrà successivamente esposto, le derive populiste del nostro tempo; per intanto, E. BRESSANELLI, G. MARTINICO, *Combattere o assecondare il populismo?*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 187 ss.; P. SCHIERA, *Il cittadino-governante. Contributo per un futuro buongoverno*, in *Filosofia politica*, n.3/2016, p. 539, rinviando per un più completo approfondimento della tematica in questa sede al capitolo successivo.

<sup>52</sup> J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., pp. 10, 40, 49, 54, 82;

<sup>53</sup> In effetti, come meglio si dirà in seguito, l'irrinunciabile necessità di un dibattito compiuto e completo tra le differenti visioni è proprio l'argomento cardine che conduce a rigettare opinioni massimaliste circa un sistema di democrazia diretta



È nel dibattito, inoltre, che possono emergere le opinioni minoritarie<sup>54</sup>; una constatazione che vale a porlo come elemento consustanziale al concetto stesso di democrazia.

Il ragionamento è tutto sommato assai concreto. In assenza di un dibattito, se fosse semplicemente richiesto a ciascuno di esprimere la propria opinione su una determinata questione, il singolo non attuerebbe altri percorsi logici e mentali che perseguire la scelta più prossima alle proprie esigenze, materiali o ideologiche che siano. Se, dunque, si addivenisse a una decisione senza dibattito, le scelte prese da una minoranza non avrebbero modo di emergere e sarebbero recessive<sup>55</sup>. Nel dibattito, invece, il soggetto ignaro di una certa prospettiva o alternativa o delle motivazioni dell'opzione avversa ha possibilità di modificare la propria opinione.

### 2.3. I reciproci rapporti tra le democrazie

Per come esposti, democrazia deliberativa e democrazia partecipativa non solo sembrano intensamente interconnessi tra loro, ma paiono anche concetti inscindibili da quello di democrazia diretta. La decisione del popolo, si può sostenere, non richiede una condotta

---

a favore di una visione integrata, che promuove istituti di democrazia diretta ma pur sempre in un macro sistema connotato da strutture di democrazia rappresentativa.

<sup>54</sup> «Prima di essere respinta, una opinione merita di essere ascoltata e confutata»: così J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 78.

<sup>55</sup> L'esempio trova riscontro in un'analisi d'oltreoceano in cui si studia l'impatto della democrazia diretta sui diritti delle minoranze (in particolare, nel caso di specie, per ciò che riguarda i diritti della comunità LGBTQIA+), mettendo in chiaro come sovente i procedimenti di democrazia diretta, privi dell'elemento del dibattito, pongano in una condizione di svantaggio puramente numerica (e non ontologica) le istanze delle minoranze; K. REDFIELD-ORTIZ, *Government by the People for the People? Representative Democracy, Direct Democracy, and the Unfinished Struggle for Gay Civil Rights*, in *Arizona State Law Journal*, 2011, n. 43/2011, p. 1376; sul punto, anche E. GREBLO, *Politiche del riconoscimento e democrazia deliberativa*, in *Ragion pratica*, n. 2/2007, pp. 518-519. Non concorda con tale pessimismo, invero, un altro studio anglosassone che asserisce come istituti di democrazia diretta possano inficiare i diritti delle minoranze solo in realtà locali circoscritte, dove l'omogeneità degli interessi è più marcata (e, quindi, non è detto vengano tutelati a pieno nemmeno in condizioni di democrazia rappresentativa): T. DONOVAN, S. BOWLER, *Direct Democracy and Minority Rights: An Extension*, in *American Journal of Political Science*, n. 3/1998, pp. 1020 ss. Sul tema anche S. J. CLARK *A Populist Critique of Direct Democracy*, cit., pp. 450-451, E. M. NOAM, *The efficiency of direct democracy*, in *Journal of Political Economy*, n. 4/1980, pp. 803 ss. Per altro, certi istinti reattivi a periodi di crisi o conflitto (come la generalizzata islamofobia in reazione al terrorismo estremista islamico) possono avere meno presa su una classe dirigente condotta, per abitudine politica, a valutare e studiare le proprie decisioni pubbliche rispetto a un corpo elettorale facile preda di suggestioni propagandistiche. A riguardo, la realtà incalza lo studio accademico laddove, proprio nei giorni in cui si redige questo capitolo, in Svizzera è stata approvata con referendum una legislazione proibitiva del *burqa*, il velo integrale adottato dalle donne musulmane di fede più fervente: formalmente trattasi di una questione generale di pubblica sicurezza, ma lo stesso partito di centrodestra proponente il quesito referendario ha dichiarato di aver agito in particolare per agire sulla condotta della minoranza musulmana del paese, il che non ha frenato la maggioranza dell'opinione pubblica (52%) dall'approvare tale legge, nonostante il Governo si fosse apertamente pronunciato contro. Per questa ricostruzione, REDAZIONE, *In Svizzera sarà vietata la copertura totale del viso in pubblico*, in *Il Post*, 7 marzo 2021, che cita anche (in particolare per le intenzioni apertamente anti-islamiche della riforma) J. REVILL, *Swiss to vote on banning face veils in referendum criticized as Islamophobic*, in *Reuters*, 3 marzo 2021.

partecipativa? La sua centralità nella visione relativa della democrazia diretta, parimenti, non comporta immancabilmente un momento deliberativo che lo veda protagonista? Rispondere a questi interrogativi è un passaggio obbligato per distinguere queste differenti concezioni di democrazia, ciascuna utile a evidenziare determinate peculiarità del concetto di fondo, e le soluzioni prospettate condurranno a evidenziare come non siano concetti poi così inscindibilmente connessi. Anzi, *punctum dolens* della democrazia diretta risulterà essere proprio l'insormontabile deficienza di un dibattito compiuto a livello ampio e nazionale.

### 2.3.1. *Democrazia diretta assoluta e democrazia deliberativa*

Anzitutto, si distinguono democrazia diretta in senso assoluto e democrazia deliberativa con la considerazione per cui la prima presuppone scelte operate dai cittadini senza mediazioni, mentre la democrazia deliberativa può (e tendenzialmente così è) implicare tale profilo, anche se non necessariamente: si riferisce espressamente alla partecipazione al dibattito che precede le scelte, senza per questo implicare necessariamente una vincolatività generale delle stesse. Le determinazioni al termine del confronto civico possono essere consegnate a un apparato istituzionale pubblico che potrà tenerne conto nelle sue risoluzioni, ma non costituiscono di per sé scelta vincolante per l'agire pubblico. Il concetto di democrazia deliberativa si concentra, dunque, sul momento di confronto che antecede l'assunzione della decisione, non sulla decisione stessa.

### 2.3.2. *Democrazia diretta relativa e democrazia deliberativa*

La differenza tra la democrazia deliberativa e la democrazia diretta in senso relativo risiede nel fatto che peculiarità di quest'ultima è la centralità dell'iniziativa popolare delle tematiche da discutersi, di volta in volta, nella vita politica nazionale, ma tale selezione auspica un dibattito ma non lo esige: una raccolta firme per presentare un disegno di legge di iniziativa popolare presuppone, per un largo consenso, una certa campagna pubblicitaria, ma non per forza momenti di confronto costruttivo e ragionato tra i cittadini. La democrazia deliberativa, al contrario, si focalizza proprio sulla diffusione delle conoscenze e la circolazione delle differenti idee in senso prodromico a stabilire quali tematiche affrontare e come farlo.

Va da sé, dunque, che l'aspetto deliberativo della democrazia e le esperienze di democrazia deliberativa (due concetti differenti: una connotazione auspicabile per ogni forma di democrazia il primo, l'insieme delle occasioni di dialogo e discussione per i cittadini-elettori il

secondo) devono connotare la democrazia diretta, relativa o assoluta che sia, perché sia definibile una democrazia sostanziale, ma non sussiste un rapporto di sovrapposizione tra i due concetti che restano distinti.

### 2.3.3. *Democrazia diretta assoluta e democrazia partecipativa*

Un discorso analogo può valere per la democrazia partecipativa, sebbene con differenti argomentazioni. Come osservato, essa presuppone in qualche modo un'integrazione con le istituzioni rappresentative<sup>56</sup>, sulle quali assemblee di cittadini potrebbero comunque esercitare mature e articolate "pressioni"; una visione di partecipazione che ha trattato rinnovato vigore dall'introduzione, nella carta costituzionale, del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>57</sup>. In

---

<sup>56</sup> Per alcuni, la democrazia partecipativa sarebbe proprio la sintesi da democrazia diretta e democrazia rappresentativa. A riguardo, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, pp. 6-7. Nello stesso contributo, si apprezza un inciso sul rapporto tra democrazia partecipativa e deliberativa che può aiutare a chiarire la natura della loro relazione: «la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d'altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative (...). Tuttavia rimangono fra le due correnti d'idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso e matrici che non si limitano all'interesse per il valore e le tecniche dell'argomentazione razionale, che rappresenta invece la preoccupazione assorbente della democrazia deliberativa», p. 17. Val la pena ricordare che una valenza morale alla democrazia in generale è affidata anche da Mazzini in uno dei suoi *pamphlet*, laddove critica chi la riconduce a questioni "meramente politiche": «Lacerata la bella insegna della democrazia, *progresso di tutti per opera di tutti, duci i migliori e i più saggi* [corsivo non mio], i fautori di sistemi hanno tolto ciascuno un lembo di questa insegna, e lo hanno sostituito, senza pur badar gli uni agli altri, alla bandiera comune. A taluno è venuto fatto d'afferrare una idea meramente *politica*; e il dominio della maggioranza, la tirannide della cifra, senza riforma morale, senza mallevadoria d'educazione nazionale, usurpa nelle sue pagine il nome di democrazia»: così G. MAZZINI, *I sistemi e la democrazia – pensieri*, Genova, Tipografia Dagnino, 1850, p. 8.

<sup>57</sup> Il concetto di sussidiarietà in senso orizzontale, introdotto con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, è di per sé una piccola rivoluzione copernicana nell'atteggiarsi del potere pubblico, scardinando il tradizionale sistema-Stato configurato in una struttura piramidale col potere pubblico al vertice e relativi oneri e onori gravanti su di esso: «La sussidiarietà orizzontale introduce nell'esercizio dell'azione pubblica la cooperazione tra l'ente pubblico ed il cittadino e i corpi intermedi; compare il principio di leale collaborazione. In alcuni casi si arriva a riconoscere che sono i cittadini stessi a potersi e doversi industriare ed organizzare per dare risposta, in un'ottica di azione pubblica e quindi fuori da logiche strettamente privatistiche, ai propri bisogni. Mentre la declinazione verticale della sussidiarietà rischia di residuare come (...) puro e semplice schema organizzativo (...) la versione orizzontale della sussidiarietà sottintende una vera rivoluzione nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino. Con la sussidiarietà orizzontale, infatti, al cittadino viene riconosciuto un ruolo attivo nell'azione pubblica (...): così P. SAVARESE, *La sussidiarietà e il bene comune*, vol. n.32 di *Passato e presente*, Edizioni nuova cultura, Roma, 2014, p. 31. Ancora, G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. la gestione diretta dei beni comuni urbani*, in *Munus*, n. 1/2017, p. 137 ha detto a riguardo: «La democrazia partecipativa esalta appunto questa dimensione partigiana e al tempo stesso vitale della democrazia, e per questo è particolarmente delicato il suo incontro coi principi costituzionali. In particolare, la prospettiva dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione è stata profondamente modificata dalla novella dell'art. 118 c.4 Cost., che ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale. Viene riconosciuta cioè non una generica promozione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, ma un potere di azione privilegiato a singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Sul punto anche E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, n.3/2020, p. 356. Certa dottrina ha evidenziato come, stante la consacrazione letterale nella citata riforma del principio, in realtà fosse considerabile, in una certa misura, già immanente nel testo costituzionale proprio per lo stretto legame che intercorre tra esso e la democrazia partecipativa e tra questa e una democrazia reale e matura, come F. GABRIELE, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 1038: «a prescindere dal fatto che nel testo della Costituzione

questo senso, si può osservare un'analogia con la democrazia diretta in senso relativo, seppur unicamente concettuale: si dà rilievo alla voce della cittadinanza, che con la propria partecipazione attiva (in progetti comunali o pubbliche manifestazioni di intenzioni, ad esempio) può manifestare il proprio orientamento su determinate tematiche. Il più rilevante punto di contatto con la democrazia diretta, tuttavia, è forse la portata pedagogica di questa concezione di democrazia: partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica rende il cittadino più consapevole e maturo circa le sue scelte, più attivo e attento al bene pubblico. Ma la democrazia partecipativa, a differenza della democrazia diretta, non comporta necessariamente che la cittadinanza assumerà direttamente determinate decisioni, piuttosto che delegarle a un rappresentante democratico; in altri termini, non implica che la sua scelta sia per forza la statuizione finale in sé e per sé e non la decisione circa il rappresentante che meglio sappia interpretare i suoi orientamenti e interessi.

Proprio per la sua genetica caratteristica di dialogare con le istituzioni e interfacciarsi con esse, coinvolgendo la cittadinanza in attività civiche e decisioni comuni ma non connotate, tendenzialmente, da caratteristiche formali in grado di dare ad esse autonoma e spontanea veste giuridica, la democrazia partecipativa è, piuttosto, tendenzialmente accostata alla democrazia rappresentativa come "correttivo" della stessa per evitarne uno scollamento dalla realtà cittadina e dall'*idem sentire* popolare. Tali considerazioni tratteggiano una evidente distinzione rispetto alla concezione assoluta di democrazia diretta: chi riconduce la democrazia diretta prevalentemente all'istituto referendario, intendendo dunque la democrazia diretta in senso assoluto, in effetti rileva la distinzione tra queste due accezioni di democrazia considerando la

---

non fu inserito alcun riferimento espresso al principio, come pure sarebbe stato logico se il principio stesso fosse stato assunto a cardine del nuovo ordinamento (...), sembra indubitabile la presenza nella Costituzione quanto meno anche di altri valori e altri principi dei quali le sue disposizioni sono variamente ed in varia misura (anche espressione». Ancor più convintamente J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un «principio speranza» per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Il Foro italiano*, 4/1996, p. 191: «Nulla impedisce tuttavia una rilettura dei principi fondamentali della costituzione. Questo vale soprattutto per il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost, che potrebbe essere letto in modo analogo al principio di sussidiarietà del preambolo del trattato di Maastricht. Lo stesso valore della differenziazione delle autonomie su cui si fonda e si sviluppa il principio della sussidiarietà vale non solo per le autonomie politico amministrative territoriali, ma anche per le autonomie culturali di cui agli art. 6, 7, 8 e 9 Cost, e forse anche per l'autonomia economica del mondo del lavoro (art. 4). Il principio di sussidiarietà potrebbe risultare pertanto anche da una rilettura dell'art. 2 Cost, nel senso di una garanzia dell'autonomia delle formazioni sociali e di una graduazione dei doveri di solidarietà, corollario naturale di personalismo e pluralismo come principi fondamentali del compromesso costituzionale. Anche l'art. 3, 2° comma, Cost, subordina ogni intervento della repubblica ad una finalità di ausilio ben inquadrabile in un più ampio principio di sussidiarietà». Per altro, già con la sent. n. 303/2003 la Corte Costituzionale aveva rivestito il principio di sussidiarietà di una portata assai ampia, in grado di derogare allo stesso riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost. nella sua portata attrattiva verso il livello più prossimo all'oggetto del legiferare; addirittura, sotto un certo punto di vista, «tale argomento (...), se condotto in modo coerente alle sue estreme conseguenze, sembrerebbe configurare il principio di sussidiarietà come un principio sovra-costituzionale in grado di derogare alle disposizioni costituzionali scritte. In altri termini la corte, con questo filone giurisprudenziale, contribuisce al consolidamento dell'idea secondo la quale il principio di sussidiarietà sarebbe il grimaldello attraverso il quale le disposizioni costituzionali possono essere derogate caso per caso», I. MASSA PINTO, *Sussidiarietà e fraternità alla prova: due declinazioni sintomatiche della critica antiformalistica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 10.

democrazia diretta come «partecipazione che fronteggia la rappresentanza», in termini dunque antitetici ad essa, mentre la democrazia partecipativa è tratteggiata come «partecipazione che si confronta con i rappresentanti»<sup>58</sup>.

#### 2.3.4. *Democrazia diretta relativa e democrazia partecipativa*

Per ciò che concerne la visione relativa della democrazia diretta, invece, il confine è più labile. In tale concezione, come si è detto, il rapporto con le istituzioni è tanto necessitato quanto nella democrazia partecipativa. Parimenti, l'attivismo civico è la caratteristica focale del concetto, ma non la scelta finale, che spetta ai rappresentanti democratici.

L'opacità delle differenze tra la democrazia partecipativa e la democrazia diretta relativa emerge con chiarezza rifacendosi a un esempio emergente nel contesto eurounitario. L'Unione Europea prevede dei meccanismi per integrare l'iniziativa decisionale istituzionale con la volontà popolare dei cittadini<sup>59</sup>, già citati in precedenza richiamando la figura giuridica dell'ICE. Negli art. 11 par. 4 del Trattato sull'Unione europea e art. 24 par. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>60</sup> si rinviene il fondamento dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare europea<sup>61</sup> e nei Regolamenti (UE) n. 211/2011 e 788/2019 la sua disciplina.

---

<sup>58</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, pp. 45-46.

<sup>59</sup> Alcuni dei quali, come la petizione, sono già stati citati. Si osserva qui che si tratta di meccanismi più che necessari in un'istituzione unica nel suo genere, che soffre di un genetico *deficit* di democraticità e che difetta di un *demos* culturalmente inteso e unitariamente sovrano; A. HURRELMANN, *Democracy beyond the State: Insights from the European Union*, in *Political Science Quarterly*, n. 1/2014, pp. 87 ss. Certa dottrina ha espressamente osservato come «Cette disposition démontre l'ambition de l'Union européenne de dépasser la critique du déficit démocratique en proposant une participation plus active du citoyen européen et en précisant ses droits politiques»: così R. EL-HERFI, *L'iniziativa citoyenne européenne: évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n.4/2011, p. 677. Certe voci dottrinali, per altro, hanno evidenziato come tale mancanza genetica di legittimazione democratica abbia orientato anche le scelte di architettura istituzionale dell'Unione compiute nel Trattato di Lisbona, come P. SCARLATTI, *Democrazia e istituzioni nell'unione europea: il trattato di Lisbona* in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp. 15-18. Chi scrive si permette di sottolineare, per altro, il conflitto concettuale tra la carenza di democraticità dell'Unione, da una parte, e il suo (auspicabile e meritevole) ruolo di vigilanza sulla qualità della democrazia dei propri Stati Membri, dall'altra; forte, dunque, di una natura (per tradizione giuridico-culturale) di «spazio autenticamente democratico» da una parte e sofferente di una certa legittimazione democratica dall'altra. Sul ruolo di forza «democratizzante» assunto dall'UE e i suoi rapporti con Stati Membri non sempre adeguati agli *standard*, M. P. IADICICCO, *Il rispetto del principio democratico da parte degli stati europei: quale ruolo per l'unione europea?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, citazione a p. 3. Per alcuni spunti sul deficit democratico dell'UE, *ex multis*, J. MENDES, E. CHITI, *The Evolution of EU Administrative Law*, in P. Craig, G. de Burca, *Evolution of EU Law*, Paul Craig and Gráinne de Búrca, Oxford University Press, 2021, in particolare pp. 360 ss.

<sup>60</sup> «Ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi di cui al presente articolo o all'articolo 13 del trattato sull'Unione europea in una delle lingue menzionate all'articolo 55, paragrafo 1, di tale trattato e ricevere una risposta nella stessa lingua.».

<sup>61</sup> D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario (Intervento al Convegno "Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza", Roma, L.U.I.S.S. Guido Carli, 6 novembre 2009)*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2009, pp. 589 ss.; A. AUER, *European Citizens' Initiative*, in *European Constitutional Law Review*, n.1/2005, pp. 79 ss.; J. ORGAN, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*, in *European Constitutional Law Review*, n. 10/2014, pp. 422 ss.

Citando il testo normativo da ultimo richiamato, tali regolamenti definiscono le «procedure e le condizioni necessarie per l'iniziativa di invitare la Commissione a presentare, nell'ambito delle sue attribuzioni, una proposta appropriata su materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati (“iniziativa dei cittadini europei” o “iniziativa”))»<sup>62</sup>. Dunque, alla luce di quanto sopra osservato, si tratterebbe di istituti riconducibili all'alveo della democrazia diretta intesa in senso relativo. Eppure, nel sito istituzionale del Parlamento europeo<sup>63</sup>, alla voce *iniziativa dei cittadini*, dove vengono esposte tale procedura democratica, l'*incipit* si riferisce ad essa espressamente come un «importante strumento di democrazia partecipativa».

Nel rapporto tra democrazia diretta relativa e democrazia partecipativa, quindi, emerge il maggior grado di incertezza identificativa dei singoli eventi. Si può osservare, forse, che la differenza è a monte, a livello di piano concettuale: la democrazia partecipativa non intende una struttura gestionale di un ordinamento democratico (come la distinzione tra democrazia diretta e rappresentativa), bensì un modo di intenderne i rapporti che devono intercorrere nella società che compone quell'ordinamento, sensibile e favorevole al coinvolgimento attivo dei cittadini nel vivere quotidiano della società civile; la democrazia diretta in senso relativo presuppone questa partecipazione (per lo meno nei termini di democrazia sostanziale sopra descritti) ma non si esaurisce in essa, richiedendo che i cittadini proponano questioni in formule e metodi istituzionalizzati e procedurali (come l'iniziativa legislativa popolare) in grado di incidere sull'assetto normativo nazionale e sulle risoluzioni di indirizzo politico assunte dagli organi deputati a farlo (come nel caso delle petizioni). Citando un istituto che funga da *discrimen*, si potrebbe ritenere che le consultazioni su una certa tematica rappresentino un istituto di democrazia partecipativa e non di democrazia diretta; la differenza tra le due costruzioni teoriche, tuttavia, è comunque assai labile.

### 2.3.5. Tirando le fila: democrazia diretta, partecipazione e deliberazione

Conclusa tale breve analisi del rapporto tra democrazia diretta e democrazia deliberativa e partecipativa, si compie ora un piccolo passo indietro per fare il successivo salto in avanti.

Democrazia deliberativa e partecipativa si riferiscono intuitivamente al momento deliberativo e partecipativo della vita democratica: sono concezioni della democrazia che esaltano, uno per ciascuna, questi due aspetti.

---

<sup>62</sup> Art. 1 Reg. UE n. 788/2019.

<sup>63</sup> [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Si è osservato nel presente capitolo come istituzioni, tribunali e dibattito pubblico tendono a usare il lemma “democrazia diretta” riferendosi, più o meno consciamente, alla sua accezione relativa. Essa, come si è visto, in un certo senso comporta la democrazia partecipativa, garantendo così uno dei due elementi propri della democrazia sostanziale: appunto la partecipazione.

Altrettanto può dirsi per l’aspetto deliberativo, parimenti rilevante per una democrazia matura ed effettiva? La risposta è di segno negativo.

Con particolare riguardo alla democrazia diretta relativa, si è affermato poc’anzi che essa “auspica un dibattito ma non lo esige”; affermazione che vale altresì per la democrazia diretta assoluta. Spostando l’analisi nel campo del concreto, firmare una petizione o una proposta di legge popolare non richiede necessariamente una discussione sul punto; recarsi alla cabina elettorale per apporre il proprio segno sulla scheda di un *referendum*, non garantisce che quello stesso votante si sia prima confrontato con altri cittadini.

In effetti, come accennato a più riprese, le critiche volte a chi caldeggia un uso pervasivo e diffuso della democrazia diretta vertono soprattutto sull’endemica carenza di dibattito che caratterizzerebbe simili sistemi. Difficilmente si può immaginare un confronto tra le decine di milioni di individui che compongono gli stati moderni; nel Parlamento, al contrario, le diverse posizioni vengono raccolte da pochi esponenti politici, che possono confrontarsi sulle tematiche al centro delle decisioni da assumere. Laddove la democrazia rappresentativa implica *ex se* le possibilità di dibattito e confronto<sup>64</sup>, a ciò servendo proprio le istituzioni democratico-rappresentative, non altrettanto fa la democrazia diretta. Le *polis* potevano raccogliere masse di poche migliaia di cittadini, che componevano l’interezza degli aventi diritto al voto, in un’unicità di spazio e tempo che permetteva quel momento deliberativo effettivo, dando la possibilità di prendere parola a tutti e a tutti di ascoltare direttamente gli interlocutori e confrontarsi dal vivo con loro. Nei sistemi costituzionali odierni, salvo pochi esempi superstiti di città-Stato, tale possibilità è ormai esclusa. Da un punto di vista strutturale, logistico, gestionale, di tempistiche, è fisicamente impossibile garantire quel confronto diretto che concretizza il momento deliberativo e permette la formazione di idee corroborate da argomentazioni, testate da critiche e arricchite da osservazioni.

A chi propugna lo sviluppo della democrazia diretta in maniera massiva, specie se intesa in senso assoluto, la critica più efficace e non risolvibile è questa: la necessaria carenza di dibattito, al più surrogabile con strumenti propri dei moderni sistemi di comunicazione, ma mai

---

<sup>64</sup> J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., pp. 78-79.

veramente sanabile come risulta essere nella concentrazione degli aventi parola nella stessa aula nello stesso momento.

### 3. *La democrazia (ancora più) diretta ai tempi di internet*

Non per tutti, tuttavia, le critiche da ultimo evidenziate sono insormontabili, facendo leva proprio sullo sviluppo dei mezzi comunicativi.

Certe voci<sup>65</sup> guardano con speranza alle nuove tecnologie per risolvere gli impedimenti logistici al pieno dispiegarsi di una forma di governo completa e pura di democrazia diretta. Internet, si dice, è in grado di *bypassare* il problema della distanza e della partecipazione alla medesima assemblea: i siti e i *blog* sono “stanze” virtuali prive di limiti fisici, le cui potenzialità sono vincolate non a questioni di fattibilità architettonica o logistica ma unicamente alla potenza dei *server* coinvolti. Con i sufficienti investimenti, si sostiene, sarebbe possibile trasferire le sedi del dibattito democratico dalle aule fisiche a quelle digitali, permettendo l’accesso (e, dunque, la partecipazione) a ogni cittadino, realizzando finalmente nella sua misura più compiuta l’ancestrale ideale di sovranità popolare, proprio delle prime *agorà* democratiche e a cui si rinunciò parzialmente, in nome della democrazia rappresentativa, proprio per le limitazioni logistiche dovute al non poter riunire, in un medesimo luogo, quel sempre più numeroso “popolo sovrano”<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Alcuni, invero, sembrano assolutamente certi di tale capacità della tecnologia, come G. A. NATION III, *We the people: the consent of the governed in the twenty-first century: the people's unalienable right to make law in Drexel Law Review*, n. 4/2012, p. 366: «in direct democracy, there are no committees to set agendas or conduct hearings, no procedural rules, and, most importantly, no institutions or forum in which deliberation can take place. In short, there is no structure to support a meaningful, efficient, legislative process. This criticism, if it were valid rather than just an excuse to justify elitism, 227 is not valid today because it fails to take into account the potential created by the communications revolution. Today, many individuals can share information and discuss proposals as effectively as a small group could in the past. The structure that will allow hundreds of thousands, or even millions, of voters to organize, learn, discuss, draft, and vote on legislation efficiently already exists. Social networking sites (SNSs), like Facebook or LinkedIn, show the organizing potential and efficiency of the Internet». Le speranze dei c.d. *cyberottimisti* vertono intorno al concetto di “disintermediazione”, per cui il web permette di elidere la necessaria presenza di figure di tramite per assumere decisioni, congiungendo immediatamente i cittadini l’uno all’altro; M. CUOMO, *In principio era il mercato, poi venne la rete. Disintermediazione, spontaneità, legittimità*, in *Iride*, n. 2/2015, pp. 305 ss.

<sup>66</sup> Il discorso che qui si introduce concerne un’ottica naturalmente generale, ispirata ai valori costituzionali ma che prescinde dai meccanismi strettamente previsti dalla nostra Costituzione, che proceduralmente riconosce la democrazia rappresentativa come la regola e quella diretta come l’eccezione. Vale però la pena rilevare come meccanismi di voto *online* sarebbero, secondo alcune voci dottrinali, incompatibili con l’attuale assetto valoriale costituendo la presenza fisica al momento del voto, in un contesto visionato da pubblici ufficiali, una garanzia della libertà e della segretezza sancite dall’art. 48 della Carta costituzionale; sul punto S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s’ha da fare*, in *Consulta Online - Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 1.



Invero un numero più cospicuo di voci dottrinali<sup>67</sup> sono sì possibiliste sulle opportunità che le tecnologie moderne recano con sé per implementare la democrazia, ma senza ritenere che i nuovi mezzi comunicativi digitali permettano di strutturare una vera e propria *e-democracy* diretta.

Anzitutto, rimangono insoluti troppi interrogativi su chi e come gestirebbe quelle piattaforme<sup>68</sup>. Si è accennato, in precedenza, ai *server* necessari a gestire un afflusso di dati e connessioni così ampio da poter, idealmente, permettere un'interazione immediata di decine di milioni di utenti. Va da sé che la società privata titolare della proprietà o gestione di detti *server* si ritroverebbe a detenere, virtualmente ma non metaforicamente, le chiavi dell'intero apparato democratico nazionale. Come gestire il dibattito, determinare i singoli pulsanti di interazione, persino l'impaginatura grafica delle schermate, sarebbero tutti elementi apparentemente formali ma in grado di agire in maniera più o meno evidente sull'afflusso e le decisioni dei singoli, con un'influenza potenzialmente determinante sulla vita democratica del Paese. Anche laddove tutto fosse gestito dalla macchina statale, ipotizzando uffici della pubblica amministrazione creati *ad hoc*, quei burocrati amministrativi che si ritroverebbero al loro vertice deterrebbero comunque poteri di influenza incontrollabili<sup>69</sup>, privi di un'investitura democratica per esercitarli (e qualora, invece, ne venissero provvisti, l'influenza che comunque eserciterebbero non

---

<sup>67</sup> Evocative a riguardo le parole di L. CASINI, *Lo Stato nell'era di Google*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2019, p. 1138: «La pretesa di coinvolgere i cittadini su un numero sempre maggiore di decisioni, mediante procedure elettroniche, sembra ispirata dagli stessi ideali giacobini che venivano professati verso la fine del XVIII secolo: (...). È noto il modo in cui sono finiti tali proclami». L'autore prosegue in toni più possibilisti, coi quali si concorda sotto ogni aspetto: «Eppure, la maggior facilità di accesso alla democrazia diretta resa possibile dalle tecnologie può avere effetti positivi. L'importante è che essa, oggi più semplice da praticare, non sostituisca le altre forme di democrazia che, anche quando in crisi, appaiono più attrezzate per esaminare e adottare decisioni complesse»; si preannuncia così quella concezione necessaria di integrazione tra democrazia rappresentativa e diretta che verrà successivamente ripresa in questo contributo. Sul rapporto tra internet e democrazia si vedano anche M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, n. 2/2015, pp. 275 ss.; A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 583 ss.; T. E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, n. 1/2017, pp. 657 ss.; I. RIVERA, *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in *Federalismi*, 1/2017, *passim*.

<sup>68</sup> Se è vero che implementare le vie democratiche *online* in certi termini può rappresentare «una possibile via d'uscita alla crisi delle istituzioni democratiche tramite la sperimentazione di una nuova forma di agorà virtuale», è altrettanto vero che trattasi di «Una possibilità di cambiamento che potrebbe celare il rischio della sostanziale subalternità del cittadino, il quale vive l'illusione della partecipazione senza percepire il subdolo potere decisorio di élites autoreferenziali, come organi direttivi, blog, piattaforme online, tutti strumenti privi dei necessari contropoteri di cui la democrazia deve, invece, sostanziarci»: così P. D'ALEO, *Il problematico rapporto tra cyberspazio e democrazia rappresentativa. I movimenti politici dell'e-democracy*, in *Politica & società*, n. 1/2018, p. 55. Sul punto anche M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, pluralismo*, cit., pp. 389-390; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., pp. 97-99.

<sup>69</sup> Se si ipotizzassero, invece, tante piattaforme quanti sarebbero i partiti, il problema non farebbe che spostarsi nuovamente nell'ambito privato: «il moltiplicarsi delle occasioni elettorali (nelle quali si possono far rientrare le primarie o consultazioni affini) o paraelettorali (che ragionevolmente includono le varie forme di sondaggio somministrate da ogni parte), non di rado gestite attraverso il web, non fa che trasformare chi partecipa in una curiosa figura ibrida, di spettatore-controllatore-attore che ritiene di influire sulle scelte di chi governa (o comunque vorrebbe farlo) guardando e giudicando, ma è a sua volta controllato da chi predispone gli strumenti di partecipazione»: così G. MAESTRI, *La democrazia e il segreto del voto, tra Italia e Stati Uniti Considerazioni a partire da un recente volume di Mimma Rospi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2020, p. 264.

comporterebbe altro che cambiare volto alla democrazia rappresentativa; la “manipolabilità” della democrazia diretta è un altro aspetto critico della stessa che verrà di seguito sviluppato).

Emblematica è la vicenda, intercorsa proprio nei giorni in cui si scrivono queste pagine, dell’abdicazione della Piattaforma Rousseau (della omonima Associazione Rousseau facente capo a Gianroberto Casaleggio) dal ruolo di *agorà* digitale al servizio del Movimento 5 Stelle, ufficialmente per difficoltà economiche<sup>70</sup>. Questo evento pone l’accento su un requisito di carattere gestionale organizzativo che non potrebbe essere disatteso in caso di implementazione della *e-democracy*: la necessità che simili piattaforme siano di proprietà e gestione statale. Non solo per garantire la non manipolabilità<sup>71</sup> e la sicurezza necessarie, ma anche per evitare simili *debacle*, che comporterebbero un inaccettabile *vulnus* all’apparato democratico. Si pensi alla recente nascita del Governo Draghi: in ordine all’adesione a tale progetto politico, il Movimento si è rivolto ai propri iscritti per ottenere un *placet* attraverso la Piattaforma<sup>72</sup>. Orbene, se un simile *default* economico dell’associazione si fosse verificato in prossimità di tale voto decisivo per la vita democratica del Paese, sarebbero stati lesi ben più dei diritti politici degli aspiranti votanti: si sarebbe verificato un vero e proprio stallo dell’intero apparato democratico italiano per le vicissitudini di un’azienda privata.

Anche la soluzione proponibile di creare piattaforme digitali a controllo e gestione statale deputate a queste finalità è semplice solo all’apparenza: si parla di una piattaforma unica per tutte le forze politiche? O di piattaforme dedicate a ognuno dei partiti iscritti al relativo registro parlamentare? E in quest’ultimo caso, si è certi che dette associazioni politiche accettino senza riserve che le proprie votazioni dipendano da piattaforme a controllo statale, potenzialmente anche quando esse si trovino all’opposizione? Ancora il Movimento 5 Stelle è un buon esempio a riguardo, non risultando a tutt’oggi iscritto al citato registro dei partiti politici<sup>73</sup>. Un’evidente diffidenza, sui cui motivi non si indaga in questa sede, che non pare azzardato ipotizzare potrebbe estendersi anche alla decisione di appoggiarsi a una piattaforma non di proprio esclusivo controllo. Come si vede, anche optando per un sistema statale di gestione di dette piattaforme digitali, i nodi da sciogliere non sarebbero di scarsa rilevanza.

---

<sup>70</sup> Sul punto A. CANGEMI, *L’associazione Rousseau divorzia dal M5s per creare una «piattaforma laica»*, in *Fanpage.it*, 23 aprile 2021.

<sup>71</sup> In tal senso A. C. FRESCHI, *Falsità, manipolazione, intimidazione: le minacce digitali al pluralismo e alla democrazia*, in *il Mulino*, n.4/2019, pp. 563 ss.

<sup>72</sup> E. BUZZI, *Rousseau, il risultato del voto sul governo Draghi: sì del 59,3%*, cit., *passim*.

<sup>73</sup> Evidenza rilevata in F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, p. 13 (il cui contributo si cita anche per una panoramica sulle leggi di finanziamento statale ai partiti e la delicata questione del necessario controllo sulla democraticità degli stessi) e tutt’oggi confermata (19.04.2021) visionando i siti istituzionali dedicati.

Secondariamente, i dubbi circa rischi di *hackeraggio* dei più importanti circuiti democratici del paese restano privi di risposte certe e rassicuranti<sup>74</sup>. Le tornate elettorali nordamericane del terzo millennio sono state segnate da più che meri sospetti di influenze illecite di *hacker*<sup>75</sup>, criminali moderni che operano nel mondo virtuale, talvolta mossi da ideologie personali, talaltra veri e propri “mercenari” informatici, pronti ad asservirsi ai bisogni di chicchessia dietro compenso. Il discrimine col voto cartaceo può essere individuato nella materialità degli atti. Il sistema elettorale “fisico” si basa su segni individuati e individuabili nella realtà fenomenica, tracce lasciate su supporti reali a loro volta conteggiati e catalogati. Possibili brogli possono essere visivamente rilevati e sventati, anche (e soprattutto) *ex post*, essendo sempre possibile verificare ricontrollando materialmente le risultanze concrete. Nel mondo digitale e informatico, invece, le possibilità di intervenire senza lasciar tracce sono assai più a portata: i sistemi per tracciare le attività informatiche ci sono, ma sono tutt’altro che sicuri e garantiti (basti pensare alla lotta costante di enti preposti come la Polizia Postale contro la piaga della criminalità che si muove sul web<sup>76</sup>, in particolare nel c.d. *deep web*<sup>77</sup>). Una manipolazione

---

<sup>74</sup> Circa questi e altri rischi di un voto telematico, valgono considerazioni analoghe a quelle svolte per il voto a distanza dei parlamentari in A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, in particolare p. 383; ancora a riguardo del voto da remoto dei parlamentari, R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2020, pp. 45 ss.; P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi.it-paper*, 21 ottobre 2020, in particolare pp. 8-11. Per alcune possibili soluzioni, e criticità delle stesse, A. CALAFATO, *Il voto digitale: tra assenteismo parlamentare e astensionismo popolare. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2023, pp. 245 ss.

<sup>75</sup> A riguardo E. RUBECHINI, *Votazioni americane e tecnologia blockchain: un matrimonio impossibile?*, in *Osservatorio sullo Stato digitale*, 19 gennaio 2021, *passim*; E. SOMMA, *Elezioni Usa 2020, tutte le falle del voto elettronico*, in *Agenda Digitale*, 06 ottobre 2020, *passim*; S. TRANCOSI, *Il paradossale ruolo della tecnologia nelle elezioni degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, pp. 249 ss. Per una voce più possibilista, che segnala – per altro – come anche i voti cartacei per posta o di disabili assistiti possano essere facilmente oggetto di manipolazione, M. SCHIRRIPIA, *Il ritorno dell’e-voting alla luce della pandemia da Covid 19. Una riflessione sull’esperienza canadese*, in *Federalismi.it*, n. 22/2020, pp. 262 ss.

<sup>76</sup> Le reti criminali operanti in scenari internazionali ne fanno un largo uso, giovandosi della capacità di facilitatore di *network* propria di internet sia per organizzarsi che per interfacciarsi con altre realtà criminali che per reperire clientela; citando un caso meno noto delle organizzazioni terroristiche o mafiose, ossia la realtà dei trafficanti di esseri umani delle migrazioni odierne, A. DI NICOLA, E. MARTINI, G. BARATTO, *Social smugglers. Come i social network stanno modificando il traffico di migranti*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, n.1/2019, pp. 73 ss.

<sup>77</sup> Trattasi, in termini materiali, di un *piano parallelo di internet*, una realtà *online* sconosciuta ai normali motori di ricerca, le cui pagine non sono da essi indicizzate. È un luogo virtuale dinamico e intricato, in cui pagine web compaiono e scompaiono in continuazione e sono per lo più raggiungibili solo su diretto invito dei gestori, oppure necessitano di appositi *software* (di difficile conseguimento) per essere accessibili. In questi siti si muovono attivisti e perseguitati politici, nonché talvolta agenzie governative che prediligono la navigazione sicura, ma anche il larghissimo numero di “semplici” utenti della *darknet* (o *dark web*), il sistema di navigazione e gestione di siti internet che, muovendosi nel *deep web*, garantisce l’anonimato e la non tracciabilità, ideale per reperire servizi o beni illegali. Qui il volume di affari illeciti è elefantico, dalla vendita di droghe e armi al traffico di esseri umani o organi alla pedopornografia e agli omicidi su commissione. L’enormità del fenomeno dimostra come e quanto la rete sia un luogo di azione in cui gli accertamenti delle forze dell’ordine si muovono attraversando molti più ostacoli rispetto alla realtà materiale. Sul tema, F. FAVARO, *Cosa si trova nel deep (e dark) web?*, in *JESt*, 1 marzo 2020, *passim*; R. RIJTANO, *Cos’è il deep web e il dark web, cosa si trova e come si accede: tutte le istruzioni*, in *Cybersecurity360*, 15 giugno 2018, *passim*. Per uno spaccato più tecnico e specificamente dedicato ad alcuni fenomeni (in particolare, la c.d. *silk road*, uno dei siti per la compravendita di armi, droghe, criptovalute e altri beni più noto nel *deep web*), R. A. HARDY, J. R. NORGAARD, *Reputation in the Internet black*

elettorale potrebbe essere attuata senza che sia poi possibile rinvenirne la benché minima traccia; è un problema, in definitiva, di «verificabilità dei risultati»<sup>78</sup>.

Le problematiche legate a un uso massiccio del web come strumento democratico privilegiato di esercizio di democrazia diretta, tuttavia, non si esauriscono in quelle fin qui delineate. Anche ammesso che si possano raggiungere risultati inappuntabili in termini di procedure digitali e responsabili del procedimento, si torna all'invalidabile punto di partenza di questa riflessione: non sembra condivisibile ritenere che una democrazia *online* sia in grado di garantire il confronto e il dibattito, che concretamente non può avvenire tra 60 milioni di persone tramite schermi<sup>79</sup>. Realtà locali possono dibattere; comitati, gruppi di interesse, associazioni possono dibattere; i membri di enti democraticamente nominati come rappresentativi, per di più raggruppati in gruppi politici, possono dibattere; non decine di milioni di cittadini su internet. Quando i partecipanti sono conteggiati in tali ordini numerici, il dibattito è escluso, riducendosi a una cacofonia di tesi sostenute in maniera più o meno convinta o meri *slogan*, anche per la necessaria brevità contenutistica<sup>80</sup> degli interventi che raccolgono interesse nel mondo digitale<sup>81</sup>; considerazioni che conducono a escludere un reale confronto costruttivo.

Analizzando l'esperienza sociale ormai accumulata in quasi un ventennio di diffusione dei *social network*, alla prova dei fatti il livello di confronto su tali piattaforme si è dimostrato

---

*market: an empirical and theoretical analysis of the Deep Web*, in *Journal of Institutional Technology*, n. 12/2016, pp. 515 ss.

<sup>78</sup> A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, p. 11. Sul tema, anche L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informatica*, n. 1/2011, pp. 47 ss.

<sup>79</sup> Lapidarie sul punto sono le parole di Pasquale Costanzo: «Insomma, anche con l'avvento della Rete, la democrazia diretta totale e perfetta resta sullo sfondo ed anzi la tecnologia ci fa toccare con mano quanto essa sia "difettosa" e in realtà rischiosa e poco democratica, se si crede che la democrazia debba nutrirsi (pochissimo di click e) soprattutto di opinioni, confronti e graduali avvicinamenti al miglior compromesso», riportate da M. D'AMICO, *Il forum: le sfide della democrazia digitale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, pp. 265-266. Sul punto anche P. D'ALEO, *Il problematico rapporto tra cyberspazio e democrazia rappresentativa. I movimenti politici dell'e-democracy*, cit., pp. 46-46. Tali considerazioni valgono anche per il voto dei parlamentari, sebbene sicuramente si può pensare di implementare le modalità (non a discapito della possibilità di confronto e di *parlamentare*) con le nuove tecnologie, specialmente in condizioni di particolare emergenza; F. CLEMENTI, *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 379 ss.; A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, cit., pp. 382 ss.

<sup>80</sup> Internet e i *social* costituiscono la quintessenza dell'immediatezza e della sinteticità; un aspetto accattivante per il grande pubblico, attratto da questo dato a un uso diffuso e costante proprio perché "senza impegno", ma che evidentemente ne inficia la qualità delle capacità comunicative; E. BIANDA, *FakeNoFake News*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2017, p. 190.

<sup>81</sup> Sulle asperità di un dibattito democratico *online*, le parole di Pasquale Costanzo in M. D'AMICO, *Il forum: le sfide della democrazia digitale*, cit., p. 249: «Il valore (democratico) maggiormente sacrificato va colto invece sotto il secondo aspetto, nella misura in cui il messaggio politico cala verticalmente dall'alto sotto forma di slogan o si sviluppa orizzontalmente sovente sotto forma di invettiva. In tali casi, infatti, a risentirne è il confronto dialettico tra idee da cui soltanto possono originarsi le sintesi politiche più convenienti al maggior numero di persone. Nel contempo, la semplificazione in parola tende a trasformare il dibattito in una serie di messaggi autoreferenziali e la dinamica compositiva propria della democrazia in una logica di prevaricazione». Nello stesso contributo, di parere discorde Fortunato Musella, pp. 250 ss.

spesso avvilente. In particolar modo negli ultimi anni, su questi canali comunicativi, si è visto un utilizzo massivo di termini offensivi e lessico assolutamente inadatto al confronto civile, spesso recanti insulti di carattere razziale, di genere o di orientamento religioso o sessuale. Il fenomeno è così diffuso da essersi meritato un termine apposito nelle scienze della comunicazione: *hate speech*<sup>82</sup>. Le motivazioni di questa involuzione del dialogo su internet rispetto a quanto accade quotidianamente nelle piazze, nei locali o nei mezzi pubblici, esuberano dal campo della ricerca giuridica<sup>83</sup>. Il dato di fatto è che, attraverso uno schermo, i cittadini non solo non danno il meglio di sé in sede di dibattito, ma, al contrario, spesso il peggio: non certo le condizioni ottimali per esercitare un maturo confronto democratico<sup>84</sup>.

Carl Schmitt certo non poteva immaginare il concetto di *social network*, ma già aveva intuito come le possibilità date alla democrazia dalla tecnologia fossero più illusorie che concrete. Nel suo *Dottrina della Costituzione*, infatti, dedica un passaggio proprio a un panorama democratico in cui i cittadini possono votare da casa attraverso avveniristici strumenti: «Potrebbe immaginarsi che un giorno, per mezzo di ingenose invenzioni, ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio possa continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni bvenzano automaticamente registrate da una centrale, dove occorre solo darne lettura». Il parallelo col concetto di piattaforme di voto è immediato e lampante. L'eminente autore, tuttavia, prosegue nella visione in toni assai scettici: «Ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa, ma una prova del fatto che Stato e pubblicità sarebbero totalmente privatizzati. Non vi sarebbe nessuna pubblica opinione, giacché l'opinione così concorde di milioni di privati non dà nessuna pubblica opinione, il risultato è solo una somma di opinioni private»<sup>85</sup>. Schmitt, un secolo fa, chiarisce dunque l'approdo concettuale che qui si espone: posto che, come sopra affermato, *internet* non è luogo sano di dibattito, una *e-democracy* non sarebbe una reale democrazia in

---

<sup>82</sup> Per alcune questioni giuridiche a riguardo (testimonianze dell'allarmante diffusione del fenomeno), M. PACE, *Le manifestazioni di odio online in casi di samesex kiss dinanzi alla Corte europea: obblighi dello Stato ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2020, pp. 614 ss.; G. M. RUOTOLO, *A Little Hate, Worldwide! Di libertà d'opinione e discorsi politici d'odio on-line nel diritto internazionale ed europeo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2020, pp. 549 ss.

<sup>83</sup> Chi scrive, citando a mente passati articoli di quotidiano letti a riguardo, richiama l'assenza di rapporto personale diretto, che fa cadere i filtri sociali diffusi, e la percezione del web non come di un'*agorà* pubblica ma uno spazio privato paragonabile a una *chat*, oltre che a fenomeni ben noti alla sociologia quali l'infiammazione emotiva portata dal sentore di far parte di una massa univocamente direzionata, per intenti e giudizio sociale.

<sup>84</sup> Sul punto si veda anche F. SACCA, *L'illusione della democrazia in rete*, in A. Montanari (a cura di), *L'illusione democratica*, cit. pp. 90 ss.

<sup>85</sup> Entrambi le citazioni sono tratte da C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, (titolo originale: *Verfassungslehre* nella traduzione di Antonio Caracciolo), Milano, Giuffrè, 1984, pag. 322, richiamato anche da A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, pag. 12.

quanto difetterebbe proprio dell'opportunità, per i votanti, di discutere e confrontarsi compiutamente.

Quanto detto in questa sede, per intanto, conduce a rigettare l'impostazione condivisa da certe forze politiche e sociali che vedono nella digitalizzazione del metodo democratico uno dei fini dell'agire politico.

Questo, tuttavia, non significa che si debba tacere delle potenzialità "democratizzanti" che il *world wide web* reca con sé: indubbiamente esso rappresenta un potentissimo strumento a disposizione della partecipazione<sup>86</sup>.

Un simile sistema di comunicazione istantaneo e immediato scardina la suddivisione netta tra rappresentanti e rappresentati a livello di partecipativo. Riunioni di consigli rappresentativi in diretta *streaming*, *mailing list*, *social network*<sup>87</sup>, siti personali degli eletti e numerosi altri strumenti messi a disposizione del comune cittadino dalle moderne tecnologie consentono un'immediatezza della partecipazione civica ai processi decisionali prima d'oggi affidata unicamente alle (poche) dirette radio e tv (strumenti per altro vincolato all'accesso a relativi apparecchi, tendenzialmente fissi, mentre oggi tramite *smartphone* si gode di una costante connessione al web) e agli altri *media* tradizionali come i quotidiani e i periodici cartacei. Ogni elettore può rapportarsi direttamente con ogni eletto, ricevendo quotidianamente, se non addirittura in diretta, aggiornamenti sull'operato di quest'ultimo e sul perché delle sue scelte<sup>88</sup>. Laddove al comune cittadino, un tempo, le informazioni sull'operato delle forze politiche pervenivano con le scansioni imposte dagli appuntamenti quotidiani dei telegiornali, oggi *social network* e siti dedicati permettono un'informazione in tempo reale. Soprattutto, il rapporto non è più unidirezionale, meramente informativo, ma sono accessibili e utilizzati spazi diretti di

---

<sup>86</sup> Gli esempi pratici non mancano, come la recente esperienza della nuova Costituzione ungherese, per cui è stato evidenziato da K. KELEMAN, *Una nuova Costituzione per l'Ungheria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2011, p. 681, come «Il dibattito è stato invece [l'autore ha appena riportato come le opposizioni politiche avessero scelto di tenere un atteggiamento ostracizzante non partecipando ad esso, n.d.r.] molto acceso sulla stampa e sui media, nonché su internet, sui blog e sui social network.». Sul tema, si consiglia anche U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni «partecipate»*: *Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2013, p. 689 ss.

<sup>87</sup> Questi servizi informatici *online* permettono la creazione di reti sociali virtuali, con la possibilità di condividere file audiovisivi, scritti e *link* a particolari siti o notizie, oltre che di commentare tali interventi. Il fenomeno è ormai diffusissimo: si stima che circa 4,6 miliardi di persone nel mondo abbiano accesso a internet; di queste, circa 4,2 miliardi hanno un profilo su un *social network* (M. STARRI, *Digital 2021: i dati globali*, in *WeAreSocial*, 27 gennaio 2021), con un incremento del 10% rispetto al periodo annuale precedente, che a sua volta aveva registrato un aumento di accesso ai *social media* del 9% (R. ZANON, *Report digital 2020: lo scenario nel mondo e in Italia*, in *Digital Dictionary*, 20 febbraio 2020, citando numeri confermati in M. STARRI, *Digital 2020: i dati globali*, in *WeAreSocial*, 30 gennaio 2020); dati che testimoniano un fenomeno dalla portata già estesa e, per di più, in costante crescita.

<sup>88</sup> D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 7-8. Non a caso, i partiti politici (in particolare, i singoli eletti) hanno imparato presto ad utilizzare il web per cercare di colmare il solco che la crisi politica ha scavato tra cittadini e rappresentanti democratici; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020, p. 156.

comunicazione tra gli eletti e gli elettori<sup>89</sup>, molto più immediati, accessibili e praticabili di quelli concessi prima dell'avvento di internet (che, sostanzialmente, erano le lettere e gli incontri privati).

Anche a livello di dibattito, in effetti, la rete ha apportato impulsi prima non immaginabili. Internet permette un confronto sociale non conosciuto né conoscibile fino al ventesimo secolo. Le idee circolano liberamente, abbattendo le barriere geografiche e anche culturali, permettendo ai membri della collettività di formarsi un proprio pensiero non determinato precipuamente dall'influenza ristretta del confronto diretto. In questi termini, internet (e l'accessibilità ad esso<sup>90</sup>) diviene mezzo di esercizio della libertà di manifestazione del pensiero<sup>91</sup>. Grazie a internet, «oggi tutti possono essere al tempo stesso comunicatori e diffusori»<sup>92</sup>, ciascuno ha i mezzi per condividere il proprio pensiero con la totalità degli internauti su scala globale. È stato definitivamente scardinato il paradigma che ha retto la società umana per millenni, per cui la cassa di risonanza dei *media* era riservata a chi avesse già “un nome” che gli consentisse di accedervi. Un accesso internet è ormai alla portata della maggior parte della popolazione. Questo bilancia, almeno in parte, gli squilibri dettati dalle capacità economico-finanziarie di

---

<sup>89</sup> Tali spazi sono tendenzialmente filtrati da *social media manager* per i capi politici di rango nazionale, ma più ci si avvicina al livello istituzionale locale, più il rapporto è diretto; entrare in contatto con un consigliere regionale, ancor più comunale o municipale, sui *social* è ormai alla portata di chiunque, utilizzando i sistemi di messaggistica personale o commentando i *post* degli stessi

<sup>90</sup> Si parla, sulla scia di alcune pronunce a riguardo negli Stati Uniti d'America, di un vero e proprio “diritto di libertà informatica”, non solo con riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero o di informazione, ma anche alla libertà associativa e politica in generale; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp. 8 ss.; T. E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Diritto dell'informatica*, n. 3/2003, pp. 487 ss.

<sup>91</sup> Invero, ci si spinge anche ben oltre: è stato rilevato come non sarebbe corretto inserire un diritto di accesso a internet all'art. 21 Cost. perché «L'accostamento concettuale fra il diritto di accesso a internet e l'art. 21 Cost., che nel suo primo comma richiama la generalità dei mezzi di diffusione del pensiero, evidentemente presuppone una concezione di internet come mezzo di comunicazione. Concezione che appare però riduttiva, considerando che il progresso tecnologico ha sviluppato a tal punto le potenzialità esplicabili attraverso le reti digitali, che esse non possono più essere considerate mezzo/strumento di diffusione di contenuti, ma mondo/ecosistema/ambiente in cui l'individuo svolge la propria personalità, in un multiforme contesto relazionale e interattivo»: così M. R. ALLEGRI, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet (o al cibernazio?)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 8. Un “prototipo” di diritto di accesso a internet è stato formulato all'art. 54 del Decreto legislativo n. 259/2003, c.d. *Codice delle comunicazioni elettroniche*, in recepimento della direttiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo; la norma ha, tuttavia, rango legislativo, quindi non si può parlare (ancora) di un vero e proprio diritto fondamentale dell'individuo. A riguardo e in generale sul tema, M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, in *Journal of Institutional Studies*, n. 2/2020, pp. 395 ss. D'altra parte, la portata di internet sull'esercizio dei propri diritti è ormai evidente: non solo dei diritti politici, qui trattati, ma anche a diritti fondamentali quali l'istruzione o la salute o il generale godimento dei servizi pubblici offerti dallo Stato (si pensi alla totale diffusione, specie in tempi di pandemia, di procedure *online* per l'accesso contingentato ai pubblici uffici). In questo contesto, è ormai un vero e proprio dovere dello Stato garantire l'accessibilità a internet a ogni cittadino; non tanto (o non solo) per l'esistenza di un “diritto alla connessione” in sé e per sé, quanto per l'evidente strumentalità dello stesso al concreto esercizio dei diritti costituzionalmente conosciuti, in condizioni di parità con i cittadini che possono avvantaggiarsi del web. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *L'età digitale come “età dei diritti”: un'utopia ancora possibile?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019, pp. 6-10. Sul punto, anche P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 3. Dissente, considerandolo un falso problema, M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, cit., pp. 277 ss.

<sup>92</sup> T. E. FROSINI *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, cit., p. 7.

singoli individui o gruppi di interesse, tanto nell'informazione e nella veicolazione di certi messaggi nell'opinione pubblica quanto nel dibattito inerente una certa riforma sui tavoli del Parlamento o il confronto in campagna elettorale<sup>93</sup>. I mezzi di informazione tradizionali non godono di questo intrinseco pluralismo: non tutti, in sostanza, possono riuscire a esprimere le proprie opinioni attraverso un quotidiano, mentre tutti possono farlo, e potenzialmente con una visibilità molto maggiore, sul web.

Quanto detto, a ben vedere, costituisce, per la qualità e il livello del dibattito pubblico, un'arma a doppio taglio: è ben presente il rischio che posizioni fondate su conoscenze tecniche reali, per definizione appannaggio di pochi specialisti, che un tempo non avrebbero trovato voci dissenzienti (laddove scientificamente ineccepibili) sui *media* tradizionali e verificati, vengano subissate dal mero numero di opinioni contrarie basate non tanto su conoscenze effettive ma su spinte impulsive (come ha dimostrato la pandemia), ingenerando negli indecisi la percezione della validità di quest'ultime per il mero numero e non per la loro effettiva qualità. Trattasi di un problema, in definitiva, di verificabilità delle fonti e della loro autorevolezza, aumentando esponenzialmente i rischi di cadere nelle c.d. *fake news*<sup>94</sup> e di formarsi convincimenti erronei; ma indubbiamente favorisce altresì la circolazione "sana" di informazioni<sup>95</sup>, idee e le possibilità di confronto.

L'unica barriera comunicativa, attualmente, rimane quella linguistica (soprattutto con paesi che non condividono l'alfabeto latino), non avendo più rilievo il concetto di distanza per un confronto diretto, immediato e continuo, con la possibilità aggiunta di scambiarsi in tempo reale materiali audiovisivi e articoli di giornale o riviste.

---

<sup>93</sup> D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, cit., p. 8; A. PINZANI, *Un diritto a Internet. Il problema della creazione di un'opinione pubblica mondiale e di nuovi diritti umani per il XXI secolo*, in *Iride*, n. 1/1998, pp. 150 ss.

<sup>94</sup> Termine generico che indica notizie non veritiere, ingeneranti casi di disinformazione o misinformazione, oppure fornendo versioni di certi accadimenti reali studiate ad arte per essere reticenti e incomplete in modo da condurre a conclusioni errate; diverso è il concetto di "malinformazione", che si va a ricondurre al concetto di *hate speech*. Sul tema, S. SCAMUZZI, M. BELLUATI, M. CAIELLI, C. CEPERNICH, V. PATTI, S. STECCA, G. TIPALDO, *Fake news e hate speech. I nodi per un'azione di policy efficace*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2021, pp. 54-56. Per un esempio di analisi su un campione di italiani riguardante le *fake news* su un settore legato alla sfera privata (l'agroalimentazione), da cui emergerebbe una preoccupante diffusione del fenomeno (quasi la metà degli intervistati ha dichiarato di aver creduto, almeno una volta, a una notizia o informazione rivelatasi poi falsa), G. CASTELLINI, M. SAVARESE, G. GRAFFIGNA, *I consumatori preda delle fake news agroalimentari: un identikit psicologico*, in *Micro & Macro Marketing*, n. 2/2020, pp. 433 ss. Per un altro esempio pratico, P. BARRETTA, *Inside the Screen. Misinformazione e migrazione ai tempi del Covid-19*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2021, pp. 118 ss. Il fenomeno è particolarmente insidioso, risultando da alcune ricerche che non rileva il tasso di scolarizzazione delle "vittime" e che, anzi, pare che chi sia in possesso dei titoli di studio più elevati sia anche più esposto alla possibilità di credere a *fake news*; L. CECCARINI, M. DI PIERDOMENICO, *Fake news e informazione via social media*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2018, pp. 339-340.

<sup>95</sup> Si cita, a titolo esemplificativo, il caso di un giornale *online* nato espressamente per tenere viva l'attenzione sul fenomeno mafioso a livello locale, in Sicilia, per favorire un'educazione alla legalità a livello capillare. R. S. ROSSI, *Web Man Walking. Giornalisti e informazione antimafia al tempo di internet*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2006, 189 ss.



Non va dimenticato, inoltre, il ruolo di internet nella difesa o sviluppo della democrazia durante fenomeni patologici della stessa. La Primavera araba<sup>96</sup>, ad esempio, ha consegnato uno spaccato prezioso sulla potenzialità dei nuovi media nelle transizioni costituzionali e, più in particolare, nelle transizioni democratiche<sup>97</sup>. Internet ha permesso, per la prima volta nella storia, a grandi masse di cittadini di organizzarsi autonomamente e in fretta per esprimere il proprio dissenso circa l'azione politica del governo e, in generale, lo *status* della vita pubblica nazionale e l'ordinamento statale. È stata un'espressione di potere decostituente<sup>98</sup> (il cui efficace compimento, nei diversi paesi, ha poi seguito alterne vicende<sup>99</sup>) indubbiamente agevolata dal web e, in particolare, dai *social network*, mezzi in grado di garantire una possibilità di comunicazione e organizzazione ai cittadini comuni dalla pervasività e

---

<sup>96</sup> Il termine richiama i grandi movimenti sociali che infiammarono il mondo arabo nel 2012, dal Marocco alla Siria passando per Libia, Tunisia ed Egitto; avvenimenti in cui i social network rivestirono un ruolo di primaria rilevanza per permettere ai dissidenti di organizzarsi nonostante le censure operate dai regimi sui sistemi di comunicazione standard. Sul punto, E. BIGONGIARI, *I Social Media: elemento strategico della Primavera Araba?*, in *Informazioni della Difesa*, 13 giugno 2012; G. CRISCUOLO, *Il ruolo dei social network dalla Primavera araba all'attuale utilizzo delle piattaforme in Libia*, in *Report Difesa*, 13 maggio 2019; P. MARSOCCHI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, cit., p. 6. D. SALERNO, *Lo smartphone che guida il popolo. Rivoluzioni 2.0 e orientalismo nel racconto mediatico della rivolta iraniana e della primavera araba*, in *Studi culturali*, n. 2/2012, pp. 249 ss., evidenzia invece come la ricostruzione retorica dell'influenza dei nuovi media in queste esperienze potrebbe essere stata esaltata (ma non inventata *ex novo*) dal desiderio occidentale di dare una nuova visione dei Paesi musulmani (e del ruolo degli U.S.A. nella democratizzazione degli stessi nel quadro dello scontro tra culture); più cauto sul ruolo dei media è anche A. MICONI, *La primavera araba, i social network, la scienza dei media. Alcune riflessioni teoriche*, in *Comunicazione politica*, n. 2/2013, pp. 183 ss.

<sup>97</sup> Il lemma "transizioni costituzionali" si riferisce a quelle esperienze, pacifiche o violente, che si verificano in uno Stato allorché passa da un ordinamento costituzionale precedente ad uno successivo, connotato da una diversa concezione della struttura istituzionale e dei principi costituzionali di fondo. G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998, *passim*; L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, CEDAM, 2003, *passim*. Per "transizioni democratiche" si intendono quelle transizioni costituzionali nelle quali un ordinamento abbandona un assetto non democratico a favore di tale nuovo sistema costituzionale; S. P. HUNTINGTON, *La terza ondata* (titolo originale: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, nella traduzione di Giovanni Dognini), Bologna, il Mulino, 1995, *passim*; J. J. LINZ, A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, (titolo originale: *Problems of democratic Transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, nella traduzione di Leonardo Moriano), Bologna, il Mulino, 2000, *passim*; G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimora, Johns Hopkins University Press, 2013, *passim*; V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3 /2014, *passim*.

<sup>98</sup> Potere derivato dallo stesso potere costituente e che ne precederebbe l'espressione: per edificare un nuovo ordinamento costituzionale, prima va destrutturato, secondo l'Abate Sieyès, l'ordinamento precedente e il titolare della sovranità legittimato a farlo è proprio il popolo. Si rinvia alla nota a riguardo *supra*, p. 5.

<sup>99</sup> La Tunisia tutt'oggi si ritrova in una condizione precaria, dopo aver affrontato una massiccia presenza di milizie dello Stato Islamico sul suo territorio, in condizioni economiche precarie; tuttavia, la sua transizione costituzionale pare l'unica ad aver raggiunto risultati sensibili nell'alveo delle primavere arabe. A riguardo, *ex multis*, F. MOUSSA, *Dalle tre paure...alle tre grazie*, in T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *Tunisia: la primavera della Costituzione*, Roma, Carocci, 2015, pp. 75 ss.; C. SBAILÒ, *Nord Africa: la drammatica conclusione di un doppio ciclo politico-istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2011, pp. 683 ss., che (p. 686) chiaramente identificava già anche gli esiti dei sommovimenti popolari, lasciando poche speranze per una fioritura dei valori democratici se non per la Tunisia stessa: «Le rivolte, inoltre, hanno fatto emergere i soggetti "sovrani" nei vari sistemi politici: l'esercito in Egitto e in Algeria, la casa reale e il sistema dei partiti in Marocco, il sistema dei partiti in Tunisia». Resta fuori da quest'ultima osservazione la Siria, dove tuttavia le istanze democratiche tese a rovesciare il regime *de facto* degli Assad sono state soffocate dall'impermeabilità dell'*élites* al potere a qualunque tipo di concessione in tal senso, da una parte, e da interessi internazionali (in particolar modo, della Russia) dall'altra.

accessibilità priva di precedenti, difficilmente controllabile da parte di apparati statali anche repressivi e totalitari<sup>100</sup>.

In definitiva, il web è certamente un potente strumento<sup>101</sup> di partecipazione democratica, che elimina barriere sociali e geografiche e interconnette il singolo a qualunque individuo o associazione sia disposto a “farsi trovare” sulla rete, ingenerando una possibilità di nuove aggregazioni democratiche e di confronti (più o meno costruttivi) pressoché illimitata<sup>102</sup>.

Può certamente favorire lo sviluppo e l’applicazione degli istituti della democrazia diretta, ma pur sempre in un’ottica sistemica integrata con la democrazia rappresentativa, non essendo in grado di per sé di colmare le lacune di una concezione puramente diretta della democrazia; *in primis*, la mancanza di un efficace dibattito.

#### 4. Chiudendo il cerchio sulla democrazia diretta: la mancanza di dibattito come problema insuperabile

Tirando i fili del discorso emerge come, prescindendo dai mezzi tecnologici, l’assenza di dibattito sia il *punctum dolens* di una concezione puramente diretta della democrazia. Non è solo un problema della *e-democracy*, ma forse il problema della democrazia diretta, che proprio nella *e-democracy* cerca, a torto, la soluzione. Internet non è in grado di rispondere adeguatamente a questa fondamentale obiezione che si muove alla democrazia diretta: con ogni mezzo lo si possa ideare, un fruttifero dibattito è impossibile tra decine di milioni di cittadini.

La mancanza del confronto porterebbe con sé una serie di *deficit* incolmabili, come è stato in precedenza tratteggiato. Da un lato, si ingenererebbero voti e scelte privi di quella piena

---

<sup>100</sup> Per quanto chi scrive concorda con gli osservatori che hanno evidenziato internet come uno strumento efficace per espressioni anche vigorose di democrazia in contrasto con repressioni autoritarie, ma non di per sé sufficiente a garantire lo sviluppo di una reale e duratura cultura della democrazia; S. CERAMI, *Primavera araba, la Rete non basta. Adesso ci vuole la politica*, in *Linkiesta*, 11 settembre 2011.

<sup>101</sup> A parer di chi scrive, è importante sottolineare che internet può essere uno strumento della democrazia, non una fonte: il giudizio deve ragionevolmente muoversi in un positivo apprezzamento evitando entusiasti fanatismi o irrazionali convinzioni che spostare la vita democratica su internet sia un “colpo di bacchetta” in grado di ricucire decenni di allontanamento tra comunità civile e politica. Riferito al ruolo dei media nelle sollevazioni popolari, ma ben calza anche in generale al ruolo del web nella democratizzazione, A. MICONI, *La primavera araba, i social network, la scienza dei media. Alcune riflessioni teoriche*, cit., pp. 188-189 ha osservato, in maniera piuttosto efficace: «il fatto che le persone discutano di politica sui social media comporta davvero che prendano parte alla mobilitazione? La relazione tra uso dei media e comportamento è una vicenda complessa, che vive di mille fratture, sfasature temporali, percorsi sghembi e non prevedibili: possibile che, dopo avere ripetuto per decenni che non esiste una relazione automatica tra circolazione dei contenuti e spinta all’azione, lo abbiamo dimenticato all’improvviso? Se un albero cade e se ne discute su Twitter, osserva in modo sprezzante Morozov, (...) non significa che l’albero sia stato abbattuto a colpi di tweet». Vero è che recenti proposte referendarie, quali quelle sull’eutanasia e sulla legalizzazione della cannabis, dimostrano inoltre come la possibilità per i cittadini di esprimersi in maniera “comoda”, via internet, aumenti la partecipazione (che poi sia un dato di cui essere entusiasti o perplessi, è altra questione); L. MASTRODONATO, *La firma digitale sta rivoluzionando i referendum in Italia*, in *Wired*, 14 settembre 2021.

<sup>102</sup> P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, cit., pp. 13-14.

consapevolezza che può derivare solo dal confronto di visioni differenti sullo stesso argomento, ottenendo il paradosso di voler rafforzare la democrazia diretta per rendere il cittadino più partecipe e conducendo, invece, a scelte meno ragionate di quanto si potrebbe ottenere con la democrazia rappresentativa<sup>103</sup>. Dall'altro, questa lacuna di confronto potrebbe rivelarsi addirittura causa di decisioni normative lesive dei diritti delle minoranze, per semplice ignoranza delle condizioni proprie di appartenenti a sotto-insiemi sociali che il singolo, esterno ad esse, senza un dibattito non si potrebbe rappresentare<sup>104</sup>.

Questo, per altro, volendo dare per scontata la buona fede della maggioranza; in caso contrario, infatti, si può argomentare quanto la democrazia diretta possa costituire un pericolo per la garanzia dei diritti di tutta la cittadinanza, esponendo il sistema al rischio della dittatura della maggioranza<sup>105</sup>: nel segreto della cabina elettorale (o del proprio *account* digitale), possono trovare libero sfogo irrazionali pulsioni individualiste istintive<sup>106</sup>, spesso non solo non

---

<sup>103</sup> Paradosso evidenziato anche da K. REDFIELD-ORTIZ, *Government by the People for the People? Representative Democracy, Direct Democracy, and the Unfinished Struggle for Gay Civil Rights*, cit., pp. 1401-1402.

<sup>104</sup> Una democrazia pura e reale, dunque, ma in conflitto con la cultura dei diritti umani, come osservato da J. L. MARTÍ, *La democrazia deliberativa e i diritti a garanzia della procedura*, in *Ragion pratica*, n. 1/2008, p. 133: «senza dubbio in alcune occasioni le decisioni democratiche prese in nome dell'ideale della sovranità popolare o dell'autogoverno possono mettere a repentaglio certi valori legati all'autonomia individuale. Affermare, come molti di questi autori fanno, che quando ciò accade non siamo innanzi a una decisione genuinamente democratica, significa confondere il carattere di una decisione con le conseguenze che questa può produrre».

<sup>105</sup> Per tirannide della maggioranza ci si riferisce a quel fenomeno per cui, in un sistema formalmente democratico, si instaura nei fatti una realtà pratica di governo asservita alla maggioranza dei cittadini e completamente disinteressata (se non addirittura espressamente avversa) alle istanze della minoranza. De Tocqueville la tratteggiò evidenziando così l'ossimoro di tale situazione in un contesto formalmente democratico: «Cos'è, infatti, una maggioranza presa collettivamente, se non un individuo che ha opinioni e più spesso interessi contrari a quelli di un altro individuo che si chiama minoranza? Ora, se ammettete che un uomo, investito di un potere assoluto, può abusarne contro i suoi avversari, perché non ammettete la stessa cosa per una maggioranza? Gli uomini, riunendosi, hanno forse cambiato carattere? Diventando più forti, sono forse diventati più pazienti di fronte agli ostacoli? Per parte mia, non posso crederlo; e un potere onnipotente, che io rifiuto a uno solo dei miei simili, non l'accorderei mai a parecchi», A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., pp. 297-298. Parimenti a riguardo John Stuart Mill evidenziò come «when society is itself th tyrant – society collectively, over the separate individuals who compose it – its means of tyrannizing are not restricted to the acts which it may do by the hands of its political functionaries. Society can and does execute its own mandates: and if it issues wrong mandates instead of right, or any mandates at all in things with which it ought not to meddle, it practises a social tyranny more formidable than many kinds of political oppression, since (...) it leaves fewer means of escape, penetrating much more deeply into the details of life, and enslaving the soul itself», in J. S. MILL, *On Liberty*, Boston, Ticknor and fields, 1863, pp. 13-14: *prima facie* pare riferirsi più a un totalitarismo che a una tirannide democratica della maggioranza, ma in definitiva tale affermazioni valgono anche per un regime formalmente democratico in cui, tuttavia, la maggioranza non tiene conto in alcun modo delle esigenze della minoranza; come a dire che l'evoluzione naturale della tirannide della maggioranza è la dittatura totalitaria vera e proprio. Sul punto anche A. MARIO, *La libertà di Giovanni Stuart Mill in Il dovere: giornale politico settimanale per la democrazia*, n. 7/1863, p. 54. La questione trova un antecedente concettuale nella «dittatura del proletariato» propria del marxismo, la fase rivoluzionaria in cui i proletari uniti avrebbero dovuto imporre le proprie regole, discusse e condivise unicamente da tale classe sociale, a tutti gli altri strati economico-sociali della popolazione; già i teorici di tali posizioni si interrogavano: «è possibile la dittatura del proletariato senza violare la democrazia nei riguardi della classe degli sfruttatori?», V. I. LENIN, *La rivoluzione proletaria e il rinnegato Kautsky*, in *Opere scelte*, Roma, Editori riuniti, 1965, p. 1156. Sul punto anche G. M. BRAVO, *Socialismo, democrazia sociale e futuro della democrazia. Tesi*, in F. Biondi Nalis (a cura di), *Studi in memoria di Enzo Sciacca*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 186; G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, Milano, BUR, 2006, pp. 93 ss.

<sup>106</sup> La forte terminologia è suffragata da uno studio teso a dimostrare come, in un contesto di preponderante democrazia diretta (quale è la Svizzera) questioni di aperture alla cittadinanza per gli stranieri potrebbero trovare facilitazioni in decisioni legislative parlamentari, mentre decisioni assunte direttamente dai cittadini ostacolano tali istanze: J.

sopite, ma addirittura fomentate da certe tendenze politiche orientate verso una metodologia di campagna elettorale assai aggressiva e facente leva su tali moventi viscerali<sup>107</sup>.

Quanto esposto, per altro, conduce a un'altra criticità della democrazia diretta, particolarmente marcata in quella assoluta: la sua manipolabilità.

Implementare istituti di democrazia diretta viene spesso proposto come esigenza dovuta per ridare il “potere al popolo”: ma, paradossalmente, si corre il rischio di renderlo ancora più manipolabile rispetto ad altri assetti<sup>108</sup>. In effetti, stante l'insormontabile impedimento di un'azione coordinata, armonizzata e coesa di 60 milioni di cittadini, una classe burocratica o politica per gestire, per lo meno, le questioni organizzative e amministrative inerenti la scansione dei momenti di democrazia diretta non pare rinunciabile. Supponendo che tutto venga deciso tramite *referendum*, è necessario interrogarsi su chi proporrà il quesito. Se si ipotizza, invece, un sistema in cui ogni legge sia di iniziativa legislativa popolare, la questione verterà su chi redigerà materialmente il testo. In entrambi i casi, non si potrà certo sperare di accordare decine di milioni di individui a riguardo<sup>109</sup>. Eppure, trattasi di aspetti fondamentali. Inutile spendere parole, in un contributo dedicato ai giuristi, su quanto nel testo delle leggi, nella scelta dei singoli vocaboli, si annidino possibilità di indirizzare una certa novella legislativa in un senso piuttosto che in un altro. Parimenti, risulta ancora più evidente come chi sceglie i quesiti da proporre all'assemblea referendaria sia, a conti fatti, chi in concreto detta l'agenda politica. Chi determina quali siano le questioni di rilievo, e come porle, in che termini e con che opzioni comunicative avrebbe un'influenza sulla politica per certi aspetti anche maggiore degli odierni rappresentanti democratici, potendo indirizzare l'agire pubblico dissimulatamente, dietro lo “schermo” della pura azione democratica diretta.

Infine, il dibattito politico pubblico (ben diversamente dal dibattito della democrazia deliberativa, che riunisce tutti i decidenti nel medesimo luogo in modo che sia un confronto

---

HAINMUELLER, D. HANGARTNER, *Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland*, in *American Journal of Political Science*, n. 3/ 2019, pp. 530 ss.

<sup>107</sup> Sulla connessione tra metodi politici e propagandistici populisti e rischiose derive verso la tirannide della maggioranza, basata sulla comunione ai due concetti dell'assoluta supremazia della semplificata volontà popolare nella volontà della maggioranza, E. GLIOZZI, *Legalità e populismo*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 6-7.

<sup>108</sup> *Ex multis*, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta: da chi?*, in L. Bonante (a cura di), *Teoria politica e democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 51 ss.; F. R. DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2022, pp. 213-214.

<sup>109</sup> «Ma ridurre la democrazia (“diretta” o partecipativa) ad una mera ratifica di proposte pensate, scritte e dettagliate da altri soggetti -un comitato promotore, un gruppo di saggi ovvero un mero estensore materiale della proposta su cui il popolo, anzi, il corpo elettorale, è chiamato a pronunciarsi-, non vuol forse dire, ancora una volta, attribuire a “pochi” il potere di elaborare tali proposte, ricadendo dunque proprio in quella intermediazione tra governanti e governati che si pretende di eliminare, con l'aggravante di coartare la possibilità di scelta del popolo e contraddicendo quel principio democratico che si intende esaltare, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso, in violazione degli artt. 1 e 48 della Costituzione»: così F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 551.

totale e inclusivo) precedente a ogni scelta dei cittadini sarebbe giocoforza condotto attraverso eventi che richiederebbero un certo dispendio di energie economiche: pubblicità, incontri, simposi, tutti contesti la cui efficacia è direttamente proporzionale al quantitativo di energie economiche spese<sup>110</sup>. Questo conduce ulteriormente a guardare con cautela un eccessivo entusiasmo nei confronti della democrazia diretta: le decisioni popolari, infatti, potrebbero essere paradossalmente orientate dalle élites economiche; l'idea supportata da chi ha più denaro da investire, in altri termini, avrebbe più probabilità di vincere<sup>111</sup>. Non certo una condizione ottimale di democrazia.

Infine, è da menzionare il fattore tempo<sup>112</sup>. La meditazione sulle scelte democratiche è ormai sinonimo di lentezza decisionale e inefficienza; si riprenderà il discorso nel capitolo seguente. Basti qui affermare che la ponderazione delle scelte di indirizzo politico del Paese non può essere marginalizzata. Rinnegare qualunque forma di ragionata attenzione sulle tematiche dibattute non è mai auspicabile: scelte di una tale portata come quelle in grado di indirizzare la vita di uno Stato non possono essere liquidate “in fretta”. Occorre impegno e dedizione e una certa “fatica” nell’attenta comprensione delle vicende: elementi che non sarebbero in alcun modo garantiti in sistemi democratici diretti; viceversa, il plausibile paradosso sarebbe che i cittadini meno impegnati civicamente si esprimano con maggiore libertà e frequenza rispetto a quelli che ben ponderano le proprie scelte con la giusta dose di tempo, non sempre disponibile.

#### 4.1. In conclusione sulla democrazia diretta: meglio una democrazia integrata

Tutti questi elementi portano a guardare con un certo sospetto una concezione totale di democrazia diretta, assoluta o relativa che sia, per assumere decisioni politiche a livello nazionale: le potenziali disfunzioni, infatti, potrebbero essere tali da inficiare l’ottimizzazione e l’efficienza degli esiti della democrazia stessa.

---

<sup>110</sup> A riguardo, L. CASTELLI, *La disciplina dei rimborsi delle spese per le campagne referendarie*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019, pp. 2 ss.

<sup>111</sup> Negli U.S.A., sistema democratico lobbistico per antonomasia, si parla proprio di «*political consulting industries*», D. B. MAGLEBY, K. D. PATTERSON, *Consultants and Direct Democracy*, in *Political Science and Politics*, cit., p. 161. Sul punto anche T. E. CRONIN, *Public Opinion And Direct Democracy*, in *Political Science and Politics*, n. 3/1988, pp. 612 ss.

<sup>112</sup> Sul punto, A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a confronto*, in *Teoria Politica*, n. 10/2020, pp. 297 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Una riflessione sulla democrazia*, in AA.VV. (gruppo di resistenza morale), *Costituzione, democrazia, antifascismo*, Torino, Celid, 1994, pp. 24 ss.

Il rischio opposto, tuttavia, è approcciare alla democrazia diretta con un eccesso di pregiudizi, in una certa misura forse anche intellettualmente elitaristi<sup>113</sup>: se è condivisibile guardare con vivo allarme a un baricentro democratico eccessivamente spostato verso la democrazia diretta, parimenti sarebbe un errore bollarla *in toto* come una visione populista, semplicistica e irrealizzabile della democrazia.

È incontrovertibile la capacità della democrazia diretta di saldare il rapporto tra cittadini e gestione della cosa pubblica<sup>114</sup>, tenere viva nei votanti la passione politica e partecipativa ed evitare pericolosi scollamenti e disaffezioni tra cittadinanza e politica, spazi vuoti in cui le mufte antidemocratiche facilmente si insinuano e proliferano, fino a corrodere irrimediabilmente la tenuta di tutta la struttura di uno Stato di diritto.

Come sovente accade, la via preferibile pare essere quella mediana, non a caso la medesima contemplata dalla carta costituzionale: un sistema di democrazia rappresentativa ma non impermeabile a istituti di democrazia diretta. Per altro, a livello concettuale, sarebbe contraddittorio e ipocrita sostenere che la sovranità appartenga al popolo e, contemporaneamente, che non sia in grado di esercitarla. Una democrazia sana è partecipata e ha una cittadinanza attiva, che può e deve essere coinvolta nella gestione della *res publica*, e non si vedono migliori mezzi di coinvolgimento degli istituti di democrazia diretta, assoluta e relativa.

Che alcune questioni siano rimesse al giudizio della cittadinanza è considerabile una pratica virtuosa, pur lasciando la gestione ordinaria dello Stato alla classe dei rappresentanti democratici.

In questo senso, una concezione di *integrazione* tra democrazia diretta e rappresentativa costituisce la via migliore da perseguire. Una conclusione fatta propria dai padri costituenti, che già compresero che lo Stato non può che reggersi su un sistema democratico rappresentativo, senza però poter rinunciare a istituti di democrazia diretta affinché si formi una cittadinanza

---

<sup>113</sup> La sfiducia nel popolo come avveduto decisore è un tema antico, già presente nelle visioni critiche di Aristotele e Platone verso la democrazia e sopravvissuto in tempi più recenti circa le estensioni di suffragi censitari; M. FIORAVANTI, *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando, due itinerari paralleli (1881-1897)*, in M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra otto e novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 187. Un'argomentazione sotto certi aspetti persuasiva, a sostegno della democrazia diretta, evidenzia come, in ultima analisi, nella democrazia rappresentativa le decisioni vengono assunte da soggetti scelti proprio dai cittadini; diffidare del giudizio di questi ultimi, quindi, dovrebbe portare parimenti a scartare l'ipotesi della democrazia rappresentativa; T. BENEDIKTER, *Più potere ai cittadini; introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, cit., pp. 79 ss. In una certa misura è arduo dissentire, ma la democrazia rappresentativa, come si dirà meglio in seguito, costituisce una soluzione di compromesso tra l'esigenza di rispettare la sovranità popolare e la necessità di una classe politica che possa dedicarsi attivamente ed esclusivamente alla gestione della vita pubblica del Paese, dibattendo le tematiche forti della rappresentatività politica delle varie anime del Paese.

<sup>114</sup> L. LEEMAN, F. WASSERFALLEN, *The Democratic Effect of Direct Democracy*, cit., p. 760; M. D'AMICO, *Il forum: le sfide della democrazia digitale*, cit., p. 278.

attenta e attiva e non si riduca il principio di sovranità popolare a una mera dichiarazione di principi vuota di significato. Già Hans Kelsen aveva osservato come «sebbene non sia possibile, per motivi di tecnica sociale, far creare direttamente dal popolo l'ordinamento dello Stato in tutti i suoi gradi, è tuttavia possibile renderlo partecipe del potere legislativo in misura maggiore di quello che si verifica con il sistema del parlamentarismo, dove esso resta limitato all'atto della elezione del Parlamento»<sup>115</sup>. Kelsen, dopo questa affermazione, richiama i tradizionali istituti di democrazia diretta a livello nazionale come il *referendum*. Indubbiamente un cambio di paradigma a livello nazionale sembra consigliabile, coinvolgendo di più la cittadinanza, soprattutto su decisioni di rilievo etico-politico; ma in questo contributo si vorrà suggerire anche un'altra via percorribile: un ricorso più diffuso a istituti di democrazia diretta potrebbe trovar spazio soprattutto a livello locale, territorialmente circoscritto, laddove i cittadini-decisori sono materialmente prossimi alle problematiche di cui si discute; si tratterà con più completezza la questione nel quarto capitolo.

---

<sup>115</sup> H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (titolo originale: *Das Problem des Parlamentarismus*, nella traduzione di Bruno Flury), in H. Kelsen, *Due saggi sulla democrazia in difficoltà (1920 - 1925)*, a cura di M. G. Losano, Torino, Aragno, 2018

## CAPITOLO SECONDO

# LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA TRA EFFICIENZA E CASTA

SOMMARIO: 1. La democrazia rappresentativa e il grande pregio del dibattito – 2. L'indubbio vantaggio dell'informazione – 3. L'inevitabile questione della casta – 4. In conclusione sulla democrazia rappresentativa: cenni su una nuova democrazia integrata

### *1. La democrazia rappresentativa e il grande pregio del dibattito*

Il concetto di democrazia rappresentativa ha meno punti d'ombra rispetto a quello di democrazia diretta, per quanto anche la sua definizione non sia scevra da un certo margine di indeterminazione<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Il tema è assai ampio e trattarlo in questa sede condurrebbe fuori percorso. Si è scelto infatti, in questo contributo, di non approfondire la questione definitoria di ciò che è democrazia rappresentativa come è stato fatto per la democrazia diretta, giovandosi della maggior chiarezza di cui gode il concetto in esame nella dottrina. Il che non significa che non sia un argomento con numerose sfaccettature e possibilità di approfondimento. A titolo meramente esemplificativo, per mettere in luce le differenze tra le forme di Governo parlamentare e presidenziale, due delle più comuni manifestazioni della democrazia rappresentativa, si confrontino N. BOBBIO, *Stato, governo, società: per una teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1965, pp. 99-101; T. S. RENOUX, *L'esperienza francese*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 542, V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 675 e T. MARTINES, *Teoria generale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 358. Sulla discussione in seno alla costituente circa quale forma di Governo adottare e perché venne rigettata quella presidenziale, F. BRUNO (a cura di), *Interventi e interviste di Egidio Tosato sulla forma di governo italiana: dall'assemblea costituente all'esperienza costituzionale repubblicana*, in M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 503. Alcune voci, inoltre, non ritengono che i costituenti abbiano posto in essere una scelta a riguardo realmente univoca, come fa C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 48-49. Per una panoramica su una forma meno diffusa di democrazia rappresentativa quale quella direttoriale, R. LOUVIN, *La forma di Governo svizzera*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di Governo*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 291 ss.; F. RATTO TRABUCCO, *La forma di Governo direttoriale, questa sconosciuta*, in *LexItalia*, 3 novembre 2018, *passim*; L. MINGUZZI, *Governo di gabinetto e Governo presidenziale*, Bologna, Zanichelli, 1886, *passim*. Per rilevanti considerazioni sulla democrazia rappresentativa a livello eurounitario, F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evolutivista dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2000, pp. 227 ss.; R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, *Il ruolo della democrazia nell'Unione europea*, pp. 115 ss.; J. A. CAPORASO, *Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2004, pp. 69 ss.; S. FABBRINI, *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2004, p. 29; C. FASONE, *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, pp. 169 ss. Per osservazioni circa le derive che il nostro ordinamento ha vissuto nei decenni, con la proliferazione di *prassi* che spostano il baricentro del potere dalla forma parlamentare pura ideata dai padri costituenti, A. SPADARO, *L'evoluzione*



Per democrazia rappresentativa si intende quel sistema democratico in cui l'attività politico-decisoria non è affidata dall'ordinamento direttamente al popolo ma a rappresentanti da questo selezionati: i cittadini, detentori della sovranità (a sua volta primo motore immobile e legittimazione della coattività del sistema normativo), ne delegano le funzioni a soggetti eletti<sup>117</sup>.

Se questo è il “nocciolo duro” concettuale, le modalità pratiche di manifestazione del fenomeno possono essere varie e modulabili. Alcuni autori<sup>118</sup> sembra abbiano individuato nella forma di governo parlamentare il primo paradigma della democrazia rappresentativa<sup>119</sup>, in cui i cittadini eleggono i componenti di una o più camere rappresentative verso le quali gli esponenti del potere esecutivo sono istituzionalmente responsabili. In un simile sistema le camere fungono da asse intorno al quale ruota l'apparato istituzionale<sup>120</sup> proprio in ossequio alla loro legittimazione democratica.

Il potere pubblico nel senso più stretto del termine - la capacità di influire unilateralmente e giuridicamente sulla sfera personale degli individui - non può che trovare legittimazione nei

---

della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 77 ss. Sul tema anche S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 116 ss.; L. ELIA, *La forma di governo* in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza 2009, pp. 65; S. MERLINI, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall'assemblea costituente al disegno di legge Renzi-Boschi sul “superamento del bicameralismo paritario”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2014, pp. 3613 ss. nonché, per considerazioni formulate alla luce dei primi mesi di emergenza sanitaria causata dalla pandemia di sars-Covid 19, C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 83 ss.

<sup>117</sup> Da questa prospettiva, dunque, «il potere è legittimo in quanto chi lo esercita lo ha ricevuto dal suo “vero” titolare»: così M. DOGLIANI, C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, tomo I, Bari, Laterza, 2006, pp. 283-284. Questo discorso si connette alla tematica della rappresentatività, concetto di per sé non banalizzabile. Si può, infatti, intenderla come rappresentatività-mandato, a gestire le questioni della *res publica*, o rappresentatività-identità, rappresentazione appunto dell'identità politica e ideologica (e di interessi) proprio del corpo elettorale a cui fa riferimento il singolo (il parlamentare nella propria circoscrizione o il sindaco per tutta la cittadinanza, ad esempio); A. CHIAVISTELLI, *Tra identità e mandato. Modelli di rappresentanza nel lungo Quarantotto italiano*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/2019, pp. 63 ss.; B. PEZZINI, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, p. 123; F. PROIETTI, F. ZANETTIN, *Democrazia rappresentativa Indagine sulle origini di una categoria politica (1778-1799)*, in *Storia del pensiero politico*, n.1/2021, pp. 41 ss.

<sup>118</sup> In tal senso P. BISCARETTI RUFIA, *Democrazia*, cit., che focalizza l'attenzione nella definizione del concetto sul potere legislativo, per l'importanza prevalente che assume: «La democrazia rappresentativa (...) ha cominciato storicamente ad attuarsi mediante la scelta periodica di determinati cittadini per costituire l'unica o, più spesso, le due assemblee, cui veniva attribuita la funzione legislativa, in modo prevalente o addirittura esclusivo. Ciò è accaduto, con ogni evidenza, per l'importanza preponderante di tale funzione statale, da cui anche le due altre (amministrazione e giurisdizione) vengono a trovarsi regolate nella propria struttura e nella propria esplicazione».

<sup>119</sup> «Se il costituzionalismo ha rappresentato una dottrina politica, giuridica ed anche filosofica (...), il parlamentarismo invece è stato appena una pratica. Precisamente è stato la pratica del Governo cosiddetto “rappresentativo” (...). Per l'appunto, il parlamentarismo, anche se lo si vuol considerare una interpretazione concettuale del sistema rappresentativo, deve dirsi che è sorto dalla pratica di tale sistema, e non da una espressa e formale modificazione dell'ordinamento giuridico»: così C. COSTAMAGNA, *Parlamentarismo*, cit., p. 365. Sulla forma di Governo parlamentare, L. ELIA, M. LUCIANI, *Governo (forme di). Voci estratte da Enciclopedia del diritto XIX (1970) e da Enciclopedia del diritto - Annali III (2010)*, cit., pp. 642 ss.

<sup>120</sup> Si pensi anche, nel caso italiano, ai loro poteri in materia di nomina dei giudici della Corte costituzionale e di elezione del Presidente della Repubblica.

detentori della sovranità; solo la stessa collettività che ne sarà vincolata può stabilire regole di convivenza valide per tutti. Le Camere riflettono questa collettività traducendone le preferenze ideologiche e politiche espresse dai voti in seggi coi meccanismi elettorali<sup>121</sup>: i rappresentanti democratici, quindi, che siano di maggioranza o di opposizione, hanno il mandato dai propri elettori di esercitare quelle prerogative nell'interesse della Nazione<sup>122</sup> e non solamente del bacino elettorale di riferimento<sup>123</sup>.

Chiare parole sono state spese a riguardo della democrazia rappresentativa dai padri costituenti, in particolare da Meuccio Ruini nella presentazione all'Assemblea costituente del Progetto di Costituzione: «I problemi dell'ordinamento costituzionale sono così complessi, che non è dato risolverli con qualche formula breve<sup>124</sup>. Deve bensì rimanere fermissimo il principio della sovranità popolare. Cadute le combinazioni ottocentesche con la sovranità regia, la sovranità spetta tutta al popolo (...). Per la sua struttura universale e fluente, non può direttamente legiferare e governare; ormai neppure nella minuscola ed arcaica *Landesgemeinde*<sup>125</sup> cara a Rousseau. La sovranità del popolo si esplica, mediante il voto, nell'elezione del Parlamento e nel *referendum*<sup>126</sup>. E poiché anche il *referendum* si

---

<sup>121</sup> Una legge elettorale deve infatti rispettare canoni e principi tali da renderla «adeguato mezzo di espressione, nella elezione dei parlamentari di entrambe le Camere, di quella sovranità che la Costituzione attribuisce al popolo»: così F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2016, p. 8. Sul rapporto tra forma di governo e sistemi elettorali, M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello stato, in margine all'analisi del sistema elettorale e della forma di governo dei comuni maggiori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1996, pp. 2034 ss. Per un'analisi tecnica di alcuni risvolti dei sistemi elettorali maggioritario e proporzionale, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali, stimoli partitici. Cause e conseguenze*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2003, pp. 195 ss.

<sup>122</sup> Il termine "Nazione" meriterebbe un contributo a sé per essere delineato e definito: in via brutalmente sintetica, si intende qui "Nazione" come collettività statale unita di fatto da legami culturali, tradizionali, storici e linguistici e, di diritto, da un ordinamento comune. Sul senso o meno di parlare ancora nel terzo millennio di Stato-Nazione, si consiglia M. S. DE VRIES, *L'attacco allo Stato. Un confronto di idee*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2000, pp. 1221 ss.

<sup>123</sup> La distinzione ha origini storiche, allorché si passò dal Parlamento erede delle Diete e degli Stati Generali, in cui la rappresentanza era suddivisa per censo o classi sociali e ogni schieramento tutelava gli interessi della propria frangia sociale di appartenenza (*delegate model of representation*), a una concezione di Parlamento come camera rappresentante l'interesse generale di tutti i consociati di uno Stato (*trustee model of representation*), come esposto in B. GUASTAFERRO, *Rappresentanza politica e mandato imperativo: riflessioni sull'elemento territoriale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020, pp. 165-166.

<sup>124</sup> Si segnala come il concetto che a problemi complessi non possano essere date risposte semplici, nel diritto costituzionale come nell'azione politica, verrà ripreso più volte in questo contributo: esso fonda molte critiche a pretese eccessive di democrazia diretta nonché istinti populistici irretiti da autoproclamatisi facili risolutori attraverso visioni assai poco motivate.

<sup>125</sup> Istituto di democrazia diretta diffuso in Svizzera, che riunisce i cittadini in un momento deliberativo e decisivo comune; P. BANDEIRA, A. FERRARO, *Integrating participatory institutions into the traditional representative and bureaucratic model of public governance*, in *International Political Science Review*, n. 5/2017, p. 646; K. SALE, *The Importance of Size for Democracy*, in *The Good Society*, n. 3/1996, p. 7. Per un'analisi completa inerente all'istituto nel XIX sec., S. FRANSCINI, *Nuova statistica della Svizzera*, Lugano, Tipografia della Svizzera italiana, 1847, vol. 2, p. 5. Per un commento a più ampio respiro sulla democrazia diretta svizzera (in particolare nella forma della proposta di legge popolare), S. RODRIGUEZ, *I limiti della democrazia diretta. l'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2017, pp. 451 ss.

<sup>126</sup> A riprova della riconducibilità di una concezione assoluta di democrazia diretta unicamente agli istituti referendari.

inserisce nell'attività legislativa del Parlamento, il fulcro concreto dell'organizzazione costituzionale è qui, nel Parlamento; che non è sovrano di per se stesso; ma è l'organo di più immediata derivazione dal popolo; e come tale riassume in sé la funzione di fare le leggi e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo»<sup>127</sup>.

Le osservazioni mosse dal costituente pongono in risalto la motivazione-cardine per cui, generalmente, gli ordinamenti democratici hanno optato per un sistema di democrazia rappresentativa piuttosto che diretta. L'impossibilità logistica e organizzativa di porre in essere una reale partecipazione diffusa e omnicomprensiva e un fruttifero dibattito, prodromico a una scelta legislativa, tra tutti i membri di una comunità nazionale<sup>128</sup>. In un sistema di democrazia rappresentativa, la gestione della cosa pubblica (o meglio, le decisioni in merito ad essa) è affidata a un concilio ben più ristretto e tuttavia rappresentativo<sup>129</sup> – appunto - delle diverse anime che compongono la nazione, in grado di mediare le soluzioni da adottare, attraverso una discussione caratterizzata da unità di tempo e luogo.

In termini concettuali, va precisato come la democrazia rappresentativa non sia la strutturazione più fedele e aderente al principio di sovranità popolare di un sistema democratico-costituzionale. Essa è, piuttosto, la soluzione di compromesso – per alcuni, la migliore<sup>130</sup> - tra l'esigenza di rendere effettivo il riconoscimento della sovranità in capo ai

---

<sup>127</sup> *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana; Relazione del Presidente della commissione presentata alla presidenza dell'assemblea costituente il 6 febbraio 1947*, disponibile su [www.lesgislature.camera.it](http://www.lesgislature.camera.it).

<sup>128</sup> Sul punto anche T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021, pp. 19 ss.

<sup>129</sup> Ancora sul concetto di rappresentatività, F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, *passim*. Si badi che la rappresentanza politica, che non coincide con la rappresentatività (che è la capacità di un sistema di mostrare le anime che lo compongono, mentre la rappresentanza politica si riferisce al rapporto di mandato politico che interconnette elettore ed eletto) si atteggia come un rapporto di diritto pubblico tra l'eletto e gli elettori, ben distinto dal mero rapporto civilistico di mandato: «Al rapporto tra consigliere comunale ed ente locale presso il quale lo stesso svolge il proprio incarico non si applicano le coordinate civilistiche del contratto di mandato e ciò in quanto una volta eletto in base alle regole della democrazia rappresentativa, il consigliere comunale viene investito di un compito più ampio di quello del mandatario atteso che, mentre quest'ultimo agisce per conto del mandante, ossia nell'interesse esclusivo del mandante, il consigliere comunale è chiamato a curare gli interessi di tutta la comunità locale in cui opera o, quanto meno, di tutta la parte politica che lo ha eletto, il che genera un rapporto che può definirsi di rappresentanza politica», T.A.R. Lecce, (Puglia), n.1821/2016. Non va comunque scordato che se la rappresentanza politica è legata all'appartenenza ideologica al gruppo politico (e relativi orientamenti) col quale il rappresentante è stato eletto, l'art. 67 Cost. è chiaro nell'indicare che il parlamentare rappresenta «la Nazione» nella sua interezza: le due derivazioni della rappresentanza (responsabilità verso gli elettori della singola ala politica e rappresentanza di tutta la Nazione) si coniuga nella possibilità di perseguire l'interesse migliore per tutti i cittadini, secondo le linee guida del proprio mandato (non vincolante) politico. Per altro, nel dibattito in seno all'assemblea costituente, si apprende come i costituenti intendessero l'importanza di questa specificazione di rappresentanza nazionale non tanto da un punto di vista politico, quanto territoriale, concernente cioè la necessità di specificare che il mandato derivante da un collegio elettorale non vincola quell'eletto a curare gli interessi esclusivi di quel collegio, ma di tutto il Paese; si rimanda soprattutto alla seduta del 19 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, visionabile in [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

<sup>130</sup> Non ha dubbi Mill nel definirla la migliore possibile: «La miglior forma ideale di governo non potrà essere rintracciata che entro i vari modelli del regime rappresentativo», J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 34. Dopo averne illustrato la natura compromissoria per come sopra descritta, anche Hans Kelsen, in *Das Problem des Parlamentarismus* (tradotto in H. KELSEN, *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, a cui si rimanda a p. 176),

cittadini di uno Stato (garantendo ad essi la signoria del potere legislativo) e la necessità di poter concretizzare un dibattito proficuo ed efficiente in ordine alla formulazione delle disposizioni legislative: la sovranità viene esercitata dai (non trasferita ai)<sup>131</sup> rappresentanti del popolo, incaricati di tale ruolo dai cittadini secondo i propri orientamenti politici e ideologici, in base alle dichiarazioni programmatiche effettuate dai candidati in campagna elettorale.

Già Hans Kelsen, a più riprese, aveva identificato la democrazia rappresentativa come l'unica possibilità di democrazia reale nelle società strutturate e complesse<sup>132</sup>. Lo stesso eminente pensatore, tuttavia, non taceva sul fatto che la democrazia rappresentativa costituisce un sistema decisionale tutt'altro che scevro da aporie. Kelsen ha riconosciuto come il principio di rappresentanza non sia sufficiente a ritenere il Parlamento una vera e propria *vox populi* piuttosto che un organo di uno Stato che non sempre è anche manifestazione organica della cittadinanza. Nel suo *Dottrina generale dello Stato*, dopo aver attuato un efficace e indicativo parallelismo tra il rapporto Parlamento-popolo e tutore-incapace, evidenzia come «nelle costituzioni delle democrazie “rappresentative”, il popolo è in via di principio escluso dalla legislazione: la legislazione è infatti affidata, in via esclusiva, al Parlamento eletto dal popolo. Qui non c'è una regola di *diritto positivo* che chiami il popolo a legiferare e di fronte al quale la competenza legislativa del Parlamento sia soltanto un'eccezione restrittiva (...) bensì un dogma politico: il dogma della sovranità popolare»<sup>133</sup>. Kelsen, in altri termini, individua un velo illusorio nel rapporto sovranità popolare come regola e decisione affidata al Parlamento come eccezione, rapporto che si risolverebbe in un artificio retorico e teorico per mascherare una democrazia “attenuata”, in cui il principio di sovranità popolare è realizzato e rispettato solamente in via mediata<sup>134</sup>. Anche il principio di maggioranza, rileva Kelsen, appare di per sé

---

evidenzia come più un popolo si allarga, quantitativamente, meno è possibile per lo stesso concorrere tutto insieme alla determinazione della volontà statale.

<sup>131</sup> In ciò sostituendosi come esercente della sovranità al Re dei sistemi monarchici; F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, cit., p. 9.

<sup>132</sup> A riguardo, in particolare, H. KELSEN, *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico*, (traduzione a cura di A. Carrino), Napoli, ESI, 1991, *passim*; H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (traduzione a cura di A. Carrino), Torino, Giappichelli, 2004, *passim*.

<sup>133</sup> H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato* (titolo originale: *Allgemeine Staatslehre*, nell'edizione a cura di Jörg Luther e Enrico Daly), Milano, Giuffrè, 2013, pag. 699. Sul punto anche H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., pp. 19 ss.

<sup>134</sup> Il medesimo grande pensatore è chiaro nell'identificare, a livello concettuale, la democrazia diretta come espressione più pura della volontà popolare. Da tempo i teorici della democrazia ne hanno evidenziato le contraddizioni interne, superabili nella pratica accettando che essa rappresenti una soluzione di compromesso tra l'ambizione di una collettività dove tutti sono decisori e le necessità di un'efficienza decisionale, come ben evidenzia Danilo Zolo in una *summa* delle conclusioni di diversi eminenti pensatori: «l'interesse generale della nazione richiede che i delegati si oppongano ad ogni tipo di interesse settoriale. Essi sono dunque titolari di un mandato *ad omnia* senza alcun obbligo di rendiconto nei confronti di particolari mandanti. L'essenza della rappresentanza non sta dunque in una trasmissione di poteri, bensì nella capacità del deputato di interpretare e tutelare gli interessi e i sentimenti della nazione (...). È chiaro che così costruita la funzione elettorale non è quella di attribuire un mandato a dei rappresentanti, ma quella di designare dei soggetti ad una funzione politica generale ed autonoma», D. ZOLO, *Il principato democratico*, Milano, Feltrinelli, 1996, pp. 108-109.

come una contraddizione in termini: la democrazia, necessariamente estrinsecata nel parlamentarismo, si fonda su eguaglianza e libertà, eppure nel sistema democratico parlamentare l'individuo è effettivamente libero unicamente se le sue posizioni sono quelle appartenenti alla maggioranza parlamentare, dovendosi viceversa piegare alla volontà altrui se fa parte della minoranza. Eppure, in un'epoca di totalitarismi ferocemente antiparlamentari, Kelsen continuò a sostenere fermamente che la democrazia rappresentativa fosse l'unica forma di Stato in grado di garantire la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e la democrazia rappresentativa l'unica realistica manifestazione della stessa: «una retta valutazione del parlamentarismo dipende dalla interpretazione di questo secondo elemento fondamentale, in grado ancora maggiore che dal superamento della finzione rappresentativa, cioè dal riconoscimento che la creazione della volontà statale per opera di un parlamento eletto dal popolo costituisce un inevitabile compromesso tra il principio di libertà e quello di divisione del lavoro sociale»<sup>135</sup>. In altri termini, la democrazia rappresentativa è un compromesso, tra la sfera dell'efficace e del valoriale, l'unica mediazione possibile tra i principi di libertà ed eguaglianza e la necessità di assumere decisioni condivise almeno dai più e ponderate: «la democrazia [rappresentativa], promuovendo l'evoluzione dell'ordine sociale (...) mediante deliberazioni prese a maggioranza, si accontenta di una semplice approssimazione al concetto originario di libertà»<sup>136</sup>.

In effetti, la forma democratica rappresentativa pare l'unica alternativa credibile per strutturare una democrazia nazionale, elidendo le osservazioni critiche mosse alla democrazia diretta: essa infatti garantisce un luogo di proficuo dibattito e confronto. Anche John Stuart Mill ha evidenziato questo aspetto, con parole chiare e precise: «Il Parlamento (...) è un'arena nella quale riescono ad esprimersi in piena luce e nella disputa della discussione non solo l'opinione generale della nazione ma anche l'opinione delle diverse categorie della nazione»<sup>137</sup>.

Si noti, per altro, come Mill evidenzia la natura intrinseca del Parlamento di luogo di confronto, selezionando il termine «arena», nel quale dal conflitto del dibattito possono emergere le posizioni più meritevoli.

Quanto esposto conduce a un'ulteriore considerazione. La democrazia rappresentativa, è stato detto, è una soluzione di compromesso. Il principio di maggioranza *de facto* sacrifica la

---

<sup>135</sup> H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 111.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>137</sup> J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 78. A onore del vero, l'atteggiamento del grande pensatore non è del tutto univoco a riguardo: in un'altra parte del testo, pur sostenendo la necessaria primazia del Parlamento, lo elegge più a controllore ultimo dell'ordinamento che a titolare del potere legislativo, che dovrebbe essere da esso affidato ad altri, soggetti o organi più snelli e sui quali i rappresentanti democratici avrebbero il compito di vigilare (p. 75). L'elemento del controllo, tuttavia, si ripropone nel nostro ordinamento nell'istituto della fiducia, del Parlamento nei confronti del Governo ma anche a livello locale; a riguardo ad esempio T.A.R. Catania, (Sicilia) n.572/2003.

libertà degli individui appartenenti alla minoranza<sup>138</sup>, nella necessità di assumere una decisione e nell'impossibilità che tale scelta sia sempre presa all'unanimità: «dopotutto, quello democratico parrebbe un metodo concepito non nella prospettiva di un accordo unanime, ma in quella di una rinuncia a ogni ricerca di unità di una volontà collettiva»<sup>139</sup>. La democrazia non implica che le decisioni siano condivise da tutti, bensì dalla maggioranza degli appartenenti a quella collettività. Ebbene, in un sistema di democrazia diretta, fisiologicamente carente di un compiuto dibattito considerati i numeri dei cittadini, questo implicherebbe la mera obliterazione delle posizioni minoritarie. In sede parlamentare, viceversa, dove si riuniscono membri della collettività scelti da quella stessa comunità e onerati del dovere di discutere e confrontarsi su tutte le scelte e le problematiche che si presentano alla gestione di uno Stato, il confronto diretto tra questi permette sia di ottenere prospettive differenti sia di far emergere le posizioni minoritarie e renderle note. Il principio di maggioranza «presuppone per definizione l'esistenza di una minoranza, e di conseguenza il diritto di maggioranza presuppone il diritto di esistenza di una minoranza»<sup>140</sup>. Il dibattito corale a cui possono partecipare tutte le anime politiche del Paese permette di evitare che certe osservazioni minoritarie restino del tutto inascoltate: laddove in un simile contesto le opinioni “di nicchia” verrebbero sommerse dal mero numero di osservazioni contrastanti, restringendo nettamente il numero dei partecipanti si riduce l'impatto numerico e si valorizza la qualità dell'argomentazione<sup>141</sup>. Una singola voce in un contesto ristretto, utilizzando motivazioni e ragionamenti solidi e persuasivi, ha la possibilità di rendersi “visibile”.

---

<sup>138</sup> Lucide le parole a riguardo di H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 127: «il compromesso non è che l'approssimazione reale dell'unanimità postulata dall'idea di libertà per la creazione dell'ordine sociale da parte degli assogettati a questo ordine», da cui «risulta la legittimità del principio di maggioranza anche dal punto di vista dell'idea della libertà politica». Sempre con la sua capacità di analisi perfettamente bilanciata tra teoria e pratica, in H. Kelsen, *Intorno alla natura e al valore della democrazia* (titolo originale: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, nella traduzione di Bruno Flury), in H. Kelsen, *Due saggi sulla democrazia in difficoltà (1920 - 1925)*, cit., p. 13 ha anche spiegato come «La democrazia, facendo evolvere mediante deliberazioni di maggioranza l'ordinamento sociale costituitosi in conformità del principio di libertà, ossia dunque – in via d'ipotesi – per contratto e quindi ad unanimità, si accontenta di una semplice approssimazione dell'idea primitiva. Il fatto che si parli ancora di autodeterminazione e di esclusivo assogettamento dell'individuo alla volontà propria, anche laddove vige la volontà della maggioranza, non è che un successivo passo nella trasformazione che subisce il concetto di libertà». Sul principio di maggioranza, si consiglia anche J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, cit., *passim*. Vi sono differenti opinioni sulla relazione tra unanimità e maggioranza: laddove per alcuni il principio di maggioranza è ciò di cui ci si può accontentare aspirando alla euristicamente superiore ma concretamente irraggiungibile unanimità, per altri differenze qualitative e non solo quantitative si riscontrano tra i due metodi, considerando che l'unanimità rischia la tirannia della minoranza, anzi del singolo individuo, in grado da solo di paralizzare la capacità decisionale dell'assemblea. A riguardo, A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Bari, Laterza, 2003, pp. 65-67.

<sup>139</sup> A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit., p. 60.

<sup>140</sup> H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 115.

<sup>141</sup> J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 119.

Ma non solo le voci della minoranza ottengono, dunque, maggiore visibilità<sup>142</sup>: le differenti posizioni si incontrano e scontrano nell'agone dialettico dell'assemblea, che permette, per la contingenza di tempi e luogo, di esporne le ragioni e le critiche. La democrazia rappresentativa permette di "testare" la solidità delle argomentazioni addotte a motivazione fondante certe soluzioni. Laddove un sistema di democrazia diretta assoluta lascerebbe il dibattito all'arbitrio dei singoli votanti, non necessariamente disposti a confrontarsi nella quotidianità della vita civile con posizioni differenti dalle proprie, la procedura stessa di un'assemblea rappresentativa impone l'esposizione delle proprie ragioni, dando la possibilità a ciascuno di sostenere le proprie tesi o criticare quelle avversarie, favorendo così il conseguimento di decisioni più mature e argomentate, le cui ragioni devono poter reggere il confronto con posizioni avverse e non possono, dunque, essere il mero frutto di tensioni e passioni istintive. Inserendo nel sistema una classe di rappresentanti democratici, il dibattito viene di fatto "professionalizzato", investendo i parlamentari proprio del diritto/dovere di confrontarsi, delegando ad essi l'attività di messa in discussione delle rispettive posizioni politiche. In questo senso la democrazia rappresentativa, con il dibattito partecipato e le tempistiche scandite che la connotano, permette di conseguire quei «processi deliberativi ponderati» che sfuggono a logiche di democrazia diretta assoluta<sup>143</sup>.

La pubblicità del dibattito, poi, permette che esso assuma un respiro nazionale, divenendo dibattito pubblico. Si richiamano ancora le chiare parole di Kelsen a riguardo, allorché ha evidenziato come «la pubblicità della procedura parlamentare deve, in un certo senso, sostituire la mancanza di una formazione diretta della volontà statale nell'assemblea di tutto il popolo»; il dibattito, reso pubblico, fa sì che «lo scontro delle opinioni che si manifesta nella procedura parlamentare deve essere portato negli strati più ampi del popolo, il quale non partecipa direttamente alla formazione della volontà statale, assicurandogli, per lo meno indirettamente, attraverso le ripercussioni dell'opinione pubblica sul parlamento, una certa influenza sulla produzione normativa»<sup>144</sup>. La pubblicità del dibattito assume così una duplice valenza: rendere

---

<sup>142</sup> Si badi che, a tal riguardo, di fondamentale importanza è poi il sistema elettorale selezionato, in grado di dare uno spaccato il più completo possibile delle posizioni politiche della popolazione, ottenendo tuttavia così un Parlamento assai frammentato, piuttosto che prediligendo sistemi in grado di favorire la governabilità di una forza politica a discapito dell'eterogeneità della composizione camerale. A riguardo, *ex multis*, T. F. GIUPPONI, *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1/2017, pp. 3 ss.; P. MAZZINA, *Sistemi elettorali comunali e rappresentanza politica: un bilancio dei rapporti tra maggioranza e minoranza/e consiliare/i*, in *Federalismi.it*, n.1/2018, pp. 6 ss.; G. ORTONA, *Come funzionano i sistemi elettorali: un confronto sperimentale*, in *Stato e mercato*, n. 54/1998, pp. 469 ss.; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Milano, Ledipublishing, 2018, *passim*.

<sup>143</sup> H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 119, parla di tesi, antitesi e sintesi, del dibattito come luogo di forgiatura di compromessi tra gli interessi contrapposti. Sul punto si veda anche F GALLO, *Democrazia 4.0. la costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 491.

<sup>144</sup> H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, cit., pp. 784-785.

la discussione assembleare una discussione nazionale, da un lato, e responsabilizzare i membri delle camere dinnanzi ai loro elettori dall'altro.

Le considerazioni sopra mosse permettono di osservare come il formalismo divenga sostanza<sup>145</sup>. I pregi del dibattito (pubblico) della democrazia rappresentativa dispiega i suoi effetti proprio per l'ordine e l'austerità<sup>146</sup> che, positivizzati negli appositi regolamenti in procedure ben definite, solitamente connotano le sedute parlamentari; peculiarità che, viceversa, difficilmente potrebbero essere garantite in occasioni più informali e necessariamente, a causa dei numeri elevati di partecipanti, confusionarie come assemblee di cittadini troppo ampie. Come verrà meglio illustrato, oggi vi è una grande insofferenza nei confronti della democrazia rappresentativa e, tra i difetti che le si imputano, vi è anche la lentezza delle procedure<sup>147</sup>. Cresce, infatti, l'insoddisfazione per la lentezza delle discussioni assembleari e le loro tempistiche e, di pari passo, il fascino esercitato dal «mito della politica istantanea»<sup>148</sup> (che si traduce sempre più spesso con le scelte politiche assunte da un *leader* e meramente vidimate dall'assemblea). Se può essere vero che talvolta i passaggi parlamentari eccedono in farraginosità (complici usi dei procedimenti legislativi tesi esclusivamente a ostacolare l'azione di forze politiche avversarie<sup>149</sup>), per le ragioni appena enunciate un certo

---

<sup>145</sup> Tenendo a mente la distinzione tra procedure e valori e ricordando che le prime devono essere garanti ma anche ancillari rispetto ai secondi; per una visione a riguardo sui valori della democrazia, A. RIZZACASA, *Dalla democrazia come valore alla democrazia come procedura*, in *Archivio di Filosofia*, n. 3/2013, pp. 137 ss.

<sup>146</sup> Per lo meno, idealmente, non essendo i parlamenti scevri da scene ben poco edificanti; *ex multis*, F. STEFANONI, *Sgarbi espulso dal Parlamento: portato via di peso dalla Camera. Carfagna: insulta le donne, vergogna*, in *Il Corriere della Sera*, 25 giugno 2020. Questa non vuole essere una mera nota di colore, bensì un preciso monito: simili atteggiamenti deficitari del minimo rispetto della sacralità di quello che dovrebbe essere il tempio laico della democrazia non solo vanno considerati in spregio ai valori sanciti dalla carta costituzionale (oltre che ai minimi limiti del pudore), ma rischiano anche di confondere i lavori parlamentari distogliendo l'attenzione da quel che dovrebbe essere epicentro unico dell'attenzione collettiva, ossia i contenuti delle discussioni che ivi si svolgono. Per altro, il contesto è reso ancor più delicato (e rimesso alla sensibilità dei singoli) se si tiene conto che le sanzioni necessarie per il controllo dell'ordine delle sedute parlamentari non possono trascendere in rischiose derive censorie, essendo necessario muoversi in equilibrio tra il diritto inalienabile di espressione del parlamentare e la correttezza della forma dello stesso. A riguardo ha avuto modo di esprimersi la Corte EDU nel caso *Karacsony e altri c. Ungheria*, sentenza del 17 maggio 2016, per fatti avvenuti nel Parlamento ungherese; per un commento, F. FURLAN, *Libertà di espressione dei parlamentari e sanzioni disciplinari per violazione dell'ordine delle sedute*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2016, pp. 833 ss.

<sup>147</sup> *Ex multis* N. URBINATI, *Io, il popolo*, N. URBINATI, *Io, il popolo*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 177-178; S. COLEMAN, *New mediaton and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age*, in *New Media & Society*, n. 7/2005, pp. 177;

<sup>148</sup> M. CUONO, *Rapidità. Teoria e storia di una categoria di legittimazione del potere*, in *Ragion Pratica*, n. 46/2016, pp. 137 ss. Sul tema anche, che cita il precedente autore, A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a confronto*, cit., pp. 297 ss.

<sup>149</sup> Ci si riferisce, ad esempio, all'ostruzionismo parlamentare, ossia l'utilizzo di strumenti parlamentari per ritardare la discussione di un testo di legge; G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, che a p. 479 mette in guardia circa la possibilità che sia utilizzato anche dalla medesima maggioranza. Sul tema, *ex multis*, U. CARDINI, *Il procedimento emendativo in assemblea, ostruzionismo e tendenze dell'attività emendativa*, in A. Cardone, P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il potere di emendamento. Un'indagine comparativa*, saggio disponibile sul sito [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2022, pp. 27 ss.; A. P. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 697 ss.



formalismo è irrinunciabile nell'assunzione delle decisioni democratiche. La scansione stessa dei tempi e dei passaggi è più che mera forma, garantendo sia la correttezza e il rispetto di ogni fase interlocutoria, sia la possibilità di ragionamento e approfondimento in termini di tempistiche.

Il dibattito, infine, consente il conseguimento del *compromesso*. Non si utilizza in questa sede tale lemma con l'accezione negativa di mutuale rinuncia per il raggiungimento di un accordo, bensì nel senso di minimo comune multiplo tra le differenti posizioni che si incontrano e si scontrano nell'arena parlamentare. Si vuole sottolineare la natura positiva del compromesso come miglior decisione possibile per la collettività seguendo le istanze, le prospettive e gli interessi di tutti i componenti della medesima, rappresentati dai parlamentari che vi danno voce nel dibattito. Citando Kelsen, «dalla contrapposizione di tesi e antitesi degli interessi politici scaturisce in qualche modo una sintesi»<sup>150</sup> delle posizioni differenti dei cittadini.

Tale compromesso non solo è il miglior modo per soddisfare equanimente i diversi interessi, ma può anche rivelarsi la soluzione preferibile proprio perché proveniente dalla amalgama di diverse prospettive: « il dialogo tra i molti è un modo per condurre le idee e intuizioni di ciascun cittadino, nella loro realtà effettiva, a diventare rilevanti per le idee e intuizioni di ciascun altro, così da illuminarsi reciprocamente, fornendo una base per la discussione e la critica reciproca e rendendo possibile l'emergere di un'opinione migliore di tutti gli apporti individuali e di gran lunga eccedente la mera aggregazione di questi apporti»<sup>151</sup>. Una somma delle parti, dunque, esponenzialmente accresciuta dal fatto che le parti stesse, prima di unirsi-, hanno avuto modo di migliorarsi nel confronto.

## 2. *L'indubbio vantaggio dell'informazione*

Oltre alla fondamentale rilevanza del dibattito permesso in assemblea e alla funzione di garanzia avverso fenomeni di marginalizzazione delle posizioni minoritarie, un altro pregio della democrazia rappresentativa può essere individuato nella possibilità di garantire elevate competenze tecniche ai componenti della discussione: non tanto, o non solo, perché i rappresentati possono optare per candidati con competenze differenti e auspicabilmente maggiori dalle proprie - il che è un dato eventuale e puramente ipotetico - ma per la concreta e

---

<sup>150</sup> H. KELSEN, *Il primato del parlamento*, cit., p. 194 e in generale, a riguardo, pp. 193 ss.

<sup>151</sup> J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, cit., pp. 127-128.

inoppugnabile constatazione per cui i parlamentari hanno tempo e mezzi per ottenere informazioni tecniche e approfondite sulle tematiche a cui sono chiamati a trovare soluzioni<sup>152</sup>.

In termini generali, la conoscenza richiede essenzialmente due elementi: tempo e accessibilità alle informazioni<sup>153</sup>. Il tempo misura la quantità di sforzo dedicabile all'apprendimento, direttamente proporzionale a un più puntuale approfondimento della questione; l'accessibilità alle informazioni la qualità potenzialmente raggiungibile di tale approfondimento.

Il comune cittadino, tendenzialmente, difetta del primo e non ha la garanzia del secondo. Per una formazione ragionevole su un argomento, il tempo speso nello studio dello stesso deve essere tanto più ampio quanto l'argomento esula dalle proprie competenze ed è intrinsecamente complesso. Per tematiche che involgono l'interesse pubblico a livello nazionale, lo sforzo richiesto è sicuramente di grado elevato. Senza tentare giustificazioni concettuali, pragmaticamente<sup>154</sup> è inverosimile ritenere che il privato, al termine del consueto orario di lavoro giornaliero, abbia le energie per dedicarsi integralmente allo studio di tali questioni.

Diverso è, come si è accennato, per chi annovera la conoscenza e il confronto su tali tematiche nei propri doveri "professionali", come i parlamentari. Il tempo è garantito dalla funzione stessa del parlamentare. La stessa Costituzione, all'art. 51 ultimo comma, sottolinea la necessaria disponibilità di un certo tempo per dedicarsi proficuamente a un'attività così complessa, laddove riconosce il diritto ai rappresentanti «di disporre del tempo necessario al loro [riferito alle funzioni pubbliche elettive, n.d.r.] adempimento e di conservare il suo posto di lavoro».

---

<sup>152</sup> «I governanti inoltre possono acquisire opinioni e suggerimenti di esperti circa misure da adottare, dato un certo quadro di una dinamica socio-economica o di altra natura. Quindi, in primo luogo, i governanti – intesi in senso lato, quindi con inclusione non solo di membri dell'esecutivo, ma anche di parlamentari (compresi quelli d'opposizione) – possono beneficiare, senza peraltro vincoli di subordinazione, delle informazioni e dei pareri di esperti e tecnici su ciò che sia fattibile o meno, o che sia opportuno o meno, tra diverse soluzioni fattibili»: così C. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, cit., p. 210.

<sup>153</sup> Si citano, ad esempio, le questioni riguardanti le grandi infrastrutture sul tavolo del dibattito politico già da anni (la TAV, la TAP, la Gronda...): le scelte inerenti simili opere sono frutto indubbiamente di decisioni discrezionali, politiche in senso stretto, assecondanti determinate visioni di sviluppo economico piuttosto che altre e determinate da necessari bilanciamenti di interessi contrapposti come ambiente, salute, lavoro ed economia. È indiscutibile, tuttavia, che le scelte da porre in essere richiedono nozioni, per lo meno superficiali, di campi specialistici assai ampi e complessi affinché siano considerabili efficaci: conoscenze basilari di macroeconomia, per poter valutare l'indotto potenziale del progetto; nozioni di ingegneria, per apprendere come si andrebbe sviluppando e quali vantaggi e rischi determinate soluzioni tecniche rechino con sé; contesse, per quanto basilari, di scienze dell'ambiente e dell'ecologia, in modo da poter conoscere la portata dell'impatto ambientale che simili opere recano seco e poterlo efficacemente bilanciare con gli altri interessi.

<sup>154</sup> Se in precedenza si è specificato come chi scrive riconduca il diritto all'alveo delle *soft science*, comunque non si può che concordare con chi afferma, con crudezza evocativa, che «il diritto è una scienza pratica, una terribile scienza pratica, perché entra nelle carni di ciascun cittadino»; O. ABBAMONTE, *Feliciano Benvenuti fenomenologo del diritto*, in *Amministrare*, n. 1-2/2011, p. 199.

Circa il profilo tecnico, i gruppi politici in parlamento si possono avvalere di esperti e consulenti, legati ai partiti a cui appartengono o convocati istituzionalmente a esprimere pareri nelle aule della democrazia. Professionisti dei vari settori, che possono comunicare direttamente il proprio bagaglio esperienziale di conoscenze attraverso le audizioni o redigere *dossier* e raccogliere le fonti da loro giudicate, grazie proprio alle competenze tecniche e professionali di cui sono dotati, attendibili.

Viceversa, non esistendo né potendo esistere canali ufficiali e certificati di informazione<sup>155</sup>, il risultato è che il singolo deve informarsi selezionando personalmente vettori di apprendimento e dati per lui ritenuti validi: operazione non semplice per chi non ha una formazione in quel particolare settore tecnico interessato (e per tale motivo cerca di acquisire informazioni a riguardo), che diventa decisamente ardua se contestualizzata nel terzo millennio e nella mole smisurata di *input* di informazione che imperversano su internet, un *mare magnum* in cui l'attendibilità è di difficile distinzione rispetto alle ormai celeberrime *fake news*<sup>156</sup>.

Quanto detto pare ancor più fondato se ci si sofferma sulla crescente complessità del mondo globalizzato e iper-professionalizzato, in cui tanto le scienze dure quanto le scienze sociali

---

<sup>155</sup> Il pluralismo informativo è indubbiamente alla base di una democrazia, permettendo la libera manifestazione del pensiero nonché il libero convincimento personale. Canali ufficiali di informazione naturalmente esistono, ma non possono essere gli unici mezzi a riguardo. In questi tempi di pandemia, si richiamano ad esempio le informazioni espresse a riguardo sul sito del Ministero della salute [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it), che forse possono essere considerate fortemente certificate e affidabili in quanto provenienti direttamente dalle istituzioni. Tuttavia, che una virata verso canali informativi pubblici fondati sulla presa di posizione per cui "ufficiale" equivale a "vero e affidabile" potrebbe comportare implicazioni rischiose nelle ipotesi di una classe dirigente in mala fede. Sono tristemente noti gli effetti che una propaganda di Stato, presentata come verità assoluta sebbene non retta da alcuna base scientifica reale, può avere su un popolo. *Ex multis*, si richiama qui D. J. GOLDHAGEN, *I volenterosi carnefici di Hitler* (titolo originale: *Hitler's Willing Executioners*, nella traduzione di Erico Basaglia), Milano, Mondadori, 1997, *passim*.

<sup>156</sup> Oltre a quanto già detto circa il fenomeno della informazione e disinformazione su internet, si richiamano anche M. BELLUATI, *Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2015, p. 420; G. BOCCIA ARTIERI, A. MARINELLI, *Introduzione: piattaforme, algoritmi, formati. Come sta evolvendo l'informazione online*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/2018, specie sulla questione delle *fake news* e la visione distorta consegnata dalle c.d. "bolle informative", pp. 355-357; A. MICONI, *Il Web senza qualità. I limiti di Wikipedia e la microfisica dell'informazione*, in *Problemi dell'informazione*, n. 4/2010, pp. 409 ss.; L. SOFRI, *Tra falso e vero, banale e originale. Modelli economici e qualità dell'informazione online*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2012, p. 37; S. SPENDORE, *La produzione dell'informazione online e l'uso della partecipazione implicita*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2013. Sulle dinamiche informative e commerciali del web, G. ORIGGI, *Informazione e reputazione: l'intelligenza collettiva del web*, in *Iride*, n. 1/2017, pp. 47 ss. Per alcuni sguardi più ottimistici, che sottolineano i vantaggi nella relazione tra web e informazione, G. BOSETTI, *Internet fa bene al giornalismo. Ma intanto mutano i rapporti tra informazione e poteri economici e il Web cambia il modo di fare i giornali*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2000, pp. 148 ss.; R. S. ROSSI, *Web Man Walking. Giornalisti e informazione antimafia al tempo di internet*, cit., pp. 183 ss. Per alcune esperienze concrete e progetti specifici sul tema, G. MARINO, D. SERANI, *Dal iorestoacasa alla ripartenza: gli utenti italiani di internet e l'informazione nelle due fasi dell'emergenza. I dati longitudinali del progetto I-POLHYS*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/2020, pp. 513 ss.; R. STAGLIANÒ, *Plastic, meta giornalismo in rete. "Prove tecniche d'intelligenza collettiva" nell'ultima proposta d'informazione sul web*, n. 1/2001, pp. 97 ss.; A. VALERIANI, *Informare, comunicare, partecipare. La cittadinanza nel tempo del web 2.0: uno studio sull'informazione locale nella provincia di Bologna*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/ 2014, pp. 466 ss. Per alcuni aspetti più prettamente giuridici inerenti l'informazione e il web, P. CARETTI, *La Cassazione pone, meritoriamente, alcuni punti fermi in tema di regolazione dell'informazione via internet*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2015, pp. 1013-1016. N. LUCCHI, *Internet, libertà di informazione e responsabilità editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, n.2/2011, pp. 415-418.

hanno raggiunto livelli di approfondimento ed estensione concettuale con picchi inarrivabili per chi non vi si dedichi professionalmente<sup>157</sup>.

Questa asimmetria di possibilità di informazione è probabilmente, insieme al dato logistico, l'altro grande elemento che ha spinto le nazioni moderne a dotarsi di sistemi democratici rappresentativi<sup>158</sup>: considerazioni pragmatiche come quelle sopra mosse, ossia la possibilità di affidare “il potere” a persone più competenti (o in grado di avvalersi di soggetti che sono tali) è fattualmente uno dei più importanti elementi di preferenza della democrazia rappresentativa a scapito di quella diretta.

In sintesi, «l'ordinamento costituzionale repubblicano si fonda sulla democrazia rappresentativa, non solo per la pur sussistente ragione pratica per cui sarebbe impossibile consentire a tutti i cittadini, titolari della sovranità, di intervenire e decidere su ogni questione, ma anche perché le sedi della democrazia rappresentativa dovrebbero consentire una migliore mediazione degli interessi sottesi a ciascuna scelta»<sup>159</sup>.

Fattibilità logistica; possibilità di dibattito; rappresentazione di tutta la Nazione; compromesso; capacità di avvalersi di conoscenze tecniche approfondite. Questi paiono gli elementi principali che connotano la democrazia rappresentativa e, *prima facie*, che la rendono più impermeabile a critiche rispetto alla controparte concettuale della democrazia diretta.

### 3. *L'inevitabile questione della casta*

I sistemi di democrazia rappresentativa sono ben lungi dall'essere scevri di difetti. Non solo, si badi, difetti “concettuali”, considerazioni inerenti alla non possibilità di delegare la sovranità e alla necessaria distorsione che essa soffre quando espressa per mezzo di intermediari (per di

---

<sup>157</sup> Per alcuni, tale constatazione rivela un pericoloso limite per la democrazia negli anni venturi, minacciata da rischiose derive “tecnocratiche”, come ritiene anche A. PINZANI, *Un diritto a Internet. Il problema della creazione di un'opinione pubblica mondiale e di nuovi diritti umani per il XXI secolo*, cit., p. 146: «La soluzione dei problemi che affliggono la società viene sempre più rimessa all'operato dei cosiddetti “tecnici”. Il mondo divenuto troppo complesso – questo l'argomento – può essere compreso e governato solo da degli esperti, non più dai cittadini e dai loro rappresentanti. Il peso crescente assunto dai sistemi dell'economia e dell'amministrazione rappresenta quindi una minaccia per la democrazia, cui si sostituisce lentamente una tecnocrazia priva di controllo e di legittimazione». Non può non far riflettere che queste parole appartengano alla fine dello scorso millennio, ben prima che, per lo meno in Italia, si iniziasse a parlare con la disinvoltura odierna di “governi tecnici” e “governi dei migliori”.

<sup>158</sup> Non che il sistema rappresentativo non soffra della disinformazione, in grado, anzi, di alterare la credibilità medesima della rappresentanza, come evidenzia A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, pp. 82 ss.; tuttavia, una cosa è la manipolazione dell'informazione nel gioco politico, materia tangente al concetto di propaganda, mentre un'altra la capacità di informarsi a livello tecnico-scientifico su questioni pratiche che esigono una decisione. Il medesimo autore citato pare scindere i due concetti, trattando la «povertà cognitiva dell'elettorato» a pp. 85 ss.

<sup>159</sup> A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2 /2019, p. 251.

più non legati da un vincolo di mandato<sup>160</sup>). Soprattutto, da un punto di vista più pragmatico, i difetti possibili riguardano derive distanti dalla funzione essenziale di rappresentanza del popolo e della Nazione.

In particolare, è nella democrazia rappresentativa che prolifera la grande tematica della “casta”, concretizzazione delle peggiori sfaccettature dell’intima e celata *ratio* oligarchica dei sistemi parlamentari. La questione verrà ripresa e analizzata più a fondo nel seguente capitolo, allorché si parlerà del populismo (che si fonda anche proprio sulla distinzione e contrapposizione popolo / casta), ma non può essere qui trascurata in quanto elemento di grande criticità della democrazia rappresentativa, a prescindere da effettive derive populiste (delle quali tale contrapposizione è sì un elemento ma non l’unico fondante).

Il termine “casta”<sup>161</sup> evoca oggi<sup>162</sup> una visione della classe dirigente degenerata e rinchiusa in se stessa, corrotta e dedita unicamente ai propri interessi, tanto presa da giochi di potere interni e lotte per l’accaparramento delle celeberrime “poltrone” e vitalizi<sup>163</sup> da dimenticarsi

---

<sup>160</sup>. Sul tema, M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, cit., *passim*; T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell’era della “disintermediazione” digitale*, cit., *passim*; M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra «contrattualizzazione» e rischi di trasformismo*, cit., pp. 561 ss.; D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020, pp. 178-182. Per alcuni esempi circa simili episodi e le argomentazioni e le proposte avanzate in materia sul dibattito politico, F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020, pp. 107-109 e in generale sull’argomento tutto il contributo. Sull’aspetto più politico e partitico, seguendo l’esempio concreto del Movimento che si è fatto portavoce di una battaglia politica (per lo meno, ai suoi albori) orientata in questo senso, G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandati di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle* in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2017, pp. 1 ss.; sul tema in generale anche A. MANNINO, *L’abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, p. 135; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, pp. 1 ss. Per una prospettiva comparativa, G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, pp. 2 ss.; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2015, pp. 1097 ss.

<sup>161</sup> Circa il tema della “casta”, G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente*, Rotosud-Oricola, 2019, pp. 38-42.

<sup>162</sup> Le critiche al parlamentarismo, in Italia, non sono tuttavia un fenomeno nuovo. Già alla fine dell’800 il parlamentarismo contava numerosi detrattori in Italia, prima tra gli intellettuali, poi anche nell’opinione pubblica (specie dopo il trasformismo Giolittiano e le facili critiche etiche a cui si esponeva una simile condotta); A. MASTROPAOLO, *Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918)*, in L. Geninatti Satè, J. Luther, A. Mastropaolo, C. Tripodina (a cura di), *Le età della Costituzione*, cit., pp. 59 ss.

<sup>163</sup> Il tema dei vitalizi e delle indennità parlamentari è un argomento iconico nella critica pubblica al malcostume politico. Il senso dell’istituto è simile a quello indennitario previsto dall’art. 69 Cost., ossia garantire il libero accesso alle cariche elettive più elevate per cittadini di tutti i ceti sociali, nonché garantire il tempo di esercizio dell’attività parlamentare. Nella vigenza dello Statuto albertino la carica di parlamentare era presupposta gratuita ((art. 50: «Le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità»)), ma leggi ordinarie (in grado di derogare alla statuizione albertina) fissarono comunque dei compensi. A ben vedere, tuttavia, la *ratio* di tali retribuzioni è tutt’altro che oligarchica: al contrario, sono previsti proprio per impedire che i seggi delle istituzioni democraticamente rappresentative siano riservati alle *élites*, ossia le uniche frange della popolazione a potersi permettere di dedicarsi a un’attività non retribuita e a non aver di che temere, a fine mandato, per il proprio sostentamento futuro. Diversi interessi costituzionalmente garantiti rientrano nella questione, *in primis* la certezza di autonomia e indipendenza dei parlamentari, da un lato, e il principio di eguaglianza dall’altro, ma ad esempio anche l’autodichia delle camere. D’altra parte, se la consistenza del trattamento economico dei parlamentari è uno degli assi portanti di un sistema democratico solido, retribuzioni e gratifiche troppo elevate (come sembrano essere, se paragonate allo stipendio del cittadino medio, quelle attentamente riportate, con encomiabile trasparenza, all’indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it)) potrebbero ottenere il risultato opposto di quello sperato, in termini di efficienza della classe dirigente, incoraggiando alla competizione politica più per questioni

delle necessità della “gente comune”, che vive di faticose professioni “reali”<sup>164</sup> e si deve accontentare di briciole di tempo in cui “il politicante di turno” si dedicherà a qualche esibizione oratoria vuota di reali intenti di cambiamento. Fuor di prosa, si tratta in ultima analisi di una visione di scollamento sociale, di “lotta di classe” si sarebbe detto a inizio del secolo scorso<sup>165</sup>.

Il tema è ampiamente dibattuto fin dall’età classica<sup>166</sup>: poche persone al potere rischiano di coalizzarsi per privilegiare i propri interessi a discapito di quelli della collettività. Il numero ristretto di detentori di certi privilegi (economici, sociali, di capacità di influenzare l’agire dell’apparato statale...) favorisce la possibilità che detti soggetti, lungi dal controllarsi vicendevolmente nello svolgimento delle proprie mansioni e nell’assolvimento dei doveri del proprio ruolo, si accordino invece, in maniera espressa o tacita, per giovare al massimo delle gratifiche del rango senza spendersi eccessivamente nei gravosi oneri a loro riservati (o, peggio, facendolo con l’obbiettivo primario di accrescere ulteriormente i propri vantaggi).

L’attecchimento della visione della casta trova sicuramente radici nella disparità sociale ed economica, che rende ancora più profondo il solco che divide rappresentanti e rappresentati (specie in tempi di crisi): a mero titolo esemplificativo, nel 2018 la metà dei contribuenti italiani ha percepito un reddito annuo inferiore ai 15.000 euro<sup>167</sup>, contro i circa 70.000 riconosciuti dall’indennità parlamentare<sup>168</sup>. Un simile trattamento economico è certamente parametrato alla rilevanza della carica nel sistema democratico e utile anche per prevenire possibili fenomeni corruttivi; tuttavia, l’evidente discrepanza non può che essere percepita come sproporzionata da parte degli elettori. I cittadini si ritrovano, così, a vivere il paradosso di osservare mediatori

---

di guadagno personale che di vocazione al servizio pubblico. A riguardo, G. CANALE, *Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto (Nota a Corte di Cassazione, sezioni unite civile, nn. 18265 e 18266 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 574 ss.; L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, pp. 897 ss.; V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019 Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2019, pp. 127 ss.; V. DE SANTIS, *“Quel pasticciaccio...” del ricalcolo dei vitalizi parlamentari: aggiornamento sulle ultime vicende*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020, pp. 16 ss.

<sup>164</sup> Si utilizza qui la terminologia retorica comunemente diffusa a riguardo. Si segnala, a titolo esemplificativo, l’esperienza della Lega Nord della prima ora che, per sostenere le istanze secessioniste, contrapponeva i grigi burocrati corrotti e indolenti di “Roma ladrona” alla da questi vessata (attraverso la tassazione statale) classe borghese produttiva e operosa della Padania; I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2013, p. 7.

<sup>165</sup> Un confronto, quello tra casta-corrotta e popolo-puro, che sta alla base di ogni fenomeno populista della storia: «la concezione del popolo come un “tutto” indifferenziato, che va di pari passo con la costruzione di una linea di separazione tra il popolo, onesto e incontaminato, e il “non-popolo”, disonesto e corrotto», in V. PAZÉ, *Il populismo come antitesi della democrazia*, in *Teoria Politica*, n. 7/2017, p. 118.

<sup>166</sup> Ci si riferisce naturalmente a Platone, nel suo saggio *La Repubblica*: «Però, domandò lui, a quale forma dai il nome di oligarchia? Alla costituzione, ripresi io, fondata sul censo, nella quale i ricchi detengono il potere, ed il povero ne viene escluso», PLATONE, *La Repubblica* (traduzione di Eugenio Ferrai), Roma, Armando, 2007, p. 264. Meno *tranchant* è il discepolo, Aristotele, che delinea differenti forme di oligarchia tratteggiandone le caratteristiche; ARISTOTELE, *Politica* (traduzione e a cura di Renato Laurenti), Bari, Laterza, 2019, p. 85 ss. e diffusamente in tutta l’opera.

<sup>167</sup> Comunicato stampa MEF *Dichiarazioni dei redditi persone fisiche (Irpef) e dichiarazioni IVA per l’anno di imposta 2018*, 23.04.2020, [www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2020/](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2020/)

<sup>168</sup> [www.camera.it/leg17](http://www.camera.it/leg17)

democratici investiti da loro di un mandato rappresentativo (che però sentono spesso come disatteso) dotati di privilegi e poteri assai più ampi.

Nella dottrina classica si pone l'accento sul ruolo di servizio dei rappresentanti democratici rispetto agli elettori: la sovranità è da questi ultimi delegata, non appaltata o ceduta, e in linea teorica il rapporto è di subordinazione, a livello di poteri costituzionali, giacché il popolo è detentore della sovranità; la platea dei rappresentanti democratici, concettualmente, è al servizio del popolo e dei suoi bisogni.

La realtà, tuttavia, è ben altra<sup>169</sup>: il singolo cittadino, gravato ancor più nel quotidiano dalle crisi economiche che si sono susseguite negli anni recenti, non ha un rapporto diretto con la politica e vive poche occasioni di sentirsi parte attiva dei processi decisionali statali costituzionalmente tratteggiati; viceversa, osserva la classe dirigente protagonista dei moderni sistemi di informazione, detentrici di potere e ricchezze, gestire il Paese in sua vece, ritrovandosi su un piano (sociale, di potere ed economico) ben inferiore e percependosi, in ultima analisi, a sua volta "gestito".

Questo malcontento si va ad aggiungere, e in parte cagiona, la crisi della rappresentanza e della democrazia<sup>170</sup>, causa-effetto<sup>171</sup> che mina ancor più criticamente il rapporto elettori-eletti. La distanza sociale ed economica si tramuta in (percepita) distanza ideale, intellettuale e persino valoriale, in un rigetto della (appunto) casta come gruppo di persone eccessivamente distanti dalle reali esigenze della maggior parte dei cittadini, nella misura in cui i privilegiati non possono comprendere a pieno le condizioni di vita e le problematiche di cui soffrono gli svantaggiati.

Fin qui, tuttavia, si è tratteggiata una tendenza *bottom-up*, ossia una percezione (distorta o realistica che sia) dei rappresentati nei confronti degli eletti.

---

<sup>169</sup> Sul tema, per un'altra prospettiva, A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, cit., pp. 64-66

<sup>170</sup> F. PATRONI GRIFFI, *Élite politiche e amministrative tra crisi della democrazia e riforme dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 6

<sup>171</sup> Se da un lato, infatti, è indubbio che l'incapacità politica di dare risposte alle problematiche affliggenti le classi sociali meno abbienti, unitamente al malaffare politico, ingenerino propensioni populiste e avverse alla democrazia rappresentativa, la consecuzione logica è anche ribaltabile: l'insorgere di tensioni populiste, di cui meglio si dirà nel prossimo capitolo, radicalizza la base elettorale su posizioni ostracizzanti la possibilità di farsi rappresentare da intermediari democratici: «Il fattore che accompagna, e favorisce l'insorgere del populismo è la dis-intermediazione. Cioè, il superamento di tutte le mediazioni e di tutti i mediatori, fra noi e i centri di potere. In questo senso, i «nemici» dei populistici non sono (tanto) i gruppi di interesse e le classi dirigenti, ma più in generale tutte le forme di mediazione e di rappresentanza. In ultima analisi: la democrazia rappresentativa. La rappresentanza costituisce, dunque, un problema per il populismo. Il messaggio populista, infatti, si sviluppa attorno ad un'affermazione, un principio: «noi non vogliamo che qualcuno decida al posto nostro. Noi vogliamo e dobbiamo rappresentarci da soli». Il «nuovo populismo», dunque, ha posto la dis-intermediazione come prospettiva determinante»; I. DIAMANTI, *Alla periferia della crisi. Il populismo e il disagio della democrazia rappresentativa*, in *Stato e mercato*, n. 1/2018, p. 120.

Questa percezione, come si è detto, non è sempre e solo frutto di esagerazioni o del bisogno di rinvenire “capri espiatori” per i propri disagi. Platone e Aristotele dimostrano come, fin dall’alba della democrazia, si sia ritenuto più che concreto il rischio che il gruppo ristretto della *élite* abdichi al suo ruolo di interprete della volontà comune in favore di un comodo *status* di agiatezza.

I rischi sono ulteriori. Creare una casta che dirige gli interessi legislativi significa anche creare un sistema nel sistema: unire un reticolato sociale e politico di soggetti fa sì che si creino legami, attriti, collisioni e avvicinamenti all’interno di questo nuovo ambito, di qualunque carattere (professionale, economico, ma anche puramente personale). Il sistema dei rappresentanti, insomma, ingenera di per sé nuovi e ulteriori interessi, particolari, rispetto a quelli primigeni del Paese e degli elettori.

La sfiducia nei rappresentanti democratici si può tradurre ben presto in sfiducia nella democrazia in quanto tale. La percezione che ogni tornata elettorale non porti con sé un miglioramento effettivo della qualità della politica e della qualità della vita degli elettori conduce immancabilmente a un senso di inutilità del voto e di disillusione circa la possibilità di influire realmente sulle sorti del Paese con la propria partecipazione<sup>172</sup>; si finisce, in altri termini, nel ritenersi immersi in un vortice gattopardiano per cui, anche qualora si votasse diversamente, tutto cambierebbe solo affinché nulla cambi.

La crisi di credibilità della classe politica e dei partiti in Italia<sup>173</sup> è indicativo a riguardo<sup>174</sup>; è opportuno svolgere una brevissima ricostruzione per inquadrare il contesto.

All’indomani della prima guerra mondiale (il primo momento di emergenza nazionale, in grado di far sentire tutti gli italiani, da nord a sud, parte di un’unica realtà e, quindi, di superare almeno parzialmente particolarismi e localismi ben radicati), si compì quella parabola per cui i

---

<sup>172</sup> Un esempio di studio empirico, su un caso di grave corruzione e *mala gestio* dello Stato perpetrate da diverse forze politiche nel tempo, è ben riportato in A. PITASSIO, *Delusi dalla democrazia rappresentativa?*, in *il Mulino*, n. 3/2018, p. 421: « Se alle elezioni per l’Assemblea costituente, nel giugno 1990, i votanti furono il 90% degli aventi diritto, a quelle legislative del 1997 divennero il 62,30%; la partecipazione al voto risalì (67%) nel momento in cui Simeone alimentò le speranze di un cambiamento di rotta, ma è crollata al 48,6% nel 2014. Peggio ancora il caso delle elezioni presidenziali, che nel 2006 hanno visto recarsi alle urne solo il 41,2% degli aventi diritto». Per i numeri degli ultimi anni in Italia e un’analisi degli stessi, M. CERRUTO, *La partecipazione elettorale in Italia*, in *Quaderni di sociologia*, n. 60/2012, pp. 17 ss.

<sup>173</sup> Chi non parla di crisi ma di modificazione o evoluzione, è F. RANIOLO, *Introduzione: partiti politici e cambiamento politico*, in F. Raniolo (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. VII ss. Sul punto, che conferma la generale sfiducia nei partiti politici della nostra epoca pur non ritenendoli propriamente “in crisi”, A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos*, 3/2015, p. 9 ss.

<sup>174</sup> La letteratura sul punto è sterminata. A mero titolo esemplificativo, si rinvia a P. CARUSI, *I partiti politici italiani dall’unità ad oggi*, Roma, Edizioni Studium, 2015, *passim*; S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni 1943-2006*, Bari, Laterza, 2007, *passim*; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019, *passim*; G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, RCS Rizzoli, Milano, 2004, *passim*; D. PALANO, *La democrazia che si organizza. Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, in *Ragion pratica*, n. 1/2021, pp. 57 ss.; F. RANIOLO, *I partiti politici*, Bari, Laterza, 2013, *passim*.



gruppi parlamentari non costituivano più il presupposto logico delle aggregazioni sociali, ma ne divenivano «conseguenza e sviluppo, sino a costituire delle vere e proprie proiezioni delle formazioni sociali in seno all'Assemblea elettiva»<sup>175</sup>: cattolici, socialisti, liberali, comunisti, ogni area ideologica che andava espandendosi nella società civile trovava il proprio riflesso in sede parlamentare.

Questo aspetto aggregativo, unito all'estensione del suffragio, andò creando partiti-apparato<sup>176</sup> capillari e strutturati: all'ingrandimento della macchina organizzativa e amministrativa, infatti, doveva corrispondere una maggior professionalizzazione e preparazione dei burocrati, nonché stratificazione e organizzazione della gerarchia. Durante il ventennio fascista i partiti erano stati esclusi dall'agone politico istituzionale; ma questo ostracismo non aveva significato anche la fine del fermento attivistico degli stessi, che anzi trovarono linfa nelle fila della Resistenza. All'indomani della fine del regime, i partiti occuparono un ruolo di rilevanza primaria nell'ordinamento.

Essi divennero rappresentanti di ideologie sociali e attori protagonisti nella dialettica politica: laddove il singolo rappresentante venne incaricato di curare gli interessi della Nazione<sup>177</sup>, i gruppi politici funsero da centri di interesse, ciascuno col compito di rappresentare al Governo le istanze di cui si facevano promotori e, parallelamente, con l'ambizione di ottenere sempre maggiori consensi allo scopo di essere i vincitori della successiva tornata elettorale, onde poter realizzare a pieno le aspirazioni ideologiche e pragmatiche della propria ala politica di riferimento<sup>178</sup>.

Dopo i primi decenni di entusiasmante crescita economica, sociale e politica, gli sviluppi successivi non furono più all'altezza delle aspettative. Il fervore quasi dogmatico con cui i partiti di massa e le linee da essi dettate erano seguiti e partecipati aiuta a comprendere quanto le delusioni che arriveranno negli anni successivi abbiano impattato sulla società civile, scavando un solco profondo tra essa e i partiti politici<sup>179</sup>. Si tratta non solo di delusioni circa la

---

<sup>175</sup> L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, cit., p. 16.

<sup>176</sup> Parla di questo passaggio S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, cit., p. 118.

<sup>177</sup> Sul punto specifico, M. DOGLIANI, C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., pp. 301 ss.

<sup>178</sup> Così F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, cit., pp. 13-15; D. PALANO, *La democrazia che si organizza. Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, cit., p. 67.

<sup>179</sup> A titolo esemplificativo è paradigmatica la parabola del PCI, rimasto incastrato tra promesse rivoluzionarie e necessari compromessi atlantisti; P. CRAVERI, *Perché il PCI non poté mai diventare forza egemone del sistema politico italiano*, in G. Nicolosi (a cura di), *I partiti politici nell'Italia repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2006, pp. 117 ss.; F. GRASSI ORSINI, *Prefazione. Noterella in margine alla grande storiografia di fine secolo: dalle "storie di partito" alla storia dei partiti*, in G. Nicolosi (a cura di), cit., p. 11.

<sup>179</sup> F. GRASSI ORSINI, *Prefazione. Noterella in margine alla grande storiografia di fine secolo: dalle "storie di partito" alla storia dei partiti*, in G. Nicolosi (a cura di), cit., p. 11. Rifacendosi ancora al PCI prima e al PSI poi, due compagini

possibilità di realizzare programmi elettorali di sviluppo e progresso e di contrasto della recessione, ma anche di delusioni di carattere morale, di cui lo scandalo giudiziario di Mani Pulite fu l'*acme*<sup>180</sup>. Il filone di indagini che ne derivò lacerò uno spesso velo di Maya rivelando, in concomitanza col tramonto delle grandi ideologie di massa, quanto di corrotto ci fosse nella politica della Repubblica. Con l'incontrovertibile certezza di atti giudiziari, fu certificato quanto ormai i partiti fossero lontani dal loro ruolo: non più centri di aggregazione degli interessi dei cittadini, ma creature istituzionali autonome e, sovente, egoiste.

Il paradigma costituzionale sancito all'art. 49 Cost. del partito come strumento degli elettori per concorrere a determinare la politica nazionale, mezzo di espressione della democrazia rappresentativa<sup>181</sup>, sembrò declassato a mera enunciazione di intenti. Un sistema di corruzione e tangenti così diffuso, evidente danno al benessere del Paese a favore della ricchezza dei singoli o del gruppo politico, significava immancabilmente che l'elettore e i suoi bisogni non erano più il fine ultimo del partito, ma solo il mezzo, grazie al suo voto, con cui raggiungere il potere e ottenere influenza e vantaggi economici<sup>182</sup>.

Il Parlamento ha perso, nella percezione di molti, il suo ruolo di luogo principe della vita repubblicana, sintesi delle anime del Paese e della loro dialettica politica, divenendo al contrario simbolo dei privilegi della partitocrazia e di una classe dirigente irrimediabilmente distante

---

fortemente ideologizzate, e alla grande delusione che il loro fallimento comportò, non è un caso che il Movimento 5 Stelle, che per lo meno nei primi anni di espansione costituiva il paradigma della scelta elettorale antisistema e antipolitica, proprio agli inizi annoverasse un gran numero di delusi del campo progressista nel proprio bacino elettorale: N. MAGGINI, *Il bacino elettorale del M5s: caratteristiche socio-politiche e atteggiamenti tra continuità e mutamento*, in *CISE*, 12 dicembre 2014.

<sup>180</sup> Tale appellativo alle indagini trova un perché nel fatto che le iniziali dei due termini richiamano "Mike" e "Papa", termini dell'alfabeto internazionale con cui, in codice, erano chiamati il Capitano dei carabinieri Roberto Zuliani e il p.m. responsabile Antonio Di Pietro. Circa l'intera vicenda, G. BARBACETTO, M. TRAVAGLIO, P. GOMEZ, *Mani pulite. La vera storia*, Milano, Chiarelettere, 2012, *passim*. Per uno spaccato sulle prassi di quegli anni e dei decenni precedenti, C. GUARNIERI, *Mani pulite: le radici e le conseguenze*, in *il Mulino*, n. 2/2002, pp. 222 ss.; L. MUSELLA (a cura di), *"Mani Pulite" a Napoli. Fonti giudiziarie e storia politica*, in *Contemporanea*, n. 2/1999, pp. 275 ss.

<sup>181</sup> La Consulta in tempi recenti ha ribadito questa definizione, ma è evidente che una cosa è ciò che dovrebbe essere, un'altra ciò che è. G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 482.

<sup>182</sup> Interessante a riguardo S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, pp. 7 ss. Va osservato come già J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 10, con l'attualità che caratterizza la sua opera, parlando proprio di corruzione, scambi politici e malcostume generale della classe dirigente ponesse in guardia dal fatto che simili governi "guastano" anche l'attitudine della cittadinanza, gettando il Paese in un circolo vizioso di difficile emersione: «Quando in una comunità (...) si incontrano simili sentimenti deplorabili, la colpa è senza dubbio di un cattivo governo precedente. Questo governo ha insegnato alla gente che le leggi che vengono emanate sono destinate a tutt'altro scopo che a quello del bene pubblico, che gli amministratori sono dei nemici più censurabili che non i cittadini che violano apertamente le norme. Un governo migliore può sradicare un simile abito mentale della cui presenza il popolo non porta grandi colpe». L'autore prosegue poi correlando la disaffezione che queste male abitudini cagionano nei cittadini alla vita politica con un ulteriore peggioramento delle condizioni: «Quando la generalità degli elettori non è sufficientemente interessata all'attività del governo cui deve conferire il voto, le istituzioni rappresentative risultano di scarso valore e possono ridursi a mero strumento di tirannia o di intrigo. Lo stesso svuotamento si verifica quando gli elettori non scelgono seguendo le ragioni del bene pubblico, ma accettano la compravendita dei voti (...). L'elezione popolare, in questo modo, invece di ergersi a sicura garanzia contro un cattivo governo, non è altro che una ruota addizionale di un perverso ingranaggio».

dagli elettori<sup>183</sup>. I partiti sono stati identificati sempre più come espressione non solo del (sano e doveroso) pluralismo democratico, ma anche del consociativismo<sup>184</sup>, ossia della degenerazione corporativa che rende i gruppi politici soggetti con pulsioni e intenzioni proprie distinte da quelle degli elettori<sup>185</sup>. Oggi i partiti «sono ben presenti sulla scena politica ma strutturalmente trasformati rispetto ad una fase in cui si caratterizzavano ideologicamente e per autorevolezza del ruolo di intermediazione fra cittadini ed istituzioni, svolto in base all'art. 49 Cost. Essi operano per “monopolizzare la rappresentanza”»<sup>186</sup>.

Numerosi altri scandali giudiziari che si sono susseguiti negli anni non solo non hanno ricucito le profonde ferite, ma anzi ne hanno accelerato il processo necrotico. Nelle due decadi successive a Mani Pulite, i gruppi politici non sono riusciti a riottenere credibilità presso l'elettorato; al contrario, sembra quasi si siano impegnati per distanziarsene maggiormente. Ne è un esempio la virata, nel sistema elettorale, verso le liste bloccate, introdotte dalla l. 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. *Porcellum*), riforma che ha incrinato ancor di più il rapporto fiduciario con i rappresentati<sup>187</sup>. L'imposizione dei candidati da parte delle segreterie politiche indubbiamente non poteva che essere vissuta, in un contesto già compromesso, come l'ennesima fuga dei partiti verso l'oligarchia e la gestione della democrazia come cosa propria,

---

<sup>183</sup> F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., pp. 31 ss.

<sup>184</sup> Così G. CERRINA FERONI, *Ripensare la democrazia rappresentativa. Aldilà del “mito” populista*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 5.

<sup>185</sup> Il malcostume politico ha fomentato anche movimenti separatisti o federalisti, che hanno sfruttato la corruzione ritenuta ormai pregnante dei palazzi del potere romani per giustificare spinte centrifughe e ritorni al localismo, dove il rapporto tra elettori e amministratori sarebbe invece immediato e trasparente; P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2012, pp. 754 ss.

<sup>186</sup> D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, cit., p. 182.

<sup>187</sup> Scrive V. MARZUILLO, *CEDU e tutela del cittadino-elettore*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 113: «atteso che di certo il cd. *Porcellum* è passibile di svariate censure, a partire dall'aggravamento del suffragio universale e diretto mediante le liste bloccate, per finire alla possibilità di candidarsi in più circoscrizioni, con conseguente scelta effettiva degli eletti addirittura in un momento successivo al voto (...) la sensazione che più di ogni altra a parere di chi scrive emerge in modo prepotente è l'insopportabile senso di scollamento che attraverso strumenti normativi come quello in esame il cittadino-elettore avverte materializzarsi fra l'idea stessa di democrazia liberale, che vuole il popolo sovrano e la sottoposizione alla legge tanto dei cittadini quanto degli organi dello Stato, e la triste realtà politico-istituzionale con cui ci si confronta, troppo spesso serva delle gerarchie di partito e dei loro interessi di bottega». Sul punto, *ex multis*, L. MAZZELLA, *Il decennio nero degli italiani: dal Porcellum al Rosatellum*, Roma, Avagliano editore, 2018, *passim*; A. MORRONE, *Trasformazioni costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 24 ss.; A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, cit., pp. 251 ss.; S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in *Forum costituzionale*, 27 giugno 2017. Le liste bloccate, per altro, oltre a svilire il ruolo del cittadino come elettore, inibiscono anche l'autonomia degli eletti, dipendenti dalle decisioni dei vertici di partito e, in definitiva, la credibilità e l'efficienza dei partiti stessi; così G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, p. 14.

in aperto disinteresse delle preferenze dei cittadini ai quali viene chiesto solo un generico supporto al gruppo politico<sup>188</sup>.

Ecco dunque che i partiti non solo non sono stati in grado di realizzare i programmi che tratteggiavano in propaganda elettorale, né di frenare la preoccupante discesa della crescita economica, ma hanno deluso anche le aspettative etiche dei cittadini, sulla correttezza che si richiede a chi si sceglie come rappresentante e massimo decisore della politica nazionale. Vista da questa prospettiva non stupisce che i cittadini abbiano progressivamente perso sempre più fiducia nei propri rappresentanti democratici (e, alla lunga, nel sistema democratico rappresentativo in quanto tale).

Recenti dati statistici non fanno che confermare in maniera impietosa quanto esposto. Il ventitreesimo rapporto annuale dell'istituto *Demos*<sup>189</sup>, circa l'anno 2021, consegna uno spaccato desolante. Alla domanda «quanta fiducia prova nei confronti delle seguenti organizzazioni, associazioni, gruppi sociali, istituzioni?», la percentuale di chi ha risposto di averne “molta” o “moltissima” nei partiti è del 13%, in lieve aumento rispetto al 9% del 2020 ma che li pone pur sempre come le istituzioni a cui i cittadini guardano con più sospetto; al penultimo posto si trova il Parlamento, al 23%, ponendo la massima istituzione rappresentativa del nostro sistema democratico tre punti sotto al livello di fiducia degli istituti bancari.

Partiti e Parlamento vano così a occupare gli ultimi due riquadri della tabella<sup>190</sup>. Pur ammettendo il margine di incertezza nei sondaggi, ciò costituisce comunque una risultanza drammatica per un sistema democratico parlamentare.

Si può parlare, a riguardo, di crisi dei partiti politici o della rappresentanza o del parlamentarismo<sup>191</sup>: approcci che si concentrano su prospettive differenti ma accomunati dal grave problema di fondo, ossia dalla mancanza di fiducia di cui gode oggi il Parlamento, istituzione che incarna l'agire dei partiti politici e, in ultima analisi, dei rappresentanti democratici.

---

<sup>188</sup> Situazione parzialmente “medicata” dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014, sebbene nell'*Italicum* si tornò ai capilista bloccati.

<sup>189</sup> DEMOS, *Rapporto gli italiani e lo Stato – rapporto 2021*, su [www.demos.it](http://www.demos.it)

<sup>190</sup> Sopra, in ordine ascendente, figurano: le banche (26%); i sindacati Cgil, Cisl e Uil (32%); le associazioni degli imprenditori (35%); lo Stato (37%); la magistratura (39 %); la Regione (42 %); l'Unione Europea (44 %); la Chiesa (44 %); il Comune (45 %); la scuola (59 %); il Presidente della Repubblica (63%); il Papa (67 %); le forze dell'ordine (70%).

<sup>191</sup> Anche di crisi della legittimazione, se si ha riguardo a una classe politica ormai disarmata di fronte a fenomeni finanziari globali che vengono decisi o contrastati a livelli istituzionali e aggregativi molto più elevati (e non democratici) della realtà nazionale; a riguardo, A. PINZANI, *Un diritto a internet. Il problema della creazione di un'opinione pubblica mondiale e di nuovi diritti umani per il XXI secolo*, cit., p. 145. Più in generale sul tema, *ex multis*, C. MOUFFE, N. URBINATI, *Discutono di democrazia rappresentativa e conflittuale*, cit., p. 809. Tutti questi lemmi sono usati, alternativamente, dalla maggior parte della dottrina sin qui citata.

Questo, in definitiva, è il grande limite della democrazia rappresentativa: laddove si riconosca un ruolo attivo ai rappresentanti democratici nella loro capacità di assumere decisioni (fulcro della democrazia non diretta), si genera automaticamente una classe sociale differente dal corpo elettorale e, di conseguenza, una nuova variabile nel sistema. Questa classe può, così, in buona o cattiva fede, allontanarsi dai rappresentati, ingenerando sfiducia nell'intero sistema democratico<sup>192</sup>.

Questa criticità è speculare a quello che rappresenta, viceversa, un pregio della democrazia rappresentativa, ossia la possibilità che un organo rappresentativo sia composto dai migliori esponenti di una collettività, la c.d. "classe dirigente". L'elezione di rappresentanti democratici permette ai cittadini di selezionare chi a loro avviso sia più capace di assumere scelte politiche e tradurre in concrete azioni legislative le volontà degli elettori. In questo senso, il termine *élites* non avrebbe alcuna connotazione negativa, viceversa individuando proprio i soggetti migliori, per preparazione tecnica, inclinazione personale e rettitudine morale<sup>193</sup>, di una collettività e consegnando loro il potere-dovere di discutere e deliberare le iniziative legislative, in rappresentanza dell'intero popolo.

Tali considerazioni devono comunque essere compiute con una certa cautela.

Anzitutto, spinte alle estreme conseguenze aprono a conseguenze logiche inquietanti: sostenere che "i migliori" possono sedere nel Parlamento implica riconoscere la natura di "migliori" di alcuni soggetti della collettività rispetto ad altri. Si aprirebbe, dunque, ad ammettere una differenza ontologica in capo alle due categorie di cittadini ("i rappresentati" e "i migliori") così riconosciute, che potrebbe fondare differenze di status giuridico incompatibili coi principi di una democrazia moderna<sup>194</sup>.

Superata, tuttavia, questa obiezione più teorica che pratica, non è poi detto che i migliori lo siano in un reale senso assoluto e non siano solamente i più agiati.

Ci si riferisce qui al c.d. "elitismo", teoria politica che «si fonda sull'idea che in ogni società una minoranza di persone detiene la maggior quantità di risorse esistenti e, conseguentemente, il potere nelle sue varie forme, grazie a cui domina sul resto della popolazione». Di conseguenza «da tale assunto discende che tutti i tipi di governo costituiscono, di fatto, delle oligarchie e che

---

<sup>192</sup> Per una visione a riguardo da una diversa prospettiva, ma che conduce alle medesime conclusioni, E. AMODIO, *Il populismo penale nell'Italia dell'antipolitica*, in *Cassazione penale*, n. 5/2020, pp. 1813 ss. Pone invece in ruolo di preminente rilevanza, nei fattori che hanno favorito lo scollamento tra eletti ed elettori, la perdita delle tradizionali identità politiche, F. PIZZOLATO, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, pp. 14 ss.

<sup>193</sup> Per un'interessante analisi di ciò che è giusto, etico e/o morale nella politica, C. GALLI, *Il Paese casuale e le élites vacillanti*, in *il Mulino*, n. 5/2009, pp. 854-856. Sul punto, anche A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit., pp. 62-63.

<sup>194</sup> Kelsen, in H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 130, in nota rileva come sia proprio della dittatura la retorica della necessità che la guida del Paese appartenga ai migliori.

le ideologie politiche rappresentano le mutevoli giustificazioni razionali dei concreti rapporti di forza operanti da sempre in ogni tipo di società»<sup>195</sup>. Il termine “risorse” nella realtà odierna si riconduce alle risorse economiche e finanziarie più che meramente produttive, e ai vantaggi che esse recano con sé in termini di possibilità di sviluppo personale, professionale e di una rete di conoscenze adeguata per promuovere una carriera politica.

Uno dei fondatori di tale tesi fu Gaetano Mosca<sup>196</sup>, che individuava una naturalistica compresenza, nelle società organizzate, di una maggioranza di governati e una minoranza di governanti, investiti questi ultimi del potere, nei fatti, da fonti ben differenti dalla legittimazione democratica, quali la superiorità economica, o politica, o militare<sup>197</sup>. Mosca parlava di sistemi statali come l'Italia di inizio Novecento, nella quale permaneva una classe nobiliare e certe distinzioni sociali erano ben consolidate. Oggigiorno il contesto è sicuramente mutato, ma differenze economico-sociali fondate sulla mera casualità del contesto di nascita permangono: le discrepanze di reddito e le possibilità economiche determinate dalla famiglia di partenza, e le possibilità di formazione, istruzione, creazione di legami e influenze che portano con sé<sup>198</sup>,

---

<sup>195</sup> Così G. VOLPE, *We, the Elite: storia dell'elitismo negli Stati Uniti dal 1920 al 1956*, Italia, FedOA Press, 2019, p. 19. Sul tema anche A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, cit., pp. 66 ss.

<sup>196</sup> Per alcuni Gaetano Mosca fu ben di più, ossia il fondatore della scienza politica italiana; così C. MARTINELLI, *L'organizzazione del potere nel pensiero di Gaetano Mosca*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 17/2009, p. 177.

<sup>197</sup> G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1958, *passim*. A lui viene ascritta la c.d. teoria delle *élites*, ossia che «in tutte le società, a cominciare da quelle più mediocrementemente sviluppate e che sono arrivate appena ai primordi della civiltà, fino alle più colte e più forti, esistono due classi di persone, quella dei governanti e l'altra dei governati. La prima, che è sempre la meno numerosa, adempie a tutte le funzioni politiche, monopolizza il potere e gode i vantaggi che ad esso sono uniti; mentre la seconda, più numerosa, è diretta e regolata dalla prima in modo più o meno legale, ovvero più o meno arbitrario e violento, e ad essa fornisce, almeno apparentemente, i mezzi materiali di sussistenza e quelli che all'utilità dell'organismo politico sono necessari», G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Fratelli Bocca, Torino, 1923, p.52. L'autore, come si vede, ne fa quasi una questione evolucionistica, come se suddividere una società umana in governanti e governati fosse una condizione inevitabile, distinguendo le due categorie in un palese rapporto di subordinazione e non di investitura al governo. Mosca è riconosciuto come uno dei principali fondatori della teoria delle *élites*, ma non l'unico, tanto che Geraint Parry la definisce una vera e propria dottrina condivisa di cui si possono enucleare principi consolidati: «the core of the elitist doctrine is that there may exist in any society a minority of the population which takes the major decisions in the society. Because these decisions are of such wide scope, affecting the most general aspects of the society, they are usually regarded as *political* decisions even where the minority taking them are not “politicians” in the usual sense of members of a government or legislative. Thus Mosca's “political class” includes the wider circle of those who influence governmental decisions as well as those who formally “decide” policies. According to the classical elitist thesis the minority gains its dominant position by means beyond ordinary election. Thus the elite may be powerful as a result of the revolutionary overthrow of the previously dominant group (...) may owe its position to conquest (...) may be powerful because of its monopoly of the crucial productive resources (...) or its influence may be due to its embodying in fact or in appearance certain social or religious values»; G. PARRY, *Political elites*, Oxford, ECPR, 2005, p. 28.

<sup>198</sup> Gli appartenenti all'*élite* socioeconomica tendono a formare *network* stabili tra loro, garantendosi maggiori appoggi e sostegni da altre persone con capacità economica e di influenza superiore alla media rispetto agli appartenenti a classi sociali meno agiate. Lo esprimono chiaramente F. BARBERA, J. DAGNES, A. SALENTO, *Investigating Elites. Relationships, Spaces, Rituals. An Introduction*, in *Sociologica*, n. 2/2016, p. 6: «The socio-spatial organization of *élites* consolidate normative orientation, moral standards, in-group or out-group boundaries and agent behavior accordingly (...). These interactions consolidate a pattern of recognition rules, establishing mutual orders of worth (...). Thanks to these rules, others can be identified and honoured as “persons” within the circle of recognition. They become “one of us” and therefore worthy of trust and respect (...). In this way, recognition rules become part of the identity of the person and generate a sense of belonging to a group that produces the crystallization of *élites* as status groups (...). In other words, members of

sono un dato di fatto non trascurabile, specialmente in paesi dall'ascensore sociale malfunzionante, come è attualmente la repubblica Italiana<sup>199</sup>.

Un'ultima considerazione spinge alla cautela nell'enfatizzare la portata della capacità della democrazia rappresentativa di selezionare i migliori esponenti della collettività. Nella realtà delle telecomunicazioni, il modo di esporre certe idee risulta spesso più importante, nella competizione elettorale, delle idee in sé e per sé. Questo è tanto vero che, come meglio verrà esposto nel terzo capitolo, la realtà odierna vede l'ascesa di *leader* populistici in grado di canalizzare il consenso senza proporre realmente soluzioni efficaci per la collettività o esempi etici da emulare, ma utilizzando invece a proprio vantaggio la disaffezione politica e la frustrazione popolare: attori della politica in grado di ascendere alle vette delle istituzioni e ottenere seggi in Parlamento, esponenti della collettività dotati di una grande astuzia politica e comunicativa, ma che non rappresentano necessariamente i migliori per caratura morale e intellettuale. Se è vero che metro di paragone della qualità politica, prima ancora che morale, di un rappresentante democratico è la sua capacità di essere corretto nei confronti di coloro che rappresenta<sup>200</sup>, i numerosi scandali che hanno investito i membri del Parlamento negli ultimi decenni svelano come la selezione dei migliori sia più un'aspirazione che una reale possibilità.

Ciò posto, indubbiamente la democrazia rappresentativa conserva il pregio di permettere ai membri di una collettività di selezionare, al proprio interno, chi è ritenuto più capace di assumersi il ruolo di rappresentante democratico. John Stuart Mill ha sottolineato la proficua possibilità che i migliori esponenti di un popolo siano radunati nel Parlamento, dove sarebbe rappresentato il pensiero, oltre che della cittadinanza, «di tutti gli individui eccellenti della nazione». Mill prosegue rilevando, con un certo grado di sicurezza, come «in questa arena della discussione ogni cittadino è sicuro di trovare espressa anche la sua opinione, forse meglio di quanto potrebbe fare egli stesso»<sup>201</sup>: i rappresentanti potrebbero, quindi, essere capaci di meglio esporre e argomentare le posizioni dei comuni cittadini; una considerazione ragionevole, se si

---

élite groups exploit the benefits of ritual situations better, from which feelings of common belonging emerge with their relative symbols». Sul punto si veda anche G. MELIS, *Perché non esiste ancora una storiografia delle élites amministrative europee*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2/2005, pp. 7 ss. Questi rilievi e altri studi sul punto permettono di notare, in effetti, come le idee paranoiche di alcune diffuse scuole di pensiero complottiste (come si vedrà, spesso intersecate con movimenti e tendenze populistici) abbiano in effetti una remota base di veridicità nel concepire le élites socio-economiche come un "loro" connesso da molteplici legami e interessi; il che, naturalmente, non fonda il pensiero di cospirazioni internazionali o logge sommerse a capo del mondo.

<sup>199</sup> G. LICINI, 6, in *Il Sole 24 ore*, 20 gennaio 2020.

<sup>200</sup> E. VITALE, *L'abbraccio della menzogna. Una riflessione su democrazia, mercato e terrorismo a partire da Norberto Bobbio*, in L. Bonante (a cura di), *Teoria politica e democrazia*, cit., p. 326. Si parla di correttezza più che di onestà perché va richiamato quanto evidenziato da A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit., pp. 64-65 sul ruolo della verità in politica: considerare la verità in senso assoluto ed euristico non può che portare a conflitti logici, laddove il valore della verità può entrare in conflitto con altri valori di pari rilievo, come la pubblica sicurezza.

<sup>201</sup> Entrambe le citazioni vengono da J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 78

tiene conto della professionalizzazione della classe politica e del valore dell'esperienza nel campo.

Rimane, per altro, il discrimine della selezione di persone che più di altri hanno la volontà e il desiderio di dedicarsi alla vita politica. Alcuni autori, come Carlo Rosselli, non hanno identificato nella presenza fisiologica di *élites* socioeconomiche un problema per la democrazia rappresentativa ma, al contrario, hanno evidenziato la capacità di attivismo intellettuale e politico di queste minoranze - vuoi per le migliori formazioni scolastiche ricevute, vuoi per le risorse maggiori - come motore trainante per l'educazione alla partecipazione degli altri strati della società<sup>202</sup>. Anche Gaetano Salvemini condivideva simili propensioni, ritenendo la vita politica italiana mossa da minoranze, in termini più duri: «Qui la maggioranza è apatica, indifferente, non partecipa per nessuno; se dovessimo aspettare che la maggioranza si muova, staremmo freschi»<sup>203</sup>.

Il paradigma per cui l'esistenza di *élites* sia antitetico alla democrazia rappresentativa è in effetti tutto da dimostrarsi. Come avvertiva già Norberto Bobbio, «naturalmente la presenza di *élites* al potere non cancella la differenza tra regimi democratici e regimi autocratici»<sup>204</sup>. Lo stesso Kelsen pone in luce questa apparente contraddizione della democrazia della scelta di rappresentanti democratici elevati a decisori, e come tali non più eguali agli altri cittadini, evidenziando il necessario compromesso tra purezza di principi logici e efficienza di un sistema di governo in grado di garantire l'ordine sociale e il godimento dei diritti: «Dall'ipotesi che noi siamo - in teoria - eguali, può, in verità, derivarsi il postulato che l'uno non deve dominare sull'altro. Ma l'esperienza c'insegna che se in realtà vogliamo restare eguali, dobbiamo lasciarci dominare. Non per questo l'ideologia politica rinuncia però ad associare libertà ed eguaglianza, ed è appunto la sintesi di questi due principi che è caratteristica per la democrazia. Solo che bisogna che il concetto di libertà si adatti a questo mutamento di significato, se vuole entrare nella sfera del calcolo politico. Dalla negazione assoluta del dominio e perciò dello Stato, si passa al riconoscimento di una particolare forma del dominio stesso»<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> In numerosi scritti dell'autore «vi è una continua e ineliminabile tensione tra l'idea che il popolo non sia in grado di autogestirsi e la necessità, per far vivere e migliorare la democrazia, che le classi popolari partecipino attivamente alla gestione del bene pubblico. Tra l'idea che senza il coinvolgimento delle classi subalterne non possa darsi una democrazia compiuta e l'idea secondo cui nell'arena politica vi è la persistenza di *élites* che guidano la storia», come ha espresso D. LISETTO, *Carlo Rosselli e le élites: una teoria tra l'elitismo democratico e la democrazia partecipativa*, in *Sceinza & politica. Per una storia delle dottrine*, n. 16/1997, p. 79, a cui si rimanda per un commento del pensiero di Rosselli sulle *élites* nella democrazia e la copiosa bibliografia sul punto, tra cui si consiglia in particolare C. ROSSELLI, *Socialismo liberale*, Milano, Edizioni Società Aperta, 2022, *passim*.

<sup>203</sup> G. SALVEMINI, *Lettera a Francesco Papafava, 11 marzo 1900*, in S. Bucchi (a cura di), *Carteggio 1894-1902*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 322.

<sup>204</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 14.

<sup>205</sup> H. KELSEN, *Intorno alla natura e al valore della democrazia*, cit., 2018, pp. 6-7.



In definitiva, indubbiamente la democrazia rappresentativa permette ai cittadini di selezionare, come propri rappresentanti, i membri di quella collettività ritenuti più adeguati per svolgere tale ruolo, in termini di competenze o desiderio di impegno «la melior pars», potendo ambire a costituire il «governo dei valorosi, dei notabili, ovvero dei “degni di nota”, della “designazione di capacità” rispetto al popolo disordinato»<sup>206</sup>. Tale pregio esiste, ma non va ritenuto assoluto né una costante infallibile, tenendo conto dei numerosi fattori che possono condurre a ricoprire la posizione di rappresentante democratico chi ha saputo mettere meglio a frutto opportunità, colte, create o capitate che siano<sup>207</sup>.

#### 4. In conclusione sulla democrazia rappresentativa: cenni su una nuova democrazia integrata

Ecco, dunque, i rischi dell'ordinamento democratico rappresentativo, nonché un motivo potenziale per non assumere posizioni prevenute circa il potenziamento di istituti di democrazia diretta: come si è sopra osservato, gli istituti diretti hanno la possibilità di colmare il divario tra popolo-elettore e *res publica* e riavvicinare i cittadini a una vita e una visione virtuosa della democrazia.

Un ricorso su più larga scala a istituti di democrazia diretta, tanto in senso relativo quanto assoluto, potrebbe essere una buona “cura” per la situazione critica di distacco in cui si versa oggi. Rendere il cittadino maggiormente partecipe, responsabilizzarlo, e consegnargli l'effettiva percezione che le sue decisioni possano “cambiare le cose”, può essere il sistema corretto per rinsaldare la scollatura tra istituzioni ed elettori, il che potrebbe ripercuotersi anche sulla qualità dell'agire della classe politica: un popolo poco informato e partecipe è senza dubbio più facilmente ingannabile, rispetto a una cittadinanza attiva e attenta, istruita nella pratica sulle difficoltà di gestione della cosa pubblica e che, di conseguenza, è più difficile da irretire con facili soluzioni sloganistiche mai efficaci nella prassi. Parimenti, una cittadinanza

---

<sup>206</sup> L. BUFFONI, *Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 265.

<sup>207</sup> Per una lucida analisi dei fattori, di carattere associazionistico o di interesse che siano, che intralciano la realizzazione di una democrazia rappresentativa scevra da distorsioni come quelle sopra descritte, in cui la selezione è dei migliori, per quanto chi scrive non concorda del tutto con le soluzioni consigliate dall'autore, si consiglia anche P. C. SCHMITTER, *Teoria della democrazia e pratica neo-corporatista*, in *Stato e mercato*, n. 9/1983, pp. 385 ss. Sul tema si riportano anche le parole di C. GALLI, *Il Paese casuale e le élites vacillanti*, cit., p. 858: «Che anche la democrazia conosca le élites non è una novità: lo insegna da centotrent'anni (a modo suo) la teoria delle élites. Se, certo, la democrazia nasce contro l'ideologia aristocratica delle élites – tema costante della politica antica: è infatti chiaro che ripugna alla democrazia una differenziazione naturale o censitaria fra i cittadini (le élites della forza, della nascita, della ricchezza, della razza) –, tuttavia sappiamo (...) che, fatte salve le forme dell'uguaglianza civile e politica, ogni democrazia funzionante è in grado di scegliere, di selezionare (questo è il significato del termine) classi di governo in senso proprio, e di consentire il formarsi, nella società, di ceti dirigenti in senso lato, sulle basi dell'ingegno, dell'impegno e del merito», p. 858.

attiva e attenta alla gestione politica dell'interesse pubblico potrebbe scoraggiare gli eletti dal tenere condotte riprovevoli, consapevoli della maggiore attenzione che gli elettori riserverebbero a ciò che accade nelle istituzioni democratiche.

Le considerazioni da ultimo mosse, naturalmente, non ribaltano il giudizio negativo espresso sull'opportunità di una visione massimalista della democrazia diretta; ma non si rinviene un'antitesi nella posizione così assunta, che è quella mediana e favorevole a una democrazia che integra gli elementi rappresentativi e quelli diretti.

Ognuno dei due sistemi democratici ha i propri *deficit*, consustanziali o potenziali. Anzi, in un certo senso proprio le criticità di una sono la spinta propulsiva verso l'altro modello: i rischi congeniti della democrazia rappresentativa, in particolare la percepita deriva elitaria della classe dirigente, sono annoverabili tra i responsabili del rifiorire di istanze forti di democrazia diretta, a loro volta indesiderabili nella misura in cui sposterebbero eccessivamente il baricentro dell'equilibrio tra i due modi di gestire la democrazia.

Parallelamente, i pregi di uno sono i rimedi agli squilibri dell'altro. La democrazia rappresentativa ovvia alle problematiche logistiche, di competenza tecnica e, soprattutto, di dibattito della democrazia diretta; quest'ultima, a sua volta, ha la capacità e il merito di inserire i cittadini come parte attiva del circuito democratico, non elettori-spettatori con momenti decisionali effettivi limitati al voto elettorale, ma compartecipi della gestione delle problematiche politiche e sociali quotidiane.

In questo senso, si reputa essenziale e necessaria una democrazia rappresentativa a livello nazionale<sup>208</sup>; il che non deve dissuadere, ma anzi incoraggiare, l'integrazione – appunto – della stessa con elementi di democrazia diretta, laddove possibili e ragionevolmente efficaci<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Si richiamano le lucide parole di A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, cit., p. 71, che, dopo aver osservato come la democrazia non possa non essere rappresentativa, afferma come ammettere la fisiologica esistenza delle élites democratiche permetta di «prendere congedo dalle illusorie teorizzazioni della dottrina classica della democrazia, ormai inservibili per decifrare una realtà che le ha platealmente sconfessate: ogni “slancio palinogenetico”, ogni visione prometeica del demos; ogni “incantesimo democratico”; ogni “teocrazia polare”<sup>9</sup>; ogni facile infantilismo democratico; ogni “concezione ingenua e semplicistica della democrazia come governo del popolo, autogoverno...”; ogni “fatua mitologia”, ogni concezione della democrazia come emozione, deve lasciare il passo (...) ai risultati emergenti dalla sobria osservazione della realtà che, da oltre due secoli ha trasformato il mito del V secolo a.C. in un sistema a governo rappresentativo, nel quale il popolo entra finalmente a piccoli passi nel gran gioco del potere, non però nella veste del servo che spodesta il padrone, ma in quello più dimesso (ma potenzialmente di grande impatto) dei little men cui è conferito il potere di nominare e revocare chi li governerà».

<sup>209</sup> Un rapporto, dunque, di sussidiarietà in un certo senso tra le due macrocategorie, nella misura in cui sarebbe opportuno demandare a istituti di democrazia diretta le scelte ragionevolmente assumibili attraverso di essi, riservando alle istituzioni della democrazia rappresentativa quei casi connotati da un elevato tecnicismo o da una particolare complessità che impone un dibattito più approfondito. Del tema si tratta già in questi termini anche a livello giurisprudenziale, anche se si coglie una visione forse più recessiva degli istituti di democrazia diretta rispetto a quelli di democrazia rappresentativa piuttosto che sussidiaria: «Il limite del terzo mandato esprime il punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in una sola persona che ne deriva, con effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione (equilibrio che costituisce il portato dell'idea bilaterale di democrazia rappresentativa che esige un'opera di *self-restraint* degli istituti di partecipazione popolare, in accordo con la

Nell'ultimo capitolo questo argomento verrà ripreso e sviluppato, illustrando come sia possibile e auspicabile introdurre meccanismi di democrazia diretta in senso assoluto, almeno a livello "iper-locale".

---

formula di sintesi cristallizzata nell'art. 1 della Costituzione. Tale esigenza appare particolarmente pressante nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo)», T.A.R. Lazio (Roma) n. 5797/2007.

## CAPITOLO TERZO

### IL CONTESTO DELLA TENSIONE TRA DEMOCRAZIE: IL POPULISMO, I SUOI CARATTERI, LE SUE CAUSE

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Alla ricerca della natura del populismo – 3. Le caratteristiche del populismo – 3.1. Popolo v. Casta – 3.2. Le cose belle sono quelle semplici – 3.3. Un popolo, una nazione – 3.4. Popolo senza limiti – 3.5. Una nazione, un popolo, un capo – 4. La culla del populismo: crisi economica, crisi della rappresentanza e globalizzazione – 4.1. Il ruolo della crisi economica, dal 2008 al covid e oltre – 4.2. La crisi del legame tra rappresentanti e rappresentati – 4.3. La globalizzazione e i corpi intermedi – 5. Il populismo in Italia e i suoi effetti istituzionali – 5.1. L'avvento del populismo in Italia – 5.2. Le ricadute istituzionali del populismo – 6. La natura del populismo e il quadro generale: alcune risposte

#### 1. Premessa

Nelle ultime decadi si sono moltiplicate le richieste di maggiore democrazia diretta, sicuramente anche per l'avvento della tecnologia e il mito che internet offrisse l'opportunità di instaurare una democrazia diretta assoluta e massimalista.

Tuttavia, i fatti dimostrano come queste istanze siano state perorate parallelamente a una forte critica della classe politica e a vivaci tensioni nichiliste nei confronti del sistema dei partiti e della democrazia rappresentativa in generale<sup>210</sup>.

Il successo e il moltiplicarsi di partiti “antisistema” spinge a ritenere che l'elettorato non senta più il bisogno di migliorare la democrazia rappresentativa, ma si interroghi apertamente sul “se” la democrazia rappresentativa (nel caso italiano, parlamentare) sia la forma migliore di gestione della cosa pubblica.

Ecco la tensione tra democrazia diretta e rappresentativa, incarnata nello scontro tra il popolo “sovrano” e la “partitocrazia”<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> A mero titolo esemplificativo, è il caso dei “partiti dei pirati” (P. D’ALEO, *Il problematico rapporto tra cyberspazio e democrazia rappresentativa. I movimenti politici dell’e-democracy*, cit., pp. 52-55; M. DEMKER, *Sailing Along New Cleavages: Understanding the Electoral Success of the Swedish Pirate Party in the European Parliament Election 2009*, in *Government and Opposition*, n. 2/2014, pp. 188 ss.) o del Movimento 5 Stelle (prima della sua “istituzionalizzazione”), C. BIANCALANA, *Il populismo nell’era di internet. Retorica e uso del web nel Movimento 5 Stelle*, in *il Mulino*, n. 1/2014, pp. 54 ss.

<sup>211</sup> Il termine, usato comunemente in chiave polemica, si riferisce alla concezione di una Repubblica guidata da una oligarchia composta dai membri dei partiti politici ed è di origini ben più vetuste della recente ascesa del populismo,

La crisi in atto della democrazia è una realtà che riempie intere biblioteche. Uno sguardo oltre confine ci rivela come la questione sia estesa ben oltre l'arco alpino<sup>212</sup>: si pensi alla Turchia<sup>213</sup>, all'Ungheria<sup>214</sup> o alla Polonia<sup>215</sup>, democrazie involute fino a un sistema in cui i principi del costituzionalismo moderno di separazione dei poteri sono assai claudicanti; gli Stati Uniti d'America hanno vissuto un periodo di profonda conflittualità politica, culminato nell'inimmaginabile assalto alla sede stessa della democrazia<sup>216</sup>. In oriente, la democrazia ha sempre stentato ad attecchire: eccezion fatta per il Giappone, pochi paesi appaiono definibili democrazie mature<sup>217</sup>.

Queste considerazioni spingono a prestare ancora più attenzione alle spinte anti-democratiche, per quanto mascherate da iper-democratiche. Come sarà meglio esposto, infatti, la crisi democratica parte sempre più spesso proprio da istanze sedicenti iper-

---

utilizzato nel dibattito pubblico italiano per lo meno dal secondo dopoguerra; sul punto, E. CAPOZZI, *Partitocrazia*, Napoli, Guida Editore, 2009, *passim*.

<sup>212</sup> A riguardo S. DE LUCA, *Democrazia e tanatologia. Pensare la democrazia dopo Brexit e Trump*, in *Storia del pensiero politico*, n. 3/2019, pp. 479 ss.; E. FASSI, "Un mondo sicuro per la democrazia"? Stati Uniti ed Europa nella crisi dell'ordine liberale, in *Quaderni di scienza politica*, n. 1/2020, in particolare pp. 113-120.

<sup>213</sup> Definita "intrinsecamente autoritaria" da C. PALLARD, *L'intrinseco autoritarismo dello Stato turco*, in *Limes*, n. 7/2020, pp. 223 ss.; a riguardo anche F. TUCCARI, *L'idea liberale è diventata obsoleta*, in *Paradoxa*, n. 3/2019, pp. 31 ss.

<sup>214</sup> Sul punto F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, CEDAM, 2013, *passim*

<sup>215</sup> A riguardo F. VECCHIO, *La crisi costituzionale polacca, la bielorusizzazione dell'Europa orientale e il processo di disintegrazione europea*, in A. Pérez miras, G. Teruel lozano, E. Raffiotta (a cura di), *Constitución e integración europea: forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, Dykinson, 2017, pp. 303 ss.

<sup>216</sup> Oltre alla bibliografia che verrà successivamente citata sul fenomeno Trump, M. MANETTI, *Facebook, Trump e la fedeltà alla Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 428 ss.

<sup>217</sup> Nell'area dell'estremo levante è stato osservato come fossero adeguate le parole di Lee Kuan Yew, padre fondatore di Singapore e inauguratore di una tradizione paternalistico-autoritaria, circa la propensione a scambiare i diritti politici con una crescita economica rapida, come riportato in C. KHONG, *Political Legitimacy through Anaging Conformity*, in M. Alagappa (a cura di), *Political Legitimacy in South East Asia: The Quest for Moral Authority*, Stanford, Stanford University, 1995, p. 111: «The mass of the people are not concerned with legal and constitutional forms and niceties. They are not interested in the theory of the separation of powers and the purpose and function of a politically neutral civil service under such a constitution...If the future is not better either because of the stupidities of elected ministers or the inadequacies of the civil service, then at the end of the five-year term the people are hardly likely to believe either in the political party that they have elected or the political system that they have inherited». Sul punto anche M. R. THOMPSON, *Whatever happened to "Asian values"?*, in *Journal of Democracy*, n. 4/ 2001, p. 156. Per alcuni esempi sulle difficoltà incontrate e che ancora affronta la cultura democratica per innestarsi negli ordinamenti dell'estremo oriente, G. CORRADI, E. GIORDANA, *La scommessa indonesiana*, Torino, Utet, 2002, pp. 7 ss.; H. CROUCH, *Civil-military relations in southeast Asia*, in L. Diamond, M. F. Plattner, Y. Chu, H. Tien (a cura di), *Consolidating the third wave democracies*, Baltimora, John Hopkins University, 1997, pp. 207 ss. e nella stessa collettanea G. TÓKA, *Political parties in East Central Europe*, pp. 93 ss.; C. H. LANDE, *Political crisis*, in J. Bresnan (a cura di), *Crisis in the Philippines*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p. 114 ss. Si tralasciano, per questioni di contingenza, una vasta serie di considerazioni su altri eventi nella politica internazionale sintomi di un diffuso malessere verso i principi democratici. A titolo esemplificativo, R. BERTINETTI, *Il populismo post-politico e antieuropeista della Gran Bretagna*, in *il Mulino*, n. 4/2004, p. 705 e in generale il contributo. Si vedano anche, ad esempio, J. CUSTODI, M. CAIANI *Populismo di sinistra e nazionalismo. Il caso spagnolo*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2021, pp. 79 ss.; M. MAZZA, *I partiti antisistema nei Paesi nordici, tra populismo e destra radicale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 695 ss.; M. MAZZA, *Partiti antisistema e populismo alpino in Austria*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/ 2015, pp. 639 ss.; L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, cit., p. 766; A. SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *Federalismi.it*, n. 13/2020, pp. 15 ss.; M. TARCHI, *Estrema destra e neopopulismo in Europa*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/1998, p. 382;

democratiche, che si presentano come modalità ideali di concretizzazione del principio della sovranità popolare bypassando una classe politica ritenuta sempre più distaccata dalle esigenze dei rappresentati, ma che convergono, immancabilmente, verso mete ben lungi dai principi cardine della democrazia sostanziale: dittatura della maggioranza, rigetto del pluralismo, innalzamento di un leader che si pone al di sopra della legge stessa in nome del popolo che pretende di rappresentare.

In questo capitolo ci si propone di dare un nome e un volto a queste pulsioni: populismo.

Il lemma, come si vedrà, pone problemi definitivi non essendovi una posizione largamente condivisa né sulle sue caratteristiche né, prima ancora, sul suo effettivo significato. Il primo passaggio dovrà essere rinvenire una definizione per il termine “populismo”.

Per farlo, se ne tratteggeranno le caratteristiche, intese come le sue connotazioni e le condizioni nelle quali esso insorge. Se ne evidenzieranno le capacità deflagranti per un sistema di democrazia pluralista e parlamentare, avverso il quale si pone in antitesi, prima con istanze di democrazia diretta e mitizzazione della forza del popolo sovrano su qualunque struttura costituzionale, poi con la decadenza nel cesarismo, confluendo nell’ossequio a un leader sedicente portavoce del popolo e incarnazione della sua autorità sovrana. Si cercherà di illustrare come il populismo nasca e proliferi in un contesto di generalizzata crisi, per lo più economico-sociale e della rappresentanza democratica.

Successivamente, rimanendo nel contesto italiano, si evidenzierà come la recente riforma costituzionale della riduzione del numero dei parlamentari e la proposta di una sorta di *referendum* rinforzato, al di là del merito, siano stati due evidenti tentativi di assecondare tali pulsioni, flagellando “la casta” da una parte e potenziando il più efficace istituto di democrazia diretta in senso assoluto dall’altra; constatazioni che suscitano più di una perplessità, non ritenendosi che assecondare il populismo sia la via migliore per sanare le ferite che lo hanno ingenerato.

Infine, si cercherà di ragionare sul rapporto tra populismo e democrazia diretta, ponendo le basi per una riflessione che verrà meglio sviluppata nel capitolo seguente e potrà, forse, consegnare uno spunto su quale possa essere un modo per ricucire lo strappo verificatosi tra società civile e politica.

Ma prima, una chiosa.

Nei giorni in cui si scrivono queste righe, le questioni inerenti alle diffidenze tra rappresentati e rappresentanti sono state rapidamente superate, nel dibattito pubblico, da emergenze ben più tangibili.

La crisi pandemica da Covid-19 ha sopito gran parte dell'acceso confronto politico degli ultimi anni, radunando invece rappresentanti e rappresentati intorno al Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>218</sup> di inizio pandemia, Giuseppe Conte. Successivamente, con l'eccezione di Fratelli di Italia, tutte le compagini politiche si sono riunite sotto l'egida del Governo Draghi, sostenuto in vista della grande manovra economica di ripresa di respiro europeo<sup>219</sup>: ancora una volta, dunque, il dibattito politico è stato ammortizzato, muovendosi tutti i partiti di maggioranza con estrema cautela in questo precario equilibrio. L'avvento del Governo Meloni alle elezioni politiche del 2022 è ancora troppo recente perché si possano esprimere giudizi sulle sorti del dibattito in merito alla riforma del sistema democratico italiano, non osservandosi attualmente nell'agenda politica del Governo serie intenzioni circa la riforma in senso presidenziale sostenuta in campagna elettorale<sup>220</sup>.

Più recentemente, l'attacco all'Ucraina da parte della Russia ha canalizzato tutta l'attenzione dell'opinione pubblica in un vero e proprio shock collettivo quale può essere la prima guerra di invasione<sup>221</sup> su suolo europeo da settant'anni a questa parte. Appena oltre il confine degli eventi, si affaccia la non più procrastinabile questione del *climate change* con tutto ciò che comporterà in futuro, anche in considerazione della crisi energetica oggi in corso<sup>222</sup>.

In questo contesto da tragedia, si nota come la maggior parte degli attori in scena siano personalità che incarnano valori opposti a quelli democratici<sup>223</sup>. Nei giorni in cui si scrivono queste righe, per mediare il conflitto avviato da Vladimir Putin ci si sta rivolgendo tanto al leader cinese Xi Jinping quanto al “sultano” turco Recep Tayypp Erdogan; questo mentre gli Stati Uniti si rivolgono al venezuelano Nicolas Maduro come possibile partner energetico per sopperire al taglio delle materie prime russe e l'Europa guarda speranzosa verso gli emiri del vicino oriente. Nelle settimane successive, l'Italia alla ricerca di nuovi fornitori di gas ha

---

<sup>218</sup> L'“uomo forte” al potere rappresenta una figura più confortante di un gruppo impersonale di rappresentanti, che effettivamente faticano a prendere decisioni in tempi contingentati; *ex multis*, C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, pp. 78 ss.

<sup>219</sup> Sul tema; G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2021, pp. 253 ss.; G. P. MANZELLA, *Politica di coesione e Covid: dalle Iniziative di Investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3/2021, p. 640. Il presente contributo trascura qui, non per cinismo ma per fuoco dell'argomentazione, l'impatto economico e soprattutto umano del Covid-19. Sul punto, *ex multis*, L. BIANCHI, S. PARLATO, C. PETRAGLIA, S. PREZIOSO, *L'impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2020, p. 15.

<sup>220</sup> Per una panoramica F. CARROZZO, *Presidenzialismo ed aria di riforme istituzionali*, in *Diritto.it*, 12.01.2023.

<sup>221</sup> Considerando il durissimo conflitto nei balcani di inizio anni '90 una questione più assimilabile a una guerra civile che a una vera e propria guerra di invasione.

<sup>222</sup> Si rinvia al rapporto dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) AA.VV., *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Svizzera, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021.

<sup>223</sup> F. CARMINATI, *Gli autocrati sono tutti in scena. Povero mondo capovolto*, in *Avvenire*, 11.02.2022

cercato l'Egitto di Al Sisi. *Ictu oculi*, nessuna delle grandi personalità che occupano le speranze e le paure di Europa e Nord America, in questo momento storico, sono espressioni di un modello di Stato democratico<sup>224</sup>.

Le considerazioni da ultimo mosse illustrano quanto sia importante conoscere cause e tratteggiare conseguenze del malessere dei cittadini. Se, come verrà esposto, una buona quota di responsabilità nella genesi di pulsioni aggressivamente antidemocratiche è da imputare alla crisi economica e sociopolitica, è improbabile che le cose miglioreranno nell'immediato futuro. Se, come si vedrà, il populismo tende a innalzare un leader che agisce fuori dai paradigmi della democrazia, che la scena geopolitica internazionale sia occupata per lo più da personalità affini a questo stilema non lascia presagire che la tendenza si invertirà autonomamente.

Ecco perché interrogarsi su populismo e su possibili soluzioni allo stesso e alla disaffezione alla democrazia più in generale non solo non è inopportuno in un momento in cui si potrebbe dire che “i problemi sono ben altri”, ma pare anzi un'esigenza reale per prepararsi a far fronte a crisi che devono ancora venire.

## 2. Alla ricerca della natura del populismo; le sue caratteristiche e le sue origini

“Populismo” è un lemma ampiamente utilizzato nel dibattito politico delle ultime decadi<sup>225</sup>, tendenzialmente con una connotazione negativa: l'aggettivo “populista” è comunemente riservato a quell'oratore o a quell'argomentazione che tratta in maniera ingannevolmente semplice problematiche in realtà assai complesse, sfruttando paure istintive e frustrazioni personali degli uditori per ottenere consenso. Il termine si riferisce, però, anche a una concezione di appartenenza al popolo, di provenienza “dal basso”, in

---

<sup>224</sup> Sulla complessa questione giuridica, politica ed etico-filosofica della superiorità ontologica o meno della democrazia nel diritto internazionale, A. COLOMBO, *Una democrazia senza eguaglianza. I paradossi di un nuovo ordine internazionale democratico*, in *ISPI: Quaderni di relazioni internazionali*, n. 2/2006, pp. 18 ss.

<sup>225</sup> La bibliografia sul tema è vastissima e attraversa la maggior parte delle scienze umanistiche, dal diritto, alla sociologia, alla politologia, alla storia, alla psicologia. Ci si concentra, nel presente contributo, su un approccio giuridico e politologico al populismo, il che non significhi che non abbia diverse accezioni in altri ambiti di ricerca. Ben diverso dal “populismo” indagato in queste pagine, ad esempio, è la sua declinazione finanziaria, il c.d. “populismo fiscale”, che viene interpretato come quella linea di pensiero che osteggia qualunque taglio al *welfare state*, anche a costo di non poter intervenire sulla tassazione; D. TARIZZO, *Populismo: la parola al potere*, in *Iride*, n. 3/2017, p. 576. È interessante, sebbene non la si condivida in tale sede, la ricostruzione che evidenzia come il termine populismo non sia riconducibile a un nucleo essenziale unitario, individuando di volta in volta i nemici della democrazia, della libertà e della razionalità; esso sarebbe, più che altro, il prodotto di una sorta di complesso paranoide del mondo occidentale, come spiega D. PALANO, *L'invenzione del populismo. Note per la genealogia di un concetto paranoico*, in *Storia del pensiero politico*, n. 2/2019, pp. 273 ss.



contrasto con la lotta alla “casta”. In questo senso, viene comunemente utilizzato per indicare la tendenza (di un movimento, di un partito, di un leader) a ritenere tutti i rappresentanti democratici corrotti, il sistema istituzionale da cambiare e le pulsioni popolari come bisogni non da discutere o mediare ma da soddisfare, senza analizzarne la fondatezza e le cause reali. Un'estrema semplificazione delle cause e delle soluzioni, senza intermediazioni logiche e ragionate, al servizio del popolo unitariamente inteso come sovrano indiscusso di uno Stato.

Il lemma “populismo” (per lo meno con accezioni riconducibili, seppur alla lontana, all'utilizzo odierno) nasce nella Russia della seconda metà del diciannovesimo secolo: corrisponde alla parola russa *narodničestvo*, a sua volta derivante da *narod*, “popolo”. Nello stesso periodo si diffuse in Russia anche il termine *narodnik*, “populista”<sup>226</sup>. Il termine era riferito a una visione per lo più letterario culturale «sentimentalistica e idealizzata delle masse popolari, soprattutto contadine», da parte di pensatori come Aleksandr Ivanovič Gercen che identificavano un'alternativa socialista e comunitaria all'accenramento statalista zarista negli *obščina*, le comuni agrarie locali<sup>227</sup>.

Nell'esperienza russa, tuttavia, il dibattito sul populismo era per lo più limitato ai salotti intellettuali<sup>228</sup>, con nostalgie di stampo quasi bucolico. I “populisti” col tempo iniziarono a designare, per lo più timidamente, un movimento politico, ma venne in fretta tacciato dai più pragmatici comunisti di eccessivo utopismo<sup>229</sup> per il suo rigetto della modernità (corollario dell'ammirazione verso la realtà rurale), rimanendo per tanto limitato a un circoscritto ambiente culturale borghese.

Un'esperienza, invece, prettamente politica di populismo, generata e condotta “dal basso”, si manifestò poco dopo dall'altra parte del mondo: nel 1891, a Cincinnati, venne fondato il *People's Party*, nella cui orbita si iniziò a usare il lemma “*populist*”. Si trattava di un partito sorto come reazione dei piccoli contadini, vessati da un periodo di particolare depressione economica, avverso lo strapotere del sistema bancario e della grande finanza plutocratica, realtà contro le quali le *élites* dei due partiti egemoni americani (repubblicani e democratici) sembrava non stessero facendo abbastanza. Sebbene, in questo contesto, il populismo nascesse da spinte pragmatiche della classe media, nemmeno i pensatori nordamericani furono immuni al suo fascino: in quella stessa America rurale rinviene i propri natali Henry Thoreau, filosofo (mistico) ritenuto uno dei fondatori – più o meno consapevoli

---

<sup>226</sup> B. BONGIOVANNI, *Populismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1996), disponibile al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<sup>227</sup> L. GARZANTI (a cura di), *Enciclopedia europea – vol. IX – “populismo”*, Milano, Garzanti, 1983, p. 115.

<sup>228</sup> Sul tema A. WALICKI, *Russia*, in G. Ionescu e E. Gellner (a cura di), *Populism*, Londra, The Macmillan Company, 1969, pp. 62 ss.

<sup>229</sup> V.I. LENIN, *Che cosa sono gli «Amici del popolo» e come lottano contro i socialdemocratici?*, in V. I. Lenin, *Opere*, Roma, Rinascita, 1954, pp. 123 ss.

- del populismo americano<sup>230</sup>. La concezione sociale di Thoreu era improntata a un forte rigetto per le istituzioni statali, a un livello quasi trascendente nell'anarchia. In linea diretta con il pensiero dei padri pellegrini puritani di due secoli prima, Thoreu esaltava la microcomunità come unica sede di ragionevoli legami sociali ed emotivi, rigettando lo Stato centrale e le sue istituzioni rappresentative. Questo particolarismo e legame campanilistico alla comunità di appartenenza e la spontanea inclinazione a osteggiare gli apparati politici e burocratici dello Stato centrale – visti come gli abitanti di una nuova Babilonia - trovarono un collegamento diretto con la nascita del partito populista (e non saranno scordate nemmeno dagli eredi di diversi secoli successivi), che non per niente parlava di “era dell'uomo comune”, riferito agli anni '30 e '40 dell' '800, come la vera Età dell'oro americana<sup>231</sup>.

Pur raggiungendo dimensioni ragguardevoli, sebbene non decisive, il *People's party* ebbe vita breve, finendo in fretta assorbito (per lo più) dal più influente *Democratic Party*. Tuttavia, i due grandi partiti del bipolarismo statunitense (i democratici più dei repubblicani, paradossalmente dati i risvolti odierni) presero nota di questa esperienza circoscritta ma significativa, in grado di affascinare le masse, apprendendone alcune accortezze nelle proprie politiche e retoriche oratorie<sup>232</sup>. Di particolare rilievo è osservare le ragioni genetiche e la connotazione di questo primo movimento politico apertamente populista: sorto negli strati sociali più lontani dai ceti coinvolti nella gestione politica ed economica del Paese, in un momento di crisi economica, dichiaratamente contrapposto ai “poteri forti”<sup>233</sup>; tutti elementi che connotano, ancora oggi, i movimenti populistici<sup>234</sup>.

---

<sup>230</sup> A riguardo N. MERKER, *Filosofie del populismo*, Bari, Editori Laterza, 2009, pp. 105 ss.

<sup>231</sup> Come riporta M. KAZIN, *The Populist Persuasion*, Stati Uniti d'America, Cornwell University Press, 1998, p. 10.

<sup>232</sup> V. LEWIS, *Party Control of Government and American Party Ideology Development*, in *Studies in American Political Development*, n. 32/2018, in particolare pp. 206 ss.

<sup>233</sup> B. BONGIOVANNI, *Populismo*, cit., par. 3. Per una rassegna di definizioni e caratteristiche del populismo, M. CAIANI, *Come misurare il populismo*, in *Polis*, n. 1/2020, pp. 151 ss.; L. CEDRONI, *Il populismo come ideologia*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2011, pp. 361 ss.; F. DEI, *Populismo culturale e populismo politico. Per avviare una discussione*, in *Studi culturali*, n. 3/2020, pp. 359 ss.; E. GREBLO, *Il populismo e il trono vuoto della democrazia*, in *Politica & Società*, n. 1/2018, pp. 111 ss.; A. VOBKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018, pp. 785 ss.

<sup>234</sup> Si trascura in questa sede, per ragioni di sintesi, il considerevole filone dottrinale che analizza il populismo nelle sue manifestazioni nell'America Latina dalla metà del '900; *ex multis*, G. CAMPOS-HERRERA, S. UMPIERREZ DE REGUERO, *Populism in Latin America: Past, Present, and Future*, in *Latin American Politics and Society*, n. 61/2019, pp. 148; A. KNIGHT, *Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico*, in *Journal of Latin American Studies*, n. 30/1999, pp. 223 ss.; C. MUDDE, C. ROVIRA KALTWASSER, *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America*, in *Government and Opposition*, n. 2/2013, pp. 147 ss.; F. PANIZZA, R. MIORELLI, *Populism and Democracy in Latin America*, in *Ethics & International Affairs*, n. 32/2009, pp. 39 ss.; Y. STAVRAKAKIS, A. KIOUPKIOULIS, G. KATSAMBEKIS, N. NIKISIANIS, T. SIOMOS, *Contemporary Left-wing Populism in Latin America: Leadership, Horizontalism, and Postdemocracy in Chávez's Venezuela*, in *Latin American Politics and Society*, n. 58/2016, pp. 51 ss.; K. WEYLAND, *Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe*, in *Comparative Politics*, n. 31/1999, pp. 379 ss.

Si nota, tuttavia, anche un altro aspetto: il rigetto per la classe dirigente diventa un generalizzato rigetto per le istituzioni democratiche rappresentative in sé e per sé, a prescindere da chi vi sieda.

In effetti, il populismo reca con sé una forte componente corrosiva per l'ordinamento democratico costituzionale; proprio per questo motivo, il concetto è stato spesso accostato, specie nel dibattito italiano, al fascismo<sup>235</sup>. Riservandoci di meglio descrivere le singole caratteristiche del populismo successivamente, basti qui osservare come i due fenomeni abbiano sicuramente numerosi punti in comune: favorire l'ascesa di un leader; la propensione per una certa aggressività nei toni e nelle espressioni; la propulsione nichilista dell'*establishment*; il largo utilizzo di semplificazioni della complessità sociale e politica, che conducono, alle estreme conseguenze, nella retorica del "noi contro di loro", nell'identificare in "loro" un nemico e, in ultima analisi, nel rigettare la dialettica pluralistica democratica<sup>236</sup>.

Tuttavia, si osservano anche differenze sostanziali, specie paragonando nel concreto l'esperienza fascista italiana con le condotte dei partiti europei più spesso tacciati di populismo, come il *Front national* francese, il *Partito dei pirati* svedese o la *Lega*, il *Movimento 5 stelle* italiani<sup>237</sup> e, anche se con sfumature differenti, lo stesso partito della Presidente del Consiglio Giorgia Meloni *Fratelli d'Italia*<sup>238</sup>.

Anzitutto, non può trascurarsi come il fascismo sia nato come movimento politico violento non solo nelle esternazioni pubbliche ma anche, e soprattutto, nei fatti, facendo dello squadristico, degli assalti a giornali e sindacati e dell'omicidio degli avversari ideologici e politici un vero e proprio *modus operandi*. Nessuno dei partiti citati, invece, fa della violenza fisica un proprio strumento di lotta politica, muovendosi nei limiti della legalità dei propri ordinamenti. Secondariamente, il fascismo individua nella democrazia una

---

<sup>235</sup> Ad esempio F. FINCHELSTEIN, *Sul populismo*, in *il Mulino*, n. 2/2020, che ritiene che «il populismo come regime di potere si relazioni come una riformulazione del fascismo dopo il 1945», p. 315 (pur ponendo, poi, delle distinzioni tra fascismo e populismo). A riguardo anche U. ECO, *Il Fascismo eterno*, Milano, La nave di Teseo, 2019, pp. 32 ss., in cui elenca una serie di caratteristiche del c.d. "ur-fascismo", l'essenza stessa del fascismo, in effetti agilmente riconducibili (in larga parte e con certe osservazioni) ai movimenti più comunemente ritenuti populistici. Sul tema ad ampio respiro, che individua e analizza punti di contatto e differenze tra i due fenomeni, si veda anche F. FINCHELSTEIN, *Dai fascismi ai populismi*, Roma, Donzelli, 2019, *passim*.

<sup>236</sup> È possibile rinvenire, in singole esperienze, linee dirette tra nostalgici fascisti e teorici populistici: M. ALBANESE, *Neofascismo, un viaggio lungo (quasi) un secolo*, in *il Mulino*, n. 3/2021, p. 103. I paralleli sono numerosi; oltre a quanto qui citato, si pensi anche alla retorica (populista) sulla necessità di legge e ordine per contrastare il decadimento civile, prescindendo da reali dati sulla sicurezza nazionale; F. CAMMARANO, *Perché il fascismo fa sempre paura*, in *il Mulino*, n. 5/2020, p. 871; U. Eco, *Il fascismo eterno*, cit., *passim*.

<sup>237</sup> Per un commento su come tacciare di fascismo i moderni populistici rischi di banalizzare il fascismo stesso, S. FORTI, *Il fascismo non muore mai?*, in *il Mulino*, n. 3/2021, pp. 85 ss.

<sup>238</sup> A. BOTTI, *Meloni, vox e le metamorfosi del nazionalismo*, in *Il Mulino (online)*, 19 ottobre 2022, *passim*; G. BULLI, *L'estrema destra in Italia fra tradizione e innovazione*, in *il Mulino*, n. 3/2021, pp. 65 ss.;

debolezza, un regime ormai logoro e incapace di condurre un popolo verso un futuro radioso. Nel suo *La dottrina del fascismo* Benito Mussolini è decisamente esplicito sulla necessità, per poter essere fascisti, di dichiararsi apertamente anti-democratici (oltre che anti socialisti e anti liberali)<sup>239</sup>. Il populismo, al contrario, si atteggia a paladino della democrazia più pura e assoluta, promuovendo il rigetto di qualunque classe di rappresentanti democratici per ridare voce e parola all'unico detentore della sovranità, il popolo<sup>240</sup>. Per quanto, dunque, fascismo e populismo possano condividere alcuni aspetti (e, non a caso, sarà evidenziata la vicinanza dei movimenti populistici, in occidente, con le frange nazionaliste ed estremiste della destra nazifascista), sono due concetti da tenersi separati.

Compiuta una breve rassegna sulle origini del lemma "populismo" e sgombrato il campo da confusioni col fascismo, rimane ancora la questione di fondo: quale è la profonda natura del populismo? Non è chiaro, in effetti, a quale categoria concettuale ascriverlo, quale sia il *genus* di questa *species*.

Per alcuni, il populismo è riconducibile al novero delle ideologie<sup>241</sup>: si tratterebbe di una spinta ideale comune uniformemente orientata verso certi obiettivi che si diffonde spontaneamente tra i popoli, un vero e proprio *zeitgeist* che permeerebbe il nostro mondo in questo momento storico. Un concetto proprio della sfera emotiva delle masse, fumoso e in grado di essere riempito, a seconda del contesto, di diverse accezioni (pur mantenendo sempre una propensione ideale e valoriale comune, come la lotta alle *lobby* di potere economiche e politiche e la necessità di rovesciare l'*establishment* dei partiti tradizionali). Secondo tale concezione ideologica, il populismo costituirebbe, non sempre ma principalmente, «un elemento secondario rispetto a un referente ideologico primario»<sup>242</sup>, quale ad esempio il nativismo (elemento di unione del popolo unico che ha in comune l'etnia

---

<sup>239</sup> «[lo Stato] non è numero, come somma d'individui formanti la maggioranza di un popolo. E perciò il Fascismo è contro la democrazia che ragguaglia il popolo al maggior numero abbassandolo al livello dei più; ma è la forma più schietta di democrazia se il popolo è concepito, come dev'essere, qualitativamente e non quantitativamente, come l'idea più potente perché più morale, più coerente, più vera, che nel popolo si attua quale coscienza e volontà di pochi, anzi di Uno, e quale ideale tende ad attuarsi nella coscienza e volontà di tutti», B. MUSSOLINI, *La dottrina del fascismo*, Milano, Ulrico Hoepli, 1936, p. 23; si veda anche p. 38.

<sup>240</sup> In questo senso anche M. BARBERIS, *Metamorfosi della democrazia; da crisalide a farfalla e ritorno*, in M. Cuono, V. Pazé (a cura di), *Ciò che è reale è irrazionale? Discutendo con Michelangelo Bovero*, Torino, Accademia University Press, 2021, p. 82. Si segnala, per altro, che l'autore tuttavia sposa la posizione che vede nel populismo un registro comunicativo e non un'ideologia o una propensione politica a sé stante (e rinviene in ciò un altro elemento differenziante rispetto al fascismo).

<sup>241</sup> Soprattutto C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, in *Government and opposition*, n. 39/2004, p. 543, visione che trova diversi autori concordi, come M. DAMIANO, *Il populismo*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2017, p. 182, dove si richiama il concetto di populismo come *thin ideology* (ossia concezione della realtà priva di contenuti e adoperabile tanto da ideologie di destra quanto di sinistra) elaborato dallo stesso Mudde in C. MUDDE, *Populism Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, *passim*.

<sup>242</sup> G. BALDINI, *L'era populista e la pandemia. Un'alternanza tutta italiana tra populismo e tecnocrazia*, in *il Mulino*, n. 1/2021, p. 70.

e la provenienza, pronto così a scontrarsi con tutto ciò che non vi rientra, come i non-cittadini, o non lo rispetta, come la casta che ne trascura le esigenze).

Spingendo oltre la visione appena delineata, altre voci dottrinali parlano di “rivoluzione populista”<sup>243</sup> o, meglio, “controrivoluzione”<sup>244</sup> o “controriforma”. Il populismo sarebbe un’ideologia connotata da una forte componente emotiva: costituirebbe un’onda irrazionale e ribelle che pervaderebbe una generazione abituata a una società diversa da quella proposta (o imposta) dalla globalizzazione e che reagisce, finendo per irrigidirsi su posizioni conservatrici, dinnanzi alla modernità. Complice di tale risposta emotiva sarebbe anche la scomparsa dei corpi intermedi che hanno caratterizzato il secolo trascorso, dai grandi partiti alle iniziative associazionistiche: la complessità del nuovo mondo e la spersonalizzazione dei rapporti umani ingenererebbe una risposta reazionaria non per sincera aderenza a valori di chiusura, ma più per lo smarrimento delle formazioni sociali dell’individuo, che inseguirebbe dunque nude bandiere aggregative alla ricerca di un senso di appartenenza<sup>245</sup>. Il populismo, quindi, in prima battuta come fenomeno sociale e psicologico, e solo successivamente e di riflesso politico.

Distante dall’annoverare il populismo tra le ideologie è chi, invece, riconduce il concetto di populismo a una forma comunicativa, diretta erede della demagogia aristotelica<sup>246</sup>. In questa ricostruzione il populismo non è una sostanza, ma uno stile di trasmissione dei concetti, che fa della banalizzazione delle problematiche e delle soluzioni e della canalizzazione della frustrazione il proprio “marchio di fabbrica”: una strategia di interrelazione, dunque, che riporta il concetto di populismo a un utilizzo come aggettivo piuttosto che come sostantivo<sup>247</sup>. Il populismo sarebbe dunque uno strumento per

---

<sup>243</sup> Così D. GOODHART, *The road to somewhere: the populist revolt and the future of politics*, Londra, Hurst & Company, 2017, pp. 1 ss., per quanto si rilevi come l’analisi dell’autore sia confinata per lo più al mondo anglosassone, assurgendo a modelli il caso della *brexit* e le elezioni di Donald Trump.

<sup>244</sup> Così T. KLEINE-BROCKHOFF, in *The Populist Issue, Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, n. 15/2020, p. 166.

<sup>245</sup> Pare esprimersi in tal senso G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, Isola dei Liri, Laterza, 2021, pp. 34 ss. e 53 ss. Parla di «sfaldamento del rappresentato» M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. Biondi, N. Zanon (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 117. Per altro, in tale prospettiva le nuove tecnologie comunicative sarebbero in parte responsabili, avendo prodotto la «smobilitazione» della partecipazione politica spostando il luogo del dibattito pubblico dalle piazze e dai circoli alle televisioni; L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, Bari, Laterza, 2011, p. 34.

<sup>246</sup> Ad esempio, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, pluralismo*, cit., p. 377; K. WEYLAND, *Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics*, in *Comparative Politics*, n. 34/2001, p. 18; M. BARBERIS, *L’uomo della folla. La filosofia del diritto di Donald Trump*, in *Ragion pratica*, n. 2/2018, p. 411 ss.; in alcuni passaggi anche M. KAZIN, *The Populist Persuasion*, cit., *passim*.

<sup>247</sup> Visione, invero, che si accosta a chi vede nel populismo sì un’ideologia, ma un’ideologia debole, connotata più per i modi che per i contenuti, in grado di essere riempita dei valori di qualunque altra ideologia; cfr. *supra*, nota 30.

raggiungere un fine, e uno strumento vuoto, che può essere dipinto coi colori di qualsivoglia ideologia.

Altri autori individuano il populismo in una “forma politica” equidistante tra fascismo e democrazia, un *tertium genus* tra i due estremi che condivide caratteri con l’una e l’altra forma: non ammette dissenso e totalizza il popolo in una massa monolitica e unitaria, senza possibilità di sfaccettature, come il fascismo; ma – e qui l’elemento democratico - si nutre costantemente di elezioni (sebbene spesso ridotte a plebisciti), proprio perché necessita di riconferme continue dell’appoggio del popolo al leader<sup>248</sup>.

Quest’ultima ricostruzione appare la più convincente, con alcune precisazioni: per i motivi che verranno esposti, da un lato, il populismo non è qualcosa “d’altro” rispetto alla democrazia, ma una sua degenerazione; dall’altro, parlare di “democrazia populista” è ragionevole se ci si riferisce, appunto, non a un *tipo* di democrazia (non essendo, in ultima analisi, il populismo in senso assoluto, cioè al massimo sviluppo dei suoi tratti peculiari, democrazia), ma una degenerazione *in fieri* della stessa: il risultato della pesante presenza dell’aristotelica demagogia e di approcci antipluralistici, aggressivi e generalizzanti in un contesto prima democratico<sup>249</sup>. La parabola populista conduce alla non-democrazia una volta compiuta; prima che ciò avvenga, tuttavia, indubbiamente si riscontrano sintomi populistici, ma in un quadro generale istituzionale ancora democratico.

La democrazia populista non è pertanto una “forma politica” in sé e per sé ma uno stadio patologico della democrazia, oltraggiata (in maniera più o meno intensa, fino alla negazione della stessa) dal populismo. Se quest’ultimo diviene endemico e pervade il sistema, non si può tuttavia più parlare propriamente e tecnicamente di democrazia, per lo meno se si utilizza la concezione di democrazia procedurale tratteggiata nel primo capitolo, che vede nel confronto, nel dibattito e nel pluralismo il proprio motore pulsante; concetti, questi, annichiliti dal populismo espanso fino alla sua massima portata.

La tesi che si vuole qui sostenere è proprio che, così come un virus non può che intessere una relazione in un certo senso simbiotica col suo ospite (di talché se lo uccide, cessa anche il proprio ciclo vitale), allo stesso modo il populismo per svilupparsi non può prescindere

---

<sup>248</sup> Ad esempio, N. URBINATI, *Io, il popolo*, Bologna, il Mulino, 2019, che parla espressamente di «democrazia populista» (p. 17); F. FINCHELSTEIN, N. URBINATI, *Su populismo e democrazia*, in M. Bresciani, G. Schwarz, (a cura di) *La democrazia dei populistici tra Europa e Americhe*, Roma, Viella, 2021, pp. 31 ss.; A. SALVATORE, *Istituzionalizzare il populismo*, in *Politica & Società*, n. 1/2020, pp. 105 ss.

<sup>249</sup> V. PAZÉ, *Ciò che è reale è irrazionale? Discutendo con Michelangelo Bovero*, cit., pp. 117-120; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 516. Questa ricostruzione pare adattarsi a quanto inteso come “strategia politica” nella classificazione, delle indagini al populismo, proposta in M. CAIANI, *Come misurare il populismo*, in *Polis*, n. 1/2020, pp. 151 ss.

dalla democrazia, giacché in tale configurazione dell'esercizio della sovranità rinviene la propria ragion d'essere.

Perseguendo l'esempio epidemiologico, qualora il virus/populismo raggiunga la sua massima espansione, di fatto azzerando le caratteristiche fisiologiche e vitali dell'ospite/democrazia, entrambe periranno, lasciando il posto a qualche altro sistema non più democratico.

### 3. Le caratteristiche del populismo

“Populismo” non è un concetto esistente in natura, ma un'etichetta attribuita dalla dottrina a fenomeni umani. Quali caratteristiche uniscono questi fenomeni? La risposta può essere data indagandone le manifestazioni nella politica nazionale e internazionale<sup>250</sup> e la dottrina sul punto.

#### 3.1. Popolo v. Casta

Anzitutto, il populismo si connota per una forte componente conflittuale, che contrappone i governati ai governanti, esasperati i primi dalla corruzione e inefficienza (reali o pretese che siano) dei secondi e dalla loro distanza dai bisogni del popolo<sup>251</sup>. La ricostruzione storica compiuta permette di riconoscere, d'altra parte, come proprio una percepita discrepanza tra persone “del popolo” e *élites* al potere abbia fondato l'avvento del primo partito populista propriamente inteso, nell'esperienza nordamericana. Tale prima connotazione cardine del populismo non è andata perdendosi nel tempo: «La vera cifra identificativa del credo populista, incarnato in Italia<sup>252</sup> dalla Lega e dal Movimento 5Stelle,

---

<sup>250</sup> Movimento 5 stelle e Lega sono gruppi politici accostati al populismo; ma anche la *leadership* berlusconiana e per certi versi renziana sono stati esempi di leader populista; il fenomeno “Trump”; i partiti pirata del nord; l'ascesa di Marine Le Pen; la Brexit di Boris Johnson: tutti questi sono esempi concreti nazionali e internazionali di effetti del populismo

<sup>251</sup> «è d'altro canto il nemico, oltre al capo, che nella demoagogia populista conferisce identità al corpo sociale», L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, cit., p. 42.

<sup>252</sup> Altri autori identificano, non senza ragione, elementi del populismo anche in altre forze di governo che hanno dominato la scena italiana negli ultimi decenni; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., pp. 516-517. In particolare, la figura del leader populista parrebbe emersa sulla scena italiana *in primis* con Silvio Berlusconi, *homus novus* che sfruttò il malcontento di Mani Pulite per ottenere un appoggio plebiscitario in un ambito partitico assolutamente modellato sulle sue proprie volontà; S. GAMBINO, *Sovranità dell'elettore e “populismo della modernità”*, in *Federalismi.it*, n. 8/2008, pp. 3 ss. Per un'altra riflessione sul tema, G. U. RESCIGNO, *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, in *Ragion pratica*, n. 1/2019, pp. 273 ss.

è racchiusa nella dicotomia “noi/loro” (...). C'è, da una parte, il mondo dei virtuosi, “del piccolo uomo, dell'uomo comune, con il suo calmo eroismo, il solido buon senso, la cordialità, l'alacrità”. Ci sono, insomma, una superiorità morale e una refrattarietà ad ogni forma di corruzione che appartengono a coloro che vivono nella semplicità del lavoro quotidiano e proprio per questo si contrappongono a chi, in forza di posizioni politiche, burocratiche o elitarie non solo esibisce l'inefficienza del potere ai fini del governo della cosa pubblica, ma finisce per “spogliare il popolo sovrano dei suoi diritti, dei suoi valori, della prosperità e della stessa sua voce”»<sup>253</sup>. Va fin d'ora rilevato, dunque, che, laddove la maggior parte delle voci dottrinali e politiche utilizzano il lemma in esame con un tono critico e un senso di pericolo e rischio per la tenuta dell'ordinamento democratico, alcuni attori democratici se ne impossessano come bandiera attraverso cui guidare il popolo di delacroixiana memoria contro “la casta”.

In questa contrapposizione tra popolo ed *élites*, la chiave di volta da tener presente è che non si tratta di una lotta di classe intesa in senso marxista. La “casta” osteggiata dalle formazioni sociali populiste non è la casta dei ricchi<sup>254</sup>; leader ricondotti alla fenomenologia populista come il plutocrate Donald Trump ne sono la prova lampante. Il populismo pone la contrapposizione tra popolo ed *élites* su un piano puramente morale tra governanti e governati, trascendendo persino, in certe sue manifestazioni più estreme, in una dimensione escatologica che ruota intorno al conflitto tra popolo puro e retto e governanti corrotti e

---

<sup>253</sup> E. AMODIO, *Il populismo penale nell'Italia dell'antipolitica*, in *Cassazione penale*, n. 5/2020, p. 1816, che richiama la sua opera E. AMODIO, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Roma, Donzelli, 2019, p. 18; M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 36. Sul punto anche F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, pp. 522 ss; R. MINCIGRUCCI, A. STANZIANO, *Il coverage della corruzione tra il 2004 e il 2015 in Italia: controllo di virtù o populismo penale?*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2017, pp. 201 ss.

<sup>254</sup> N. URBINATI, *Io, il popolo*, cit., pp. 73 ss.;



malvagi<sup>255</sup>. Chi fa parte dei c.d. “corpi intermedi”<sup>256</sup>, le categorie che si pongono come intermediari tra il comune cittadino e la gestione del potere statale ed economico, dunque i partiti, i politici, ma anche gli appartenenti al mondo dell’alta finanza<sup>257</sup>, gli alti burocrati, fino ai *media* di informazione “tradizionali” (accusati di avere legami troppo stretti con l’*establishment*), secondo questa retorica è irrimediabilmente degenerato, compromesso dal potere, dimentico ormai dell’interesse dei cittadini. Ed ecco perché i leader populistici spesso e volentieri sono personaggi di un ceto sociale ed economico medio alto e *outsider* della politica<sup>258</sup>: essi, così, incarnano il meglio che la società può offrire, essendo non solo membri del “popolo reale”, quello distante dalla politica, che svolge “lavori concreti” e non “vive di vitalizi attaccato alla poltrona” (mutuando il lessico populista), ma altresì membri di rilievo, che “ce l’hanno fatta” con la forza del proprio lavoro e delle proprie energie; per altro, prescindendo addirittura da un’etica civica di rispetto integerrimo delle regole<sup>259</sup>, viste ormai come pastoie imposte “dal sistema dei privilegiati”.

Se la contrapposizione tra governanti e governati richiama l’esperienza del primo partito populista nordamericano, la percezione del “cittadino qualunque” e del “piccolo popolo” come emblema di purezza e virtù riconduce a quanto osservato sulla nascita della letteratura

---

<sup>255</sup> «The essence of the people is their purity, in the sense that they are “authentic,” while the elite are corrupt, because they are not authentic. Purity and authenticity are not defined in (essentially) ethnic or racial terms, but in moral terms. It is about “doing the right thing,” which means doing what is right for all the people», C. MUDDE, *Populism: An Ideational Approach*, in C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy (a cura di) *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 28; P. SEGATTI, *Sul populismo, alcune considerazioni*, in *Stato e mercato*, n. 1/2018, pp. 41-42. Per un esempio concreto di quanto si sostiene, si tenga conto della concezione spesso escatologica che accompagna il populismo in alcune sue degenerazioni complottiste, di cui il Nordamerica di Donald Trump è stato un laboratorio che ha permesso analisi lucidissime (e preoccupanti) sulla connessione tra questi fenomeni; P. ANNICCHINO, *Diritto e religione nell’era Trump. La destra religiosa statunitense tra populismo e Corte Suprema*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2018, pp. 391 ss.; L. URBANO, *This isn’t what winning looks like. Il complottismo di QAnon e la (presunta?) sconfitta elettorale di Donald Trump*, in *Studi culturali*, n. 1/2021, pp. 97 ss.; A. D. SIGNORELLI, *Il ritorno del Pizzagate, il complotto più assurdo di tutti*, in *Wired*, 07 luglio 2020; C. SULMONI, *Chi sono i seguaci di QAnon e perché vengono considerati un serio pericolo per la democrazia?*, in *Start Insight*, 1 dicembre 2020. Per un commento sul rapporto tra populismo e religione, L. ZANATTA, *Il populismo in America Latina e l’ossessione della cristianità perduta*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2017, pp. 299 ss.; P. CONSORTI, *Il ruolo del diritto nell’uso politico della religione. L’esperienza italiana da mani pulite all’ascesa della Lega*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2020, p. 316. Sul punto si segnalano, per altro, inquietanti voci dall’Ungheria di Orban, dove pare si sia innescata un particolare (e preoccupante) sodalizio tra il leader populista e l’ecclesia cattolica locale, che ne asseconda le posizioni radicali in materia di famiglia e immigrazione: sul punto, P. RUMIZ, *Il filo infinito*, Padova, Feltrinelli, 2021, pp. 150-151.

<sup>256</sup> L. DEL SAVIO, M. MAMELI, *Populismo e globalizzazione*, in *Iride*, n. 3/2017, p. 555.

<sup>257</sup> Ci si riferisce a enti come le banche o le società finanziarie, o la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale, tutte realtà contro le quali il populismo è pronto a puntare il dito per i grandi mali della nostra epoca. Riprendendo il discorso in punto allorché si tratterà di globalizzazione, si rimanda per intanto a D. TARIZZO, *Populismo: la parola al potere*, cit., pp. 571 ss., per un’interessante panoramica su come queste élites finanziarie siano ben consapevoli del crescente malcontento popolare e si interrogano (a parer di chi scrive, con una certa dose di inquietante freddezza) su come agire a riguardo.

<sup>258</sup> Non paiono un caso, a riguardo, gli indici di gradimento elevatissimi di cui hanno goduto Presidenti del Consiglio dichiaratamente a-politici come Giuseppe Conte; M. PESSATO, *La crisi economica schermo della crisi politica*, in *Micro & Macro Marketing*, n. 1/2012, pp. 183 ss.

<sup>259</sup> N. URBINATI, *Io, il popolo*, cit., p. 74.

populista russa: la nostalgia con cui gli intellettuali guardavano alle comunità rurali come microcosmi refrattari alle malizie della metropoli si riflette, nella percezione del popolo lavoratore ed estraneo alle dinamiche politiche, come esempio di moralità contrapposto alla decadenza dei costumi dei politici<sup>260</sup>.

### 3.2. *Le cose belle sono quelle semplici*

La sfiducia verso la classe dei rappresentanti democratici si traduce in sfiducia verso il metodo democratico dell'assunzione di decisioni, fondato sul confronto, sul dialogo e sulla ponderazione. Nella retorica populista, tutto ciò diventa la causa e insieme l'alibi dell'inattività dei rappresentanti democratici rispetto a certe problematiche affliggenti il comune cittadino o, peggio, la loro connivenza con i responsabili di tali criticità, ad esempio di stampo finanziario-economico.

Inoltre, laddove alla base "emotiva" del populismo si rinvergono la paura e l'insofferenza verso la condizione attuale di crisi, chi ne viene irretito sovente si stanca di soluzioni e proposte complesse e approfondite; rigetta impegnativi approfondimenti concettuali, ormai accostati ai sofismi retorici della "casta", cercando le vie più rapide e veloci per la soluzione dei propri problemi<sup>261</sup>, soddisfattive non di bisogni ragionati bensì di pulsioni emotive<sup>262</sup>.

Conseguenza di questi assunti è il fascino che il populismo prova verso la semplificazione: il medesimo approccio che conduce a ritenere che un popolo possa essere inteso come un *unicum* unidirezionalmente orientato e omogeneo conduce a diffidare della complessità e della ponderazione dinnanzi alle problematiche.

"Emotività" è un'altra parola-chiave nel discorso che qui si sviluppa: di essa il populismo si nutre, dalla nascita fino all'età matura<sup>263</sup>, in particolare di rabbia e paura<sup>264</sup>.

---

<sup>260</sup> Si evidenzia così la portata fascinosa del populismo, che esalta l'uomo comune rispetto alla casta dei corrotti e permette al *quisque de populo* di sentirsi migliore di coloro che lo governano. Per altro, non mancano voci dottrinali che analizzano il populismo sotto una luce ben diversa (e meno scettica) da quella tratteggiata in queste pagine. *Ex multis*, E. LACLAU, *La ragione populista* (titolo originale: *on populist Reason*, nella traduzione di Diego Ferrante), Roma-Bari, Laterza Editori, 2008, *passim*; C. MOUFFE, *Agonistics: Thinking the World politically*, Londra, Verso, 2013, *passim*;

<sup>261</sup> G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 87.

<sup>262</sup> Si rimanda anche al contributo di R. BARITONO, *L'anti intellettualismo nella democrazia Americana*, in *il Mulino*, n. 1/2022, pp. 120 ss., in cui l'anti-intellettualismo individuato nella politica del Nord America assume caratteristiche e peculiarità del tutto analoghe alla necessità di semplificazione del populismo per come qui tratteggiato.

<sup>263</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 41.

<sup>264</sup> Sulla connessione tra populismo e paura, C. TRIPODINA, *Aporofobia. Paura e povertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, *passim*; circa il "populismo penale", infiammato dagli appelli alla sicurezza di leader pienamente consci che le

Così, la meditazione delle scelte – e le tempistiche che il lavoro parlamentare porta con sé - diventa non una metodologia preferibile di scelta, ma un approccio tipico della casta per continuare a trascurare gli interessi del popolo: «purtroppo la ricerca di soluzioni “ragionevoli” – per quanto difficili, comunque meditate, serene e condivise – non conta molto di fronte a tatticismi/opportunismi politici del momento e all’irrazionalità delirante di folle in preda a continue manipolazioni mediatiche»<sup>265</sup>. Ed ecco, ad esempio, che della crisi economica e del lavoro si possono incolpare gli immigrati<sup>266</sup>, e alla criminalità diffusa si può rispondere chiudendo i porti<sup>267</sup>. Ancora, nella crisi pandemica si è assistito a un “asse” tra movimenti populistici, di estrema destra e ideologie complottiste<sup>268</sup>, nelle quali è rinvenibile una base concettuale comune col populismo, nella sfiducia verso le *élites* (in questo caso scientifico-accademiche) e nel fascino verso spiegazioni semplificanti e che permettono di individuare un nemico a cui contrapporsi (il complotto mondiale per ridurre la popolazione, ad esempio, o i plutocrati di *bigpharma*)<sup>269</sup>, anche quando, *de facto*, questo nemico non c’è, essendo le problematiche del mondo globalizzato e ipertecnicizzato spesso dipendenti da una miriade di fattori concomitanti (e non certo esito di piani diabolici orditi da piccoli gruppi di oligarchi mondiali).

---

statistiche a riguardo descrivono un drastico calo dei reati violenti da 20 anni a questa parte, L. FERRAJOLI, *Il populismo penale nell’età dei populismi politici*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019, pp. 79 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e paura. L’illusione della sicurezza*, in M. Bovero, V. Pazé (a cura di), *La democrazia in nove lezioni. Per la buona politica*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 115 ss.

<sup>265</sup> A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di quaderni costituzionali*, paper del 1 giugno 2018, p. 13.

<sup>266</sup> Complice anche un flusso di informazioni fortemente politicizzato e, talvolta, parossisticamente contraddittorio, al punto da poter essere sospettato esso stesso di voler “strizzare l’occhio” al populismo: a titolo esemplificativo, E. BONINI, *“I migranti? Non ci rubano il lavoro”*, la fake news smentita dall’Eurostat, in *La Stampa*, 23 luglio 2021; C. CARTALDO, *“Tolgono lavoro agli italiani” Ecco le prove sugli immigrati*, in *Il Giornale*, 25 ottobre 2016. L’affermazione è un esempio di semplificazione propagandistica di un problema complesso. Per una panoramica, G. DALLA ZUANNA, *Gli stranieri ci rubano il lavoro?*, in *il Mulino*, n. 1/2014, pp. 29 ss.; REDAZIONE, *L’agricoltura ha un grosso problema: mancano centinaia di migliaia di braccianti, con conseguenze potenzialmente pesanti: quali sono le possibili soluzioni, tra sanatorie per migranti irregolari e sicurezza sul lavoro*, in *Il Post*, 21 aprile 2020; C. SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2020, pp. 125 ss.

<sup>267</sup> Trascurando l’odiosa retorica della criminalizzazione dell’operato delle ong: P. MUSARÒ, P. PARMIGGIANI, *Taxi o ambulanze del mare? Politiche dell’immagine nella crisi dei migranti nel Mediterraneo*, in *Problemi dell’informazione*, n. 1/2018, p. 107.

<sup>268</sup> A. CAMILLI, *Chi sono quelli che si oppongono al vaccino per il Covid in Europa*, in *Internazionale*, 17 dicembre 2020, *passim*.

<sup>269</sup> E. LELLO, *Populismo anti-scientifico o nodi irrisolti della biomedicina? Prospettive a confronto intorno al movimento free vax*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3/2020, pp. 479 ss.

### 3.3. *Un popolo, una nazione*

Il popolo ha un ruolo centrale nella concezione populista, non solo in ragione della suesposta pretesa superiorità morale intrinseca rispetto alle *élites*, ma anche in forza del principio cardine della democrazia, ossia il principio di sovranità popolare. Il passaggio logico, d'altra parte, è tanto immediato quanto semplicistico: il popolo è sovrano, egli è l'unico detentore della forza primigenia del potere statale, per tanto chiunque deve sottostare a quanto decide il popolo.

Questa concezione banalizzante, tuttavia, si scontra con la complessità della realtà: una società-Stato, per quanto abbia una radice culturale comune, annovera milioni di persone con sfaccettature assai differenti. Come rinvenire la volontà del popolo, se non rifacendosi alla mediazione di interessi diversi che solo la democrazia rappresentativa può offrire? La risposta del populismo è, ancora una volta, banale e, per di più, assai pericolosa: nessuna mediazione, nessun compromesso. Il popolo, dunque, non può scendere a compromessi<sup>270</sup>. Il populismo vive di assoluti e semplificazioni: il popolo è uno, una è la sua ideologia, ben definiti i suoi bisogni e una sola è la via da seguire; tutto ciò che si discosta da questo è contrario alla volontà del popolo sovrano e dunque da scartare<sup>271</sup>.

In altri termini, il populismo – meglio dire, chi sapientemente lo sfrutta - partendo dall'assunto cardine del costituzionalismo moderno (ossia la sovranità popolare), banalizzando la realtà, adopera una *fictio*, rendendo il popolo una massa amorfa e unica, azzerandone le sfaccettature e le sfumature, piattando idealmente ogni spigolo e smussatura fino a renderlo una tavola unitaria e omogenea; operazione che costituisce un pericolo per la tenuta stessa dell'ordinamento democratico. Nel capitolo precedente si è parlato della fondamentale importanza del rispetto del pluralismo in un ordinamento democratico e della ricchezza che esso comporta. Nella diversità tra le persone e nelle capacità di rispettare le

---

<sup>270</sup> Un'interpretazione assoluta (e pericolosa) del principio di maggioranza già nota ai pensatori della democrazia ateniese; sul punto, G. CARILLO, *Katechein; uno studio sulla democrazia antica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003, pp. 81 ss. Per una panoramica della critica della democrazia nel pensiero politico greco, M. SANTUCCI, *Democrazia e antidemocrazia nel mondo greco*, in *Rivista di cultura classica e medioevale*, n. 1/2004, pp. 85 ss.

<sup>271</sup> Si cita a riguardo E. GREBLO, *Il populismo e il trono vuoto della democrazia*, cit., pp. 125 ss.: «Il conflitto tra avversari democratici prevede una dimensione di reciproco riconoscimento e di mutua inclusione. Al contrario, la struttura verticale dell'antagonismo di tipo populista implica la delegittimazione dell'avversario politico. Poiché il partito o il leader populista identificano se stessi con il popolo nella sua totalità indifferenziata, gli avversari politici non possono rappresentare anch'essi una legittima, anche se diversa, espressione della volontà popolare. Le controparti non possono che rappresentare o essere al servizio di forze estranee alla identità dei cittadini, di governanti e governati, di legge e volontà popolare, di Stato e popolo, e costituiscono perciò altrettanti ostacoli antidemocratici alla possibilità che la volontà del popolo possa essere presente a se stessa nella sua più completa immanenza»; sul punto anche F. PIZZOLATO, *Costituzione: sottrarre la democrazia all'arbitrio del potere*, cit., p. 575; A. VOBKUHLE, *Populismo e democrazia*, cit., passim.

differenze altrui e confrontarsi con esse risiede proprio il nocciolo della democrazia. Intendere il popolo non come un insieme di individui ma una massa omologata e unidirezionata è, già di per sé, un'aggressione ai valori democratici<sup>272</sup>.

C'è un altro corollario di questo aspetto: un simile approccio al popolo e richiamo al (sedicente) *Volksgeist* che lo amalgama in un indistinto *unicum*, tendenzialmente procede, di pari passo, con spinte ultra-nazionaliste<sup>273</sup>. Le recenti vicissitudini politiche internazionali sono costellate da spinte antieruopeiste e xenofobe: l'exasperazione dell'unità del popolo e della monoliticità delle sue posizioni ideologiche, immancabilmente derivanti dalle condivise radici culturali, non può infatti che entrare in collisione col globalismo del terzo millennio e i valori solidaristici alla base dell'apertura ai sempre più massicci flussi migratori.

Se la massa dei cittadini-elettori unitariamente intesa (trascurando dunque le minoranze) non può che essere assecondata nei propri archetipi mentali e inclinazioni, se questi non possono che essere ritenuti ontologicamente corretti e indiscutibili in quanto promananti dal "popolo sovrano", il confronto col diverso si risolve immancabilmente nel confronto con l'erroneo, lo sbagliato, e dunque non un confronto ma un aperto scontro<sup>274</sup>. Si va - non solo a perdere ma addirittura - a osteggiare la ricchezza del pluralismo, che proprio nel confronto con la diversità e nella mescolanza di valori e posizioni rinviene la propria forza e la propria produttività. Il popolo che non tratta, la volontà popolare che non media, comportano un dibattito pubblico refrattario alla diversità. Si identifica uno stereotipo standard, presunto specchio della cultura e delle radici di quel popolo, e chiunque se ne discosti non può essere un interlocutore bensì un avversario del popolo; di cui, alle estreme conseguenze, non può nemmeno esser considerato parte perché *diverso* da esso. Proclami e slogan recenti sono la prova tangibile di quanto si cerchi sempre più di cristallizzare determinate caratteristiche

---

<sup>272</sup> Sul tema L. ZANATTA, *Io, il popolo. Note sulla "leadership" carismatica nel populismo latinoamericano*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2002, p. 433.

<sup>273</sup> Sulla correlazione tra nazionalismo e populismo, E. DE MARCO, *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, in *Federalismi.it*, paper 19 febbraio 2020, *passim*; V. KAUL, *Populismo, liberalismo e nazionalismo*, in *Politica & Società*, n. 2/2019, pp. 201 ss.; J. KIRCHICK, *European populism and immigration*, in *Great Decisions*, 2019 (numero annuale), pp. 51ss. Per un interessante contributo sui rapporti tra democrazia, nazione ed etnie, J. J. LINZ, *Plurinazionalismo e democrazia*, in *Rivista italiana di scienza politica* (traduzione di Marco Tarchi), n. 1/1995, pp. 22 ss.

<sup>274</sup> Ne è un esempio l'approccio trumpiano all'interculturalità, sul quale ha acutamente osservato M. ROSENFELD, *L'assalto di Trump alla Costituzione e alla politica*, in *il Mulino*, n. 4/2020, p. 673: «Come tutti i populistici di destra, inoltre, Trump ha elevato una parte del popolo americano a rappresentante del tutto, relegando la parte restante – insieme a stranieri e immigrati – al ruolo di nemico. Parte di questa storia dovrebbe suonare familiare in molte parti del mondo: (...) lanciare una campagna politica per la presidenza etichettando i messicani come criminali con la tendenza ad attraversare illegalmente il confine; affrettarsi ad emanare un decreto presidenziale per chiudere le frontiere ai viaggiatori provenienti da Paesi a maggioranza islamica». Sul punto anche R. BARITONO, *Una presidenza da ricostruire. Quattro anni per curare le ferite dell'era Trump*, in *il Mulino*, n. 1/2021, p. 110.

presentate come comuni a tutto il popolo<sup>275</sup>. In una simile *forma mentis*, il rischio dunque che tutti coloro che non vi si adeguino vengano additati come non-popolo, emarginati, finanche respinti, è una seria possibilità.

### 3.4. Popolo senza limiti

Il punto precedente conduce a un ulteriore risvolto logico nella mentalità populista.

Come osservato, il popolo non può avere limiti, è il primo e unico motore e pilota dell'ordinamento statale. Corollario di ciò è che il principio di sovranità popolare viene sciolto da qualsivoglia laccio, ivi compreso «le forme e i limiti» sanciti dal primo articolo della Costituzione. Il popolo si trova, dunque, al di sopra della Costituzione stessa, che non può permettersi di intralciare il proprio creatore. Una posizione in aperto contrasto con le garanzie poste dalle democrazie costituzionali moderne, esponendo anche i principi fondamentali dell'ordinamento a violazioni se ritenuti contrastanti col volere del popolo; ma anche, e soprattutto, rinnegando *in toto* la possibilità che il potere politico (cioè del popolo) abbia dei limiti<sup>276</sup>.

Viene meno, in questa visione, quella «concezione “dualista” della democrazia, che integra sovranità popolare e tutela dei diritti fondamentali»<sup>277</sup>, quel cauto e assennato temperamento del principio di sovranità popolare adottato dalla maggior parte delle costituzioni moderne rigide, che rende tutelabili i diritti fondamentali eventualmente anche

---

<sup>275</sup> Si richiama il recente *slogan* di grande effetto mediatico scandito dall'attuale Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, quando ancora era all'opposizione, in occasione di un discorso in Piazza San Giovanni nell'ottobre del 2019 «Io sono Giorgia, sono una donna, sono una madre, sono italiana, sono cristiana», ribadito poi tale e quale, in spagnolo, in Spagna in occasione di un comizio di poco successivo col partito di estrema destra Vox. La strategia comunicativa di proporre quelli che sono i punti fermi che devono connotare la donna italiana (madre, patriota, cristiana) secondo la visione di Fratelli d'Italia è evidente. Si rimanda al discorso integrale, riportato sul sito [www.giorgiameloni.it](http://www.giorgiameloni.it), *Il discorso integrale di Giorgia Meloni in piazza San Giovanni a Roma*, nel quale si possono osservare molti altri esempi di quanto si scrive in queste pagine, come il richiamo a una presunta, infondata e mai provata, islamizzazione d'Europa; si segnala, inoltre, il per nulla celato richiamo a parole d'ordine del fascismo nel passaggio «qui noi difenderemo quei simboli, quelle chiese e difenderemo la nostra identità. Difenderemo Dio, la Patria e la famiglia, e fatevene una ragione».

<sup>276</sup> Dimentico di quanto rilevato già da C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana (Saggi)*, Padova, CEDAM, 1954, p. 74: «la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce, la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c'è la sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e le sue debolezze»; sul punto anche V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, CEDAM, 1957, pp. 426 ss.; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana (Saggi)*, cit., p. 11; D. NOCILLA, voce “Popolo (dir. cost.)”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 360 ss.

<sup>277</sup> G. SILVESTRI, *Corte costituzionale, sovranità popolare e “tirannia della maggioranza”*, in *Questione giustizia*, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)

contro il volere stesso del popolo<sup>278</sup>. Una prospettiva inquietante, considerando che la Costituzione è stata anche definita come «quella cosa che ci si dà quando si è sobri, a valere quando si è ebbri»<sup>279</sup>.

È stato ragionevolmente affermato che «le garanzie costituzionali sono (...) totalmente estranee ai populismi, in quanto sono preordinate a limitare il potere politico, per cui la minaccia investe la loro ragion d'essere»<sup>280</sup>. Focalizzando l'attenzione sul popolo quale unico legittimo titolare della sovranità si guarda alla sola “democrazia formale” per superare, all'occorrenza, la concezione di “democrazia costituzionale”: il fulcro della democrazia, la sovranità del popolo, viene utilizzato come punto d'appoggio per fare leva e scardinare i limiti che una concezione costituzionale sostanziale della stessa esige<sup>281</sup>.

### 3.5. Una nazione, un popolo, un capo

Si giunge al *punctum dolens* dell'analisi, giacché si tratta della caratteristica del populismo che più di tutte rappresenta un rischio concreto per la tenuta dell'ordinamento democratico, forse più ancora della tendenza banalizzante o dell'ostilità al pluralismo: la progressione della sfiducia verso la classe dei rappresentanti democratici conduce a un rigetto degli stessi e, di conseguenza, alla volontà di poter governare senza il loro intervento; l'alternativa più prossima alla democrazia rappresentativa è proprio la democrazia diretta<sup>282</sup>.

---

<sup>278</sup> Si richiama P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, cit., pp. 1 ss.: «la sovranità appartiene al popolo, ma la democrazia è regolata, anche il popolo è esplicitamente regolato perché i costituenti conoscevano benissimo, dopo le dittature del Novecento, i rischi cui espose l'invocazione indistinta dei poteri al popolo (...) [si] mettono al primo posto gli aspetti procedurali della democrazia facendo riferimento alle forme e ai limiti dell'esercizio della sovranità popolare».

<sup>279</sup> A riguardo, C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: ancient and modern*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1940, trad. it. a cura di V. De Caprariis, *Costituzionalismo antico e moderno*, Venezia, Neri Pozza Editore, 1956, a p. 160 scrive: «Noi dobbiamo lasciare aperta la possibilità di un appello dal popolo ubriaco al popolo sobrio, se vogliamo che gli individui e le minoranze siano protetti in quei periodi di eccitazione e di isterie dai quali disgraziatamente non siamo immuni». Anche F. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960, trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2007, tratteggia la metafora per cui la Costituzione null'altro sarebbe se non un vincolo che Pietro quando è sobrio impone a Pietro quando è ubriaco. L'immagine, assai evocativa, si è diffusa nella dottrina costituzionale italiana grazie anche a Gustavo Zagrebelsky, che vi ricorre sovente.

<sup>280</sup> C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019, p. 33

<sup>281</sup> A riguardo L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, cit., pp. 4 ss.

<sup>282</sup> Come è stato osservato da M. DAMIANO, *Il populismo*, cit., pp. 182 ss.: «L'obiettivo è quello di superare lo schema della democrazia rappresentativa per proporre forme di governo popolari incentrate sugli strumenti della democrazia diretta, al fine di contrapporsi alle classi dirigenti dominanti (politiche, economiche e culturali), che anziché preoccuparsi dell'interesse generale puntano al soddisfacimento di specifici interessi particolari. Per questo motivo, l'ideale populista è un ideale di tipo sovranista, per mezzo del quale il popolo è invitato a conquistare la propria autodeterminazione senza accettare e senza aspettare la concreta intercessione di un soggetto terzo, costituito attorno a un corpo di rappresentanti professionisti». Sul punto anche I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, cit., p. 6. Per un esempio pratico, A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017, pp. 2 ss

Come osservato sopra, una concezione massimalista di democrazia diretta non è né auspicabile né realizzabile in uno Stato moderno. Questo rilievo va associato alla considerazione per cui i cittadini–elettori, tendenzialmente, non hanno interesse a governare, bensì a essere ben governati<sup>283</sup>: nella comunità dei membri di uno Stato, una minima parte intraprende attivamente la strada della politica e della pubblica competizione elettorale. Questi due riscontri conducono a ritenere che grandi masse scontente della classe dirigente siano propense a rivolgersi alla democrazia diretta non in quanto affascinate da tale modello in sé e per sé, ma perché alternativa alla democrazia rappresentativa ormai delegittimata e discredita nei modi e per i motivi sopra descritti. Questo può portarli a rivolgersi anche a sistemi decisionali pubblici assai più rischiosi di una democrazia diretta, dopo avere saggiato l'impraticabilità di (e l'impegno richiesto da) quest'ultima.

Attori della politica stessa, infatti, riconoscendo la possibilità di cavalcare gli animi monopolizzando il consenso, possono facilmente riproporsi come antipolitica populista<sup>284</sup>. In un parossistico paradosso ideologico, alcuni rappresentanti democratici possono accrescere il proprio prestigio presso i cittadini proprio con la promessa di scardinare il sistema politico-costituzionale in vigore, del quale talvolta loro stessi fanno parte, abbattendo le istituzioni rappresentative divenute ormai simbolo indefettibile di corruzione e ladrocinio. La fiducia in una “casta” alternativa è, però, irrimediabilmente compromessa. Tende così a emergere, più che un gruppo, un singolo individuo, preferito dai cittadini che ormai diffidano di cerchie di rappresentanti. Un politico, o più spesso un *outsider* della politica<sup>285</sup>, dotato dei giusti mezzi, si proporrà come leader del nuovo corso e della

---

<sup>283</sup> C. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, cit., pp. 209-210. Sul controverso rapporto tra populismo e aumento della partecipazione politica, C. BIANCALANA, *Il populismo rafforza la partecipazione dei cittadini? Prospettive di ricerca sul nesso tra populismo e partecipazione*, in *Iride*, n. 1/ 2020, pp. 93 ss.

<sup>284</sup> Come riportati da I. DIAMANTI, *Alla periferia della crisi. Il populismo e il disagio della democrazia rappresentativa*, cit., p. 118: «Uno fra i primi a rivendicare apertamente il fatto di essere populista è Nicolas Sarkozy. Nel periodo della sua presidenza in Francia, infatti, affermò che, se populista significava “stare dalla parte del popolo”, allora lui si considerava populista. Un discorso simile è stato riproposto, di recente, anche da altri attori politici, chiaramente populistici. Marine Le Pen ha, infatti, affermato: “Sono populista, non popolare, perché sono dalla parte del popolo”. E per venire a noi, in Italia lo stesso concetto è stato ribadito, in diverse occasioni, da Beppe Grillo, Gianroberto Casaleggio e da Matteo Salvini. Tutti orgogliosi di dirsi e di essere populistici. Cioè: “dalla parte del popolo”». Si pensi, inoltre, al discorso di insediamento del Governo Conte I: «Sarò l'avvocato difensore del popolo italiano (...) Il mio intento è di dar vita ad un governo dalla parte dei cittadini, che tuteli i loro interessi - dice -. Sono professore e avvocato, nel corso della mia vita ho perorato le cause di tante persone. Mi accingo ora a difendere gli interessi di tutti gli italiani, in tutte le sedi, europee ed internazionali, dialogando con le istituzioni europee e con i rappresentanti di altri Paesi» (stralcio del discorso riportato in REDAZIONE, *Conte: “Sarò l'avvocato degli italiani”*, in *Adnkronos*, 23 maggio 2018).

<sup>285</sup> Indicativo in questo senso è l'esempio di Donald Trump: sebbene abbia trovato nei repubblicani la sua ala politica di riferimento, non è mai stato realmente inserito nell'*establishment* di partito, entrando anzi più volte in frizione con esso; sul punto G. D'IGNAZIO, *La presidenza Biden nel post-trumpismo. “Our eyes on the future” nella ricostituzione del We The People*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2021, p. IX. In effetti, pare che il leader populista possa muoversi in una compagine politica solo se questa gli è stata “cucita” (o ricucita) addosso.



“rivoluzione” tesa a rovesciare la decadente “partitocrazia” in favore del governo dei cittadini.

Questa degenerazione progressiva, così, conduce a ciò che costituisce il rischio più concreto del populismo, l’acme del decadimento democratico in autoritarismo personalistico: il cesarismo<sup>286</sup> Tale lemma si riferisce a quel leader carismatico che raccoglie su di sé tutte le rabbie e le frustrazioni delle masse, facendosi portabandiera dei bisogni del popolo per il popolo, ma in un senso tutt’altro che democratico, bensì plebiscitario. Il “Cesare”, in questo caso, è colui che promette ai cittadini delusi facili soluzioni e l’abbattimento della casta dei corrotti, chiedendo però di essere da essi stessi investito dei “pieni poteri” per poter operare, forte di questa investitura, in maniera assolutamente autonoma, senza necessità di confronto o mediazione con altre forze del Paese, in nome del popolo.

Non si tratta di una svolta verso il presidenzialismo<sup>287</sup>: come è stato acutamente osservato, il leader non pretende di rappresentare il popolo, bensì di incorporarlo. Il Cesare, sempre in equilibrio tra i principi cardine della democrazia e la negazione degli aspetti che la rendono sostanziale, non si presenta come rappresentante del popolo perché al popolo – nella sua retorica – non servono rappresentanti, che anzi sono una stortura della democrazia in quanto corpi intermedi corrotti. Il leader incorpora il popolo, divenendo effigie agente dell’unità della cittadinanza sovrana e, di conseguenza, qualunque sua affermazione non è sua ma del popolo, e qualunque suo fallimento o sbaglio non è imputabile a lui ma ai nemici del popolo<sup>288</sup>. Dà vita, dunque, a una sorta di “rappresentanza diretta”<sup>289</sup>, una relazione senza mediazione che lega inscindibilmente il leader ai cittadini e ai loro bisogni, in ossequio a una concezione “personalizzata” di democrazia che rifugge qualunque intermediazione (se non quella necessaria tra il popolo e la sua “bocca”, ossia appunto il leader). Il Cesare dichiara di non agire come mandatario autonomo ma mero *nuncius* del popolo, privo della benché minima autonomia. Ma tutto questo è una *fictio*, un’edificazione retorica operata dal leader populista per legittimare il proprio ruolo, non certo un reale rapporto di cieca abnegazione e

---

<sup>286</sup> O neo-bonapartismo; così L. CARUSO, *Neo-bonapartismo e democrazia radicale. La scienza politica di Gramsci e la crisi contemporanea dei sistemi politici*, in *Politica & Società*, n. 1/2014, pp. 98 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo. Riflessioni su democrazia e bonapartismo nell’esperienza francese*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2015, pp. 179 ss.

<sup>287</sup> A riguardo ha osservato L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, cit., p. 26: «Il Populismo, allorquando l’identificazione tra capo e popolo non è solo una tesi propagandistica ma viene proposta come un connotato istituzionale e come una fonte di legittimazione dei pubblici poteri, equivale a un nuovo e specifico modello di sistema politico». Sul tema anche C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire “no”*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, pp. 7 ss.

<sup>288</sup> N. URBINATI, *Io, il popolo*, cit., *passim*.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 251.

sudditanza ai desideri del popolo, posto che, come visto, da una prospettiva di inclinazioni e scelte non è nemmeno considerabile esistente *un* popolo<sup>290</sup>.

Questa possibile deriva personalistica è tanto più presente nella realtà odierna, interconnessa capillarmente dal *world wide web*. La necessaria propaganda di cui il Cesare si deve avvalere ha delle potenzialità sconosciute rispetto al passato<sup>291</sup>: tramite i *social* e in generale la rete, può rivolgersi immediatamente alle masse scavalcando qualunque mediazione<sup>292</sup>, oltrepassando i limiti che potrebbero essere apposti (a fronte di dichiarazioni esorbitanti il comune autocontrollo politico, in termini di aderenza alla realtà o rispetto dei principi costituzionali) dalla deontologia delle categorie preposte alla gestione dei *media* tradizionali. Internet funge, così, sia da iniettore attraverso il quale irrorare nuova benzina sulle braci del malcontento popolare, sia da fonte di energia da cui trarre la legittimazione richiesta.

Le grandi masse oggi non si muovono più nelle piazze fisiche, bensì in quelle virtuali, ma l'assenza materiale nei luoghi di dibattito non implica poi l'effettiva astensione dal voto. L'elezione di Donald Trump ne è l'esempio più eclatante: esclusa da tutti gli analisti e le proiezioni di voto, è poi piombata sulle certezze politologiche come un macigno, con l'evidente implicazione che la grande massa dei cittadini silenti che non rispondeva ai sondaggi e non si esponeva nell'agone pubblico non per questo ha rinunciato a votare<sup>293</sup>. Il consenso raggiunto via web da parte del leader è visibile a tutti i suoi seguaci (opportunamente traducendo il termine *followers*), aumentandone esponenzialmente il numero e rendendoli ancora più radicati e radicali nelle loro idee<sup>294</sup>.

Che sia per via telematica o meno, il supporto diffuso (se non in termini numerici, di visibilità) ingenera l'elemento proprio del capo populista, ossia la percezione di un'investitura plebiscitaria dello stesso esterna a qualunque tipo di procedura elettorale o istituzionalizzata. Portando avanti le istanze populiste per come sopra descritte, il leader

---

<sup>290</sup> Un esempio di tale parabola è apportato, nel panorama italiano, dal Movimento 5 Stelle. Nata come una "non associazione" (Art. 1 del "Non Statuto" del Movimento 5 Stelle del 2009) liquida e incernierata sulla democrazia diretta attraverso la Piattaforma Rousseau, in pochi anni di istituzionalizzazione si è affidato sempre più a *leadership* unipersonali, indeterminate nei contorni istituzionali - e per questo forse ancora più influenti - come la figura del «garante» prima o del «capo politico» poi. Per una sintesi dell'evoluzione del Movimento, G. PICCIRILLI, *L'ultima sfida al modello italiano di "democrazia non protetta": le ambiguità della forma-partito del Movimento 5 Stelle*, in L. E. Rios Vega, I. Spigno (a cura di), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Nola, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 127 ss.

<sup>291</sup> P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, pp. 8 ss.; T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019, pp. 6-7.

<sup>292</sup> Frutto avvelenato della c.d. "saturazione informativa": A. VENANZONI, *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all'epoca di internet*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, p. 65.

<sup>293</sup> Redazione, *La storia dei sondaggi sbagliati nel 2016*, in *Il Post*, 3 novembre 2020.

<sup>294</sup> G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*, n. 1/2019, pp. 233 ss.

populista fa leva sui più basilari principi della democrazia, opportunamente manipolati, proprio per scardinarla<sup>295</sup>: non ci può essere dialogo né mediazione, solo accettazione totale dei desideri del popolo (il più delle volte, instillati nello stesso da abili strategie comunicative). Il Cesare, così, formalmente *bouche* dei detentori sovranità, sostanzialmente capo-popolo, si troverà nella comoda posizione di essere sospinto dalla stessa massa di elettori ad assumere il comando. Alle estreme conseguenze, che questo avvenga con modalità anti-democratiche non sarebbe solo un incidente di percorso, ma una via attivamente prescelta proprio in spregio a quello *status quo* da abbattere. La forma di autoritarismo che ne conseguirebbe sarebbe non più, quindi, tollerata come mezzo di fuga dall'attualità deludente, ma salutata come auspicabile soluzione alle problematiche affliggenti la società<sup>296</sup>.

Quanto detto non può che destare ancora più preoccupazioni in questo momento storico, connotato da crisi pandemiche, scontri armati vicini alle democrazie occidentali e un ritorno a una condizione di conflitto Occidente-Oriente. In momenti di crisi, verso la personalità forte al potere non spinge solo lo stesso leader che cavalca le pulsioni delle masse, ma anche la propensione degli elettori: è cosa nota nel campo della sociologia e della politologia che quanto più i cittadini si sentono minacciati, da eventi come una pandemia o una crisi economica globale o una situazione di conflitto, tanto più sono predisposti ad affidarsi a un

---

<sup>295</sup> «Mentre considero il populismo come un fenomeno interno alla democrazia, ritengo che esso forzi la democrazia costituzionale sino al limite estremo, oltre il quale potrebbe sorgere un nuovo regime, dittatoriale e fascista», N. URBINATI, *Io, il popolo*, cit., p. 34. Sul punto anche E. ARTIOLI, *Il ruolo del dialogo tra forze sociali negli ultimi decenni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2012, p. 506.

<sup>296</sup> Alla luce di tale analisi, risulta allarmante la tensione degli ultimi decenni, nel nostro Paese, verso una concezione sempre più personalizzata del potere. Dopo Mani Pulite e la crisi dei partiti l'attenzione degli elettori si è orientata molto più verso il ruolo del capo carismatico, a partire da Silvio Berlusconi e terminando, oggigiorno, con altri partiti personali come la Lega o Fratelli di Italia, che vivono delle alterne fortune dei loro segretari, passando per l'*exploit* del PD con Matteo Renzi e, prima ancora, per il Movimento 5 Stelle, in cui agli albori era indubitabile che «In nome della democrazia diretta e deliberativa, della comunicazione in Rete, tuttavia, Grillo esercita sul Movimento un controllo personale e diretto. Come egli stesso afferma, esplicitamente. È garante e controllore. Colui che sorveglia contro l'affermarsi di ogni logica oligarchica e burocratica» (I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, cit., p. 11). L'attenzione degli elettori si è rivolta sempre più al leader incarnato nel Presidente del Consiglio dei Ministri, a discapito dei partiti o dell'emiciclo parlamentare come istituzione. Riflesso di ciò è la tendenza, aspramente criticata da tempo dalla dottrina (come ha sottolineato F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 32, «la risposta alle difficoltà del pluralismo politico non è più l'assemblea parlamentare che discute e delibera ma il Governo che decide»), di stravolgere le regole del gioco costituzionale nella legiferazione, col massivo ricorso a istituti teoricamente riservati a contesti emergenziali, quali i decreti legge, piuttosto che al procedimento ordinario di produzione normativa. Così, «La forma di governo continua ad avere formalmente il Parlamento al suo centro, ma si accentua il ruolo del governo (anche per la sua maggiore partecipazione a tutte le sedi di decisione sovranazionali). Le forze politiche continuano a chiamarsi partiti (ma il M5S rifiuta tale denominazione), ma hanno altra natura, essendo piuttosto movimenti labili intorno a un leader», S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, cit., p. 119. Sul tema, anche G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 6 ss. Diversa è la questione quando si tratta di inversione non verso l'autoritarismo populista, ma verso il presidenzialismo; P. WEBB, *La "presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2004, pp. 348-35. Per un contributo che ritiene fisiologica, nella modernità tecnologica, tale tendenza, S. FABBRINI, *Perché i leader contano*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015, pp. 4-5

leader<sup>297</sup> piuttosto che a impersonali istituzioni democratiche, come testimonia la crescita di consensi di tutti i capi di Governo europei durante la pandemia<sup>298</sup>.

Uno strapotere del leader che si fonda sull'emotività delle masse<sup>299</sup>, insomma, che tratteggia immagini note alla politica italiana e internazionale delle ultime decadi e, in maniera più minacciosa, del secolo scorso.

#### 4. La culla del populismo: crisi economica, crisi della rappresentanza e globalizzazione

Tratteggiati gli elementi essenziali del populismo, è più agevole individuare quali siano i presupposti ottimali per la sua proliferazione.

Anzitutto, si parte da una situazione di scontento del popolo per la propria classe politica. Perché il cittadino cerchi risposte nel populismo, deve interrogarsi su come fare a cambiare l'intero corpo politico, altrimenti si limiterà a modificare le proprie espressioni di voto.

Questo fattore è dettato, *in primis*, dalla percezione che la cosa pubblica sia mal gestita per un lungo periodo, attraverso differenti governi, in un modo che si rifletta concretamente nello stile di vita quotidiano: si parla, in altri termini, di situazioni economiche recessive, di instabilità lavorativa e di interventi sui pubblici bilanci che hanno ripercussioni sul *welfare state*; tutte parole-chiave udite spesso negli ultimi decenni<sup>300</sup>.

Gli stessi padri costituenti hanno intuito il legame tra tenuta democratica ed economica, delineando a tal fine una "democrazia emancipante"<sup>301</sup>. Il concetto preso in considerazione fu

---

<sup>297</sup> J. MUELLER, *Presidential Popularity from Truman to Johnson*, in *American Political Science Review*, n. 1/1970, pp. 18 ss.

<sup>298</sup> F. BORDIGNON, I. DIAMANTI, F. TURATO, *Il contagio delle opinioni. Cittadini e democrazia ai tempi del Coronavirus*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2020, pp. 400-401. Per una distinzione in fasce di età, P. BORDANDINI, A. SANTANA, J. LOBERA, *La fiducia nelle istituzioni ai tempi del COVID-19*, in *Polis*, n. 2/2020, pp. 211-212.

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>300</sup> Così M. LOVELESS, C. BINELLI, *Economic Expectations and Satisfaction with Democracy: Evidence from Italy* Matthew Loveless, in *Government and Opposition*, n. 55/2020, pp. 413 ss. Non riscontra la correlazione esposta invece T. KLEINE-BROCKHOFF, *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, cit., pp. 168-169.

<sup>301</sup> Si richiamano sul tema, *ex multis*, A. DI GIOVINE, M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993, p. 320; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1998, pp. 117 e 124; C. TRIPODINA, *Aporofobia. Paura e povertà*, cit., p. 6. Per un caso di studio concreto a riguardo, M. KESSELMAN, *The Triple Exceptionalism of the French Welfare State*, in G. S. Goldberg, M. G. Rosenthal (a cura di), *Diminishing Welfare: A Cross-national Study of Social Provision*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2002, specialmente pp. 181 ss. In quest'ottica di necessario rapporto tra patrimonio, emancipazione e godimento dei diritti, ad esempio, anche il concetto di progressione contributiva nell'ordinamento italiano, come in A. S. AGRÒ, F. G. SCOCA, P. VITUCCI (a cura di), *La Costituzione italiana; commentata con le decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Unione tipografica editrice torinese, 1970, pp. 112 ss.; G. SARTORI, *Democrazia*, in *Enciclopedia Treccani online*, par. 2. Si segnalano anche a riguardo P. G. ARDENI, *Le radici del populismo: disuguaglianze e consenso elettorale*, Bari, Laterza, 2020, *passim*; S. P. HUNTINGTON, *La terza ondata*, cit., p. 81 ss.; J. J. LINZ, A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, cit., pp. 122 ss.; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*,

edificare uno Stato di diritto che non si accontentasse di garantire la parità tra i cittadini in senso formale, ma una Repubblica che si impegnasse - avendo a mente il secondo comma dell'art. 3 della Carta fondamentale - a «rimuovere gli ostacoli di ordine *economico* e sociale, che, *limitando di fatto* la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'*effettiva partecipazione di tutti i lavoratori*<sup>302</sup> all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Emerge pienamente la coscienza dei costituenti circa il fatto che la piena e soddisfacente indipendenza economica di ogni persona e l'emancipazione dei meno abbienti per uscire da un sistema censorio "a caste" non rispondeva solo a esigenze di equità etico-sociale, ma costituiva requisito fondamentale di una democrazia sostanziale<sup>303</sup>. Garantire la dignità sociale ed economica di ognuno avrebbe permesso una effettiva partecipazione egualitaria alla politica statale. Viceversa, un sistema economico incapace di sostenere tutte le classi sociali avrebbe potuto condurre all'incapacità di partecipare attivamente alla politica, e al conseguente discostamento dalla stessa, da un lato, e al rancore dei più verso i pochi dall'altro.

#### 4.1. Il ruolo della crisi economica, dal 2008 al covid e oltre

La crisi economica degli ultimi decenni ha inverato questi timori e reso traballante la realtà costituzionale per come sopra architettata, generando disinteresse e rancore verso la democrazia, considerata insufficiente a rispondere alle esigenze dei cittadini.

Sintetizzando il contesto basti dire che, dopo il grande *boom* economico,<sup>304</sup> che ha caratterizzato il mondo occidentale e l'Italia in particolare dal secondo dopoguerra fino agli

---

n. 1/2017, p. 13; A. PRZEWORSKI, M. ALVAREZ, J. A. CHEIBUB, F. LIMONGI, *What Makes Democracies Endure?*, in *Journal of Democracy*, n. 7/1996, pp. 39 ss.

<sup>302</sup> L'uso del lemma "lavoratori" non tende a escludere, naturalmente, dalle garanzie riportate nell'art. 3 Cost. i cittadini non lavoratori, ma va letto in combinato disposto col ruolo fondante del lavoro nella Repubblica espresso all'art. 1 e il secondo comma dell'art. 4, che impone a tutti i cittadini il «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», come esposto in C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, in *Lo Stato*, n. 17/2021, pp. 145 ss.

<sup>303</sup> Sul punto N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milano, Simonelli, 2006, p. 54; P. LILLO, *Radici costituzionali del sistema democratico italiano*, in *Diritto di famiglia*, n. 2/2013, p. 627; T. MARTINES, *Artt. 56-57-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 72 ss.

<sup>304</sup> Tanto da classificare come "boomer" i nati in quegli anni. S. GIOVINE, *Ok, boomer: uno scontro generazionale combattuto (anche) a colpi di meme*, in *Italiano digitale*, n. 1/2021, pp. 126 ss. Il fenomeno non è solo italiano, come anche l'anglismo del termine suggerisce, a testimonianza di quanto questa frattura generazionale sia propria di tutto il mondo occidentale; ad esempio si veda D. BOUK, *Generation Crisis: How Population Research Defined the Baby Boomers*, in *Modern American History*, n. 1/2018, pp. 321 ss.

anni '70, il “trentennio glorioso”, il circolo virtuoso di sviluppo ha subito una brusca frenata<sup>305</sup>. A una fase di stagnazione economica si è tentato di rispondere agendo non più sulla domanda ma sull’offerta, inaugurando quella stagione che verrà definita nel linguaggio tecnico del “neo-liberalismo”: in sostanza, la colpa del rallentamento della crescita è stata attribuita per lo più alle politiche stataliste e ai vincoli che esse ponevano in ragione di una particolare tutela della domanda, ossia dei consumatori/utenti di servizi-privati cittadini. Il baricentro dell’attenzione si è così spostato sulla classe produttrice, dando massima fiducia alla capacità di auto-regolazione del mercato se lasciato privo di vincoli e sostenendo la necessità di rigettare tassazioni patrimoniali, convinti che solo un libero e ipertrofico aumento della produzione potesse risolvere le criticità del mercato. Tale mentalità ha originato le politiche di privatizzazione che hanno profondamente segnato la legislazione statale dagli anni '80 del Novecento ad oggi<sup>306</sup>. Tuttavia, il neo-liberismo non si è dimostrato all’altezza delle aspettative<sup>307</sup> che stavano alla base di tale concezione. Il mercato non è stato in grado di autogestirsi; al contrario, là dove era già ampiamente libero da freni statali, come negli Stati Uniti, speculazioni e circoli di ricchezza fittizia sono entrati in una spirale turbinante discendente che ha condotto all’esplosione delle c.d. “bolle” finanziarie<sup>308</sup>, di cui il fallimento della banca americana *Lehman Brothers* nel 2008 è stata la manifestazione sintomatica più traumatica per l’economia - d’oltreoceano prima ed europea poi - tanto da diventare la data-simbolo dell’inizio dell’avvio della depressione economica.

Quali che siano stati i rimedi posti in essere<sup>309</sup>, non si è trattato di risoluzioni in grado di arginare una depressione ormai avviata, ma al più tentativi di limitare i danni. L’impatto sulla vita quotidiana dei cittadini è stato fortissimo. In un capovolgimento degli stili di vita ancor più doloroso, se lo si confronta con l’espansione economica vissuta nelle prime decadi dalla fascia

---

<sup>305</sup> Per una ricostruzione della crisi, N. MELLONI, A. SOCI, *Crisi economica e oligarchia politica: il ritorno della diseguaglianza*, in *il Mulino*, n. 6/2014, pp. 1013 ss.

<sup>306</sup> *Ex multis*, N. MELLONI, A. SOCI, *Crisi economica e oligarchia politica: il ritorno della diseguaglianza*, cit., p. 1014. A riguardo anche M. BERTANI, *Le famiglie immigrate in Italia tra crisi economica e rischio di nuove povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2012, p. 234.

<sup>307</sup> Il tema è assai complesso e troppo vasto, nonché esulante dalla materia oggetto di analisi, e può per tanto essere solo accennato. Si menziona *ex multis*, soprattutto per ciò che riguarda il rapporto tra fallimento delle politiche liberiste e democrazia, G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2016, pp. 7-9. Si richiama inoltre l’importante precisazione per cui la democrazia liberale non è l’unica democrazia immaginabile (anzi, i suoi tratti elitari non la rendono a parer di chi scrive la più preferibile), compiuta da F. PIZZOLATO, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, cit., p. 10.

<sup>308</sup> «Aumento anomalo del prezzo di un bene o di un’attività, reale o finanziaria, non giustificato dall’andamento dei fondamentali di mercato e tipicamente accompagnato da alti volumi di scambio, a cui fa seguito un crollo dello stesso nella fase di scoppio della bolla. L’incremento e la successiva caduta del prezzo possono essere ingigantiti e accelerati da fenomeni di speculazione finanziaria, da cui deriva il termine b. speculativa»: così M. PIGNATTI, *Bolla*, in *Enciclopedia Treccani online – dizionario di economia e finanza 2012*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>309</sup> Per una panoramica in Italia, V. M SBRESCIA, *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 3/2011, pp. 671 ss.

adulta della popolazione, la grande crisi ha colpito tutti i settori e ha avuto ripercussioni sulla quotidianità della stragrande maggioranza dei privati. All'improvvisa scarsità di energie economiche, l'Italia ha risposto con aumenti dei prelievi fiscali e diminuzione della spesa pubblica<sup>310</sup>, ossia tagli al *welfare* (già indebolito dalle tendenze privatizzatrici di fine millennio) e inasprimento delle condizioni e dei costi di accesso ai servizi pubblici<sup>311</sup>, fondamentali per il godimento dei più basilari diritti civili (si pensi, ad esempio, alla libertà di spostamento e all'aumento dei prezzi dei titoli di viaggio). Al calo della capacità di spesa del singolo e, conseguentemente, della domanda e all'aumento dei costi, il mondo dell'impresa ha risposto con una drastica riduzione dei posti di lavoro<sup>312</sup>.

La depauperazione degli individui e del loro accesso al godimento dei beni essenziali<sup>313</sup>, il peggioramento dello stile di vita e, in generale, tutte le ripercussioni che periodi di recessione economica hanno sui cittadini, conducono a una sfiducia nei confronti della democrazia rappresentativa<sup>314</sup>. Il sistema in vigore è ritenuto per lo meno inefficace, se non proprio corrotto e connivente con le speculazioni che allargano la forbice sociale.

---

<sup>310</sup> A. DE FELICE, I. MARTUCCI, *La spesa per consumi delle famiglie italiane tra crisi economica e gioco d'azzardo*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, n. 2-3/2016, p. 504.

<sup>311</sup> Sul tema U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e mercato*, n. 3/2012, pp. 429 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 80-81; A. NATALINI, *Qualità della democrazia, rule of law e capacità amministrativa: l'Italia nella crisi economica globale*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2012, pp. 247 ss.

<sup>312</sup> Il tasso di disoccupazione è aumentato del 50% dal 1980 al 2012 (fonte: [www.istat.it](http://www.istat.it) – tasso di disoccupazione), sebbene abbia registrato una lieve decrescita in alcune fasi degli anni successivi. Per un contributo più ampio sul tema, che non trascura un approccio anche interdisciplinare (per quanto pubblicato persino prima della grande crisi di inizio millennio), E. ZUCCHETTI, *La disoccupazione*, Milano, Vita e pensiero, 2005, *passim*; per ciò che concerne la disoccupazione giovanile, *ex multis* F. D'ISANTO, G. LIOTTI, M. MUSELLA, *La mobilità giovanile nell'immobilità strutturale. Disoccupazione e crisi economica*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, n. 4/2014, p. 802. Il legislatore è intervenuto a più riprese anche sul sistema degli ammortizzatori sociali, secondo tuttavia un'ottica emergenziale piuttosto che un approccio di medio-lungo termine nel rimodulare la normativa di settore; F. FEDELE, A. MORRONE, *La sicurezza sociale nel 2009 tra crisi economica, competitività e gestione delle "emergenze"*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2009, pp. 749 ss.

<sup>313</sup> D. ARLIA, R. SCIARRA, *Gli effetti del SARS-Cov-2 sulle disuguaglianze in Italia: dove eravamo, dove saremo*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *cit.*, pp. 363 ss.

<sup>314</sup> Ricerche empiriche hanno dimostrato una connessione algebrica tra crisi economiche e aumento del consenso dei partiti *anti-establishment*: Y. ALGAN, S. GURIEV, E. PAPAIOANNOU, E. PASSARI, *The European Trust Crisis and the Rise of Populism*, della serie *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 7-8/2017, *passim*; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, *cit.*, p. 526. In nota l'autrice richiama efficacemente quanto delineato da Vladimir Lenin nel suo *Il contenuto economico del populismo e la sua critica nel libro del signor Struve*, dove viene evidenziato che atti di rivolta al sistema di potere precostituito e alla classe politica dirigente corrispondono, storicamente, a crisi economiche lasciate da essa insolte. Alcuni autori hanno connesso il discorso non solo alle crisi economiche, ma anche a fattori di per sé non patologici per l'economica ma dannosi per il mercato del lavoro, come l'automazione della produzione; così E. PAVOLINI, *Il populismo fra offerta politica e radici socioeconomiche*, in *Stato e mercato*, n. 1/2018, pp. 133 ss. Per altro, l'automazione dei mezzi di produzione ha privato del lavoro soprattutto gli strati meno scolarizzati della società, che più facilmente possono essere irretiti dalla retorica (populista) della contrapposizione tra "popolino" ed *élites*, sentendosi certamente più parte del primo che delle seconde; N. MELLONI, A. SOCI, *Crisi economica e oligarchia politica: il ritorno della disuguaglianza*, *cit.*, p. 1012; E. REYNERI, *Le basi sociali del populismo. Un commento*, in *Stato e mercato*, n. 1/2018, pp. 142 ss. Si segnala tuttavia, a tale ultimo riguardo, che il profilo del "populista medio" (ad esempio, se il livello di scolarizzazione sia o meno un fattore in grado di spingere più o meno verso il populismo) è materia ancora controversa nelle scienze umane.

Per questo, il brusco arresto<sup>315</sup> imposto ai primi segnali di timida ripresa dall'odierna pandemia di covid-19, di cui il mondo è ancora preda anche nei giorni in cui si scrivono queste righe, cui si già si sommano gli effetti gravissimi per l'economia che la guerra in Ucraina sta portando con sé, preoccupa per la "democrazia che verrà". È un dato di fatto che la situazione economica nazionale e internazionale abbia subito un altro grave colpo, essendo stata una crisi sia della domanda<sup>316</sup> che dell'offerta<sup>317</sup>. In questo quadro economicamente assai preoccupante, emerge quanto la crisi pandemica non abbia solo impattato direttamente sul godimento dei diritti fondamentali dei singoli<sup>318</sup>, ma anche acuito, a più ampio respiro, le differenze sociali,

---

<sup>315</sup> Alcuni ritengono che l'emergenza da Covid-19 possa comportare una recessione economica ancor più significativa di quella del 2008, come F. FIGARI, C. FIORIO, L. GANDULLIA, C. MONTORSI, *La resilienza del sistema italiano di protezione sociale all'inizio della crisi COVID-19: evidenze territoriali (The resilience of the Italian social protection system at the beginning of COVID-19 outbreak: territorial evidence)*, in *Politica economica*, n. 1/ 2020, p. 4. Il contributo fu scritto nell'aprile 2020, ma a tutt'oggi non si hanno certezze sul futuro della pandemia in atto; l'incertezza, come rilevano gli autori, è uno dei fattori più destabilizzanti per i mercati, il che non può che sfavorire un sistema capitalista globalizzato. Per alcuni commenti e valutazioni circa il banco di prova che è, e sarà, emergere dall'emergenza pandemica, S. DOMINELLI, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, numero speciale *Osservatorio emergenza Covid-19 aggiornato al 5 maggio 2020*, pp. 239-240; P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 7/2021, pp. 218 ss. A tali valutazioni vanno aggiunte quelle che saranno le conseguenze della guerra russo-ucraina, ancora in itinere.

<sup>316</sup> G. BUSILACCHI, *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza COVID-19*, in *Politiche Sociali*, n. 2/2020, p. 326 e in generale il contributo sull'argomento.

<sup>317</sup> L'ampiezza della letteratura sul tema, oltre alla consultazione di siti specializzati quali [www.istat.it](http://www.istat.it) e [www.italiaindati.com](http://www.italiaindati.com) lascia poco spazio a dubbi e consegna un'idea sulla portata dell'emergenza: a titolo esemplificativo, G. VIESTI, *L'economia italiana: dagli effetti della pandemia a una possibile ripresa*, cit., pp. 633-642. Per questi e altri dati anche F. CERUTTI, *Ineguaglianza e populismo: sui possibili effetti politici della pandemia*, in *Iride*, n. 2/2020, p. 390; S. DESTEFANIS, G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato di salute del mercato del lavoro del Mezzogiorno: un'analisi territoriale a un anno dal Covid19*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1/ 2021, pp. 161 ss.; G. LEONE, *Il rapporto fra pensionabilità e disoccupazione alla prova della pandemia da Covid-19*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2021, p. 310; G. VIESTI, *L'economia italiana: dagli effetti della pandemia a una possibile ripresa*, in *L'industria*, n. 4/2020, pp. 629 ss.; G. VIESTI, *Ridare fiato al Paese, da Sud a Nord. Ripartire dalla pandemia, tenendo insieme sviluppo e riduzione dei divari*, in *il Mulino*, n. 1/2021, pp. 48 ss. Tale cambio di paradigma pare riverberarsi (o avere pregressi) in altri campi del mercato; V. MINERVINI, *Il ritorno dello Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid ) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2020, pp. 471 ss. Per un contributo che mette in guardia dai rischi di un abbandono totale della concorrenza come valore, A. PEZZOLI, A. TONAZZI, *La sfida della normalità. Concorrenza e intervento pubblico nel post-Covid. È possibile andare oltre l'intreccio tra monopolio e assistenzialismo?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2020, pp. 387 ss. Diffusamente sul tema anche I. GRONCHI intervista M. FERRERA, *Le politiche sociali in italia durante (e dopo) la crisi Covid-19*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 505 ss.; M. NALDINI, *Welfare per le famiglie e Covid-19*, in *Politiche Sociali*, n. 1/2021, p. 177; A. SGROI, *Covid-19, Cassa integrazione in deroga, lavoro artigiano*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2020, pp. 691 ss.

<sup>318</sup> Il riferimento è naturalmente alle numerose limitazioni imposte dalle misure di contrasto alla circolazione del virus, tanto nei mesi di lockdown nel marzo e aprile 2020 quanto nell'anno successivo; *ex multis*, M. CAVINO, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti legge adottati per fronteggiare l'emergenza Covid-19*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), cit., pp. 49 ss.; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. Cuocolo (a cura di), cit., pp. 13 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, pp. 361 ss.; L. PANZANI, *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"* in *Federalismi.it*, n. 10/2020, pp. vi ss.; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it - osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, in particolare pp. 3 ss. A titolo esemplificativo, S. MONTESANO, *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: sintesi ragionata delle limitazioni introdotte in Italia per contrastare la diffusione del Covid-19*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2020, pp. 255 ss.; C. TRIPODINA, *La Costituzione ai tempi del coronavirus*, cit., pp. 78 ss.



allargando la forbice e abbattendo i propri strali soprattutto su categorie già deboli, sia da un punto di vista economico che sociale. Il *lockdown* ha reso tangibile quanto siano sostanziali le differenze economiche per la qualità della vita in un contesto emergenziale: «disporre di più locali consente una differenziazione degli spazi e delle funzioni, avere un balcone o un terrazzo consente di prendere una boccata d'aria o di uscire a giocare all'aria aperta»<sup>319</sup>. Se l'emergenza sanitaria pare giungere, infine, verso il suo termine, ciò non vale per l'emergenza economica che ha aggravato.

Così, ancora una volta, nuova linfa scorre per chi si giova del malcontento popolare, indicando i problemi irrisolti senza proporre soluzioni realistiche. Al cittadino depauperato e indebolito nella sua capacità di spesa e nelle proprie certezze non resta che il timore per il proprio futuro, che si tramuta ben presto (specie se opportunamente sobillato) in astio verso i più facili responsabili da additare per tale situazione: la classe dirigente del proprio paese, incapace di arginare la deriva economica. Non a caso, ricerche attestano una correlazione direttamente proporzionale tra consenso dei partiti populistici e aumento dell'insicurezza dei mercati<sup>320</sup>. L'incertezza economica alimenta la paura<sup>321</sup>, la rabbia, lo iato con la classe dirigente e il desiderio di drastici cambiamenti.

I motivi di questa correlazione sono, a parer di chi scrive, principalmente due. *In primis*, la sfiducia nell'efficienza della forma di Governo: stante la considerazione per cui la cura del benessere degli individui della collettività è una delle funzioni assegnate ai politici di professione, quando i primi sono in sofferenza implica che i secondi – secondo un sillogismo invero piuttosto sbrigativo, come ci si aspetta da un approccio populista - non stanno svolgendo adeguatamente il proprio mandato. Dopo i fisiologici *turnover* al Governo, se le diverse formazioni politiche tentate non danno i risultati sperati, l'attenzione del cittadino si sposta più “a monte”, non più sulle responsabilità della singola forza politica ma del sistema politico (democratico rappresentativo) in generale, «condannando l'incapacità di queste regole [quelle del “gioco democratico”] di far fronte ai bisogni sociali e alla perdita di potere delle masse»<sup>322</sup>.

---

<sup>319</sup> L. LEONINI, *Vite diseguali nella pandemia*, in *Polis*, n. 2/2020, p. 185. Si pensi anche al caso della didattica a distanza: per giovarne a pieno, banalmente, è necessario avere un dispositivo elettronico per minore (altrimenti, in caso di “accavallamento” di lezioni uno dovrebbe rinunciare) e una connessione internet soddisfacente (non garantita a pieno sull'intero territorio nazionale, soprattutto nelle zone rurali più remote); sul punto, M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, pp. 781 ss.

<sup>320</sup> L. GUIISO, H. HERRERA, M. MORELLI, T. SONNO, *Demand and Supply of Populism*, EIEF Working Paper 17/03, 2017, *passim*; S. GURIEV, *Economic Drivers of Populism*, in *AEA Papers and Proceedings*, n. 108/2018, pp. 200 ss.

<sup>321</sup> C. TRIPODINA, *Aporofobia. Paura e povertà*, *cit.*, pp. 11 ss. Sul tema anche P. COLLOCA, *Crisi economica e conseguenze della marginalità occupazionale sugli orientamenti politici*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 2/2013, pp. 311-312.

<sup>322</sup> N. URBINATI, *Io, il popolo*, *cit.*, p. 175.

L'altra causa della correlazione tra crisi economica e scollamento con la classe politica è che il depauperamento delle classi medie comporta un distanziamento significativo, in termini di stili di vita, dai rappresentanti democratici, che godono degli emolumenti dovuti alla loro carica<sup>323</sup>; questo dato non può che acuire il risentimento verso “la casta”, che – agli occhi del non politico – fallisce nel proprio dovere di “guidare bene” il Paese senza pagarne le spese e, anzi, ne lascia le conseguenze sulle spalle dei rappresentati.

#### 4.2. La crisi del legame tra rappresentanti e rappresentati

Già nel secondo capitolo, al quale si rimanda, si è descritta la crisi del parlamentarismo che affronta il nostro Paese e il problema del rapporto tra rappresentati e rappresentanti. In questa sede ci si limita a evidenziare come tale crisi di sfiducia nella classe rappresentativa costituisca un altro fondamentale fattore in grado di favorire l'ascesa del populismo.

La dialettica della contrapposizione alla classe dirigente in quanto categoria immancabilmente corrotta ha tratto linfa proprio dalla sfiducia generalizzata verso la figura del politico, considerato non più portatore di interessi collettivi ma di mire personali di potere e ricchezza. L'attenzione dei cittadini si sposta sempre più al *leader*, considerato inoltre che già da tempo sembrano tremendamente attuali le parole di Weber sulla democrazia parlamentare inglese di fine '800 e gli effetti che aveva su di essa il sistema politico sociale dei Lord: «oggi i parlamentari inglesi (...) di regola non sono altro che un gregge di votanti ben disciplinati; (...) il membro del Parlamento deve solo votare e non tradire il proprio partito; egli deve presentarsi quando i *whips* lo chiamano e fare ciò che di volta in volta decidono il gabinetto o il leader dell'opposizione»<sup>324</sup>. Il fatto che vent'anni dopo la situazione così tratteggiata lo *Zeitgeist* fosse virato verso un deciso totalitarismo autoritario in Occidente (in Spagna, in Italia, in Germania, in grado di affascinare anche tutti gli altri paesi europei) non contribuisce a tranquillizzare l'osservatore odierno.

La democrazia, per altro, è un sistema che può facilmente essere posto sotto accusa: come è stato osservato nel secondo capitolo, il sistema democratico presuppone il cedimento di alcuni interessi a fronte di altri, tende al conseguimento di una realtà sociale utopica senza tuttavia

---

<sup>323</sup> In tal senso anche l'esempio di A. PITASSIO, *Delusi dalla democrazia rappresentativa? La Bulgaria contemporanea*, in *il Mulino*, n. 3/2018, p. 420.

<sup>324</sup> M. WEBER, *La scienza come professione; la politica come professione* (nella traduzione di Helga Grünhoff, Pietro Rossi e Francesco Truccari), Torino, Einaudi, 2004, p. 89.

poterla mai davvero conseguire e riaffermando costantemente, dunque, il proprio fallimento<sup>325</sup>. Questo, naturalmente, risponde a una visione semplicistica della questione, riconoscendosi ormai gli ideali democratici come obiettivi a cui tendere più che verosimilmente raggiungibili nella loro purezza; ma non mancheranno *leader* populistici pronti a farsi promotori di tali banalizzazioni. Il primo impatto lo subisce dunque la democrazia rappresentativa e la casta che di essa è corpo agente.

Crisi economica e crisi politica<sup>326</sup>, dunque, che allontanano gli elettori dagli eletti tracciando un profondo solco tra le due categorie, conducendo i primi a non ritrovarsi più nei secondi, a dubitare del sistema rappresentativo stesso e a ragionare in termini di stringente contrapposizione “noi contro di loro”: da una parte il popolo vessato dalla crisi; dall'altra, le *élites* della “partitocrazia” disinteressate e inefficienti. Ciò ben induce i cittadini a riflettere, da una prospettiva distorta da chi ne fomenta il malcontento, su quanto sia ingiusto che proprio il popolo sovrano si ritrovi a pagare il prezzo della corruzione dei suoi rappresentanti e su quanto sarebbe, viceversa, sacrosanto “mandarli tutti a casa” e ristabilire il controllo dello Stato da parte del popolo, senza intermediari, affinché i suoi interessi possano essere davvero salvaguardati.

#### 4.3. La globalizzazione e i corpi intermedi

Un ultimo fattore, tuttavia, va inserito negli elementi che hanno favorito l'ascesa del populismo: la globalizzazione.

La globalizzazione economica ha condotto allo strapotere di persone giuridiche con scopo di lucro sul panorama mondiale. Società finanziarie, enti di credito, realtà aziendali senza nemmeno una vera appartenenza nazionale si confrontano (e scontrano) con economie nazionali, spesso prevalendo. I meccanismi economici in grado di affossare la salute finanziaria degli individui e di uno Stato intero sono sempre più al di là della portata delle singole istituzioni nazionali e del dibattito democratico<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit., pp. 92 ss.

<sup>326</sup> Un ruolo l'avrebbe giocato anche la crisi pandemica, ma si cerca qui di tratteggiare una “teoria generale” del populismo; sul punto E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, pp. 230 ss. Augurandosi dunque che le pandemie non diverranno solite nel futuro prossimo, pare più probabile immaginare nuove crisi politiche ed economiche.

<sup>327</sup> Sul tema si vedano F. R. DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta*, cit., p. 208; F. PAGLIERI, *Menti in crisi: per una scienza cognitiva della crisi economica, sociale e politica*, in *Sistemi intelligenti*, n. 1/2014, pp. 177 ss.; A. PINZANI, *Un diritto a internet. Il problema della creazione di un'opinione pubblica mondiale e di nuovi diritti umani per il XXI secolo*, cit., pp. 144-145. Nella crisi delle istituzioni democratiche F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e*

Si è subito quello che è stato definito «il contraccolpo del fallimento politico del globalismo neoliberista, che non ha prodotto ordine ma caos, smontando, disattivando e curvando a fini anti-collettivi gli strumenti che la statualità moderna aveva forgiato per tenere insieme le società post-tradizionali»<sup>328</sup>. In questo contesto così ampio e lontano dalla quotidianità dell'individuo estraneo ai circuiti dell'alta finanza, la distanza tra il popolo e i privilegiati delle grandi élites economiche e finanziarie che possono influire così pesantemente sulla vita del primo, appare del tutto incolmabile. Ciò non può che aumentare la frustrazione dei cittadini, alle prese con le crisi economiche di cui si è detto e che spesso, viceversa, arricchiscono i medesimi appartenenti dell'alta finanza<sup>329</sup>. Le classi dirigenziali della politica vengono accostate a questa élite in quanto socioeconomicamente privilegiati e ritenuti co responsabili per lo meno nell'inazione. In questi termini il populismo è anche, dunque, un prodotto del capitalismo<sup>330</sup>.

In altri termini, la globalizzazione eleva alle estreme conseguenze la presenza e l'influenza di corpi intermedi<sup>331</sup>. Le sorti della finanza e le decisioni della politica nazionale sono sempre

---

*democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, cit., p. 547 ascrive un ruolo rilevante alla «trasformazione del concetto di finanza, che consegue alla definitiva trasformazione di quello di "capitale" che non è più inteso come uno strumento del potere, bensì ormai come potere in sé per sé, perché "viene impiegato, investito, fatto circolare sui mercati finanziari allo scopo di produrre immediatamente una maggior quantità di denaro", senza più passare per le strade della produzione. Da qui, le nuove strade della finanza, quelle del capitale fluido e virtuale che passa di mano in mano, veloce, immateriale, su canali paralleli a quelli statuali e non soggetti ad alcun controllo democratico, destinato ad aumentare il benessere di pochi a scapito dei molti». Sul punto anche C. MOUFFE, N. URBINATI, *Discutono di democrazia rappresentativa e conflittuale*, cit., p. 807; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, cit., p. 19. Senza contare la capacità della globalizzazione di aumentare la forbice sociale, specie nei paesi del primo mondo o in via di sviluppo; L. DEL SAVIO, M. MAMELI, *Populismo e globalizzazione*, cit., p. 565.

<sup>328</sup> Così G. PRETEROSSO, *Le ragioni del populismo*, in *Iride*, n. 3/2017, p. 604.

<sup>329</sup> A riguardo I. MANZO, *Disuguaglianze globali ai massimi storici, il 10% più ricco emette il 50% della CO2*, in *Asvis*, 23 dicembre 2021, su [www.asvis.it](http://www.asvis.it)

<sup>330</sup> Pur con una certa cautela, riconduce al capitalismo la «crisi morale» della democrazia anche N. BOBBIO, *La democrazia realistica di Giovanni Sartori*, in L. Bonante (a cura di), *Teoria politica e democrazia*, cit., p. 259.

<sup>331</sup> Circa l'intermediazione e i suoi effetti sul malcontento popolare sfociato in populismo, diversi autori si sono riferiti anche alle istituzioni europee. Sicuramente risulta "ingombrante" una struttura sovranazionale come l'Unione Europea, percepita come priva di una legittimazione democratica e lontana, dunque, dalla sovranità della nazione, eppure così incisiva sulle questioni finanziarie interne, tanto da essere in grado di modificare l'assetto costituzionale nazionale - come è avvenuto con l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione; a riguardo si rinvia, *ex multis*, a D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, pp. 111 ss.; O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016, pp. 455 ss.; F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2011, p. 935 S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2019, p. 85; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013, pp. 357 ss. Sebbene riferito alle Nazioni Unite e non all'UE, viene efficacemente evidenziato, in maniera piuttosto sintetica, come in tutte queste istituzioni sovranazionali la tensione sia tra efficacia e legittimazione in M. MAROTTI, *La legittimità nei processi decisionali delle Nazioni Unite*, in *ISPI: Quaderni di relazioni internazionali*, n. 2/2006, pp. 34 ss.; nello stesso numero, si veda anche A. MARTINELLI, *È possibile una governance democratica del sistema globale?*, pp. 36 ss.; si veda anche P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 27. Il processo di integrazione europea - forse scontando il fatto che, parafrasando Cavour, si sia fatta l'Europa prima di fare gli europei - ha creato, agli occhi del comune cittadino uno iato tra la direzione della politica nazionale e le scelte "imposte" dall'alto: le decisioni di un Parlamento nazionale non sono più sufficienti a orientare la politica nelle materie di competenza eurounitaria. In quegli stati, dunque, dove la scelta democratica sarebbe di senso opposto a quanto stabilito in sede europea, il popolo (che si può riconoscere nei propri eletti ma fatica ancora a sentirsi rappresentato dalle istituzioni

più influenzate da fattori così distanti dalla realtà locale da essere persino difficili da inquadrare. Per reazione le persone, in un contesto di crisi, propendono ad assumere un atteggiamento ostile verso tutto ciò che è lontano da loro, ossia dal popolo<sup>332</sup>. La politica nazionale difficilmente può permettersi di divenire refrattaria al dialogo e confronto con le istituzioni sovranazionali e le grandi realtà finanziarie ed economiche; e tuttavia, nella retorica anti-*establishment*, chi non è contro questi attori internazionali non è con il popolo che soffre (a causa loro) e chi non è con il popolo che soffre è contro di esso; ecco il sillogismo populistico applicato alla globalizzazione, l'ultimo dei principali fattori che hanno favorito l'ascesa del populismo<sup>333</sup>.

## 5. *Il populismo in Italia e i suoi effetti istituzionali*

### 5.1. *L'avvento del populismo in Italia*

Da tutto ciò non è stata immune l'Italia.

Si è già detto come non siano mancate personalità e compagni politiche che abbiano sfruttato le pulsioni populiste per accrescere il proprio consenso. Ogni passaggio dell'avvento del populismo in Italia esalta una o più delle caratteristiche di questo fenomeno.

In dottrina il primo caso di populismo nella Repubblica è stato individuato nell'ascesa di Silvio Berlusconi<sup>334</sup>. Il fondatore di Forza Italia, forte della sua qualifica di *outsider* rispetto alla corrotta casta della prima Repubblica, appena travolta dagli scandali di Mani pulite, si è insinuato nello iato tra classe dei rappresentanti e rappresentati. Ha assunto da subito la retorica del conflitto, stigmatizzando come "comunisti" gli avversari e agitando lo spettro del

---

dell'UE) non si sente più artefice del proprio destino, vede la propria volontà frustrata e percepisce le normative sovranazionali come imposizioni di una casta di tecnocrati europei, non senza alcune responsabilità della stessa Unione: scrive a riguardo F. PATRONI GRIFFI, *Élite e partiti politici in Europa: à la recherche di una classe dirigente tra crisi e nuovi modelli di democrazia e di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018, p. 7 «Probabilmente l'élite cosmopolita cade sulla buccia di banana dell'autoreferenzialità, ma di un'autoreferenzialità più complessa, aggravata da alcune condizioni di sistema dell'Unione: l'approccio tecnocratico della burocrazia europea, i poteri della Commissione rispetto ai (non) poteri del Parlamento, la tendenza a molto legiferare, un'interpretazione della primazia comunitaria indispensabile nella fase iniziale di formazione dell'ordinamento europeo che avrebbe potuto tenere in maggiore considerazione le "tradizioni costituzionali degli Stati" nella fase più recente». Sul punto anche S. FABBRINI, *Il nuovo populismo europeo*, in *il Mulino*, n. 5/2015, pp. 822 ss. Se già il dialogo e il senso di vicinanza con le istituzioni rappresentative e partitiche a livello nazionale sembra sfilacciato, a livello europeo è lecito domandarsi se sia mai esistito.

<sup>332</sup> Circa la reazione del popolo alla nuova società, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, il Mulino, 1972, pp. 13 ss.

<sup>333</sup> Sebbene siano i più ripresi dalla dottrina visionata, non sono certo gli unici; ad esempio, si potrebbe citare anche il ruolo dei nuovi media, come fa H. KRIESI, *Revisiting the Populist Challenge*, in *Politologický Časopis / Czech Journal Of Political Science*, n. 1/2018, pp. 17 ss.

<sup>334</sup> Così I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, cit., p. 11; S. GAMBINO, *Sovranità dell'elettore e "populismo della modernità"*, cit., pp. 3 ss.

bolscevismo innanzi all'elettorato moderato. Parallelamente, ha avviato una campagna di delegittimazione verso la magistratura, distorcendo abilmente le indagini a suo carico come tentativi di intromissione del potere giudiziario in politica. Ha propugnato, inoltre, una visione semplicistica della soluzione dei problemi italiani, suggerendo privatizzazione, riduzione delle tasse, aumento dei consumi e allentamento del controllo pubblico sull'agire dei privati come soluzioni a tutti i problemi (la cui inefficacia si è poi fatta dolorosamente sentire)<sup>335</sup>.

All'interno di Forza Italia, Berlusconi ha da subito agito come un leader incontrastato e incontrastabile, trattando il partito come una cosa propria, bollando come "traditori" i dissidenti interni<sup>336</sup> e scegliendo di volta in volta chi elevare e chi affossare, premiando l'assoluta fedeltà al capo, in una *leadership* tanto personalista da lasciare il dubbio sulla possibilità di sopravvivenza del partito al momento del suo ritiro dalla scena politica<sup>337</sup>.

Silvio Berlusconi ha così introdotto una nuova concezione della politica e della comunicazione pubblica, che è stata di seguito ripresa e sviluppata.

Emblematico è anche il caso del Movimento 5 Stelle<sup>338</sup>, dichiaratamente originatosi dal malcontento verso la classe politica italiana, tanto da proporsi come "movimento" pur di rigettare l'uso del termine "partito". La retorica dei 5 Stelle si è imperniata sulla contrapposizione tra élite, partitica e finanziaria, nazionale e internazionale, e buon popolo da essa vessato. La rabbia, canalizzata da eventi come i "vaffa day" e slogan come "tutti a casa" o "apriremo il Parlamento come una scatoletta di tonno", è stata il motore propulsivo principale di questa realtà politica nata per distruggere la politica stessa, ridando voce ai cittadini senza più intermediari attraverso la piattaforma Rousseau e le consultazioni dirette<sup>339</sup>. Parallelamente,

---

<sup>335</sup> Senza contare le minimizzazioni della crisi economica di inizio millennio quando ancora era confinata oltreoceano; F. RONCAROLO, *Popolarizzare o rimuovere? La comunicazione politica del governo Berlusconi di fronte alla crisi economica*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2012, pp. 379 ss. Il contributo attesta in maniera scientifica quanto già la memoria riporti di quegli anni, allorché il negazionismo del Governo italiano della crisi economica era diventato talmente plateale da ispirare vignette satiriche a riguardo in numerose testate internazionali (per alcuni esempi, E. FRANCESCHINI, *"Italia in coma berlusconiano"*; *Ironia e allarme sulla stampa estera*, in *La Repubblica*, 21 settembre 2011).

<sup>336</sup> L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, cit., p. 42

<sup>337</sup> M. MORINI, *La personalizzazione della leadership e il futuro dei partiti politici*, in *PER*, n. 2/2021, disponibile su [www.perfondazione.eu](http://www.perfondazione.eu)

<sup>338</sup> Circa la bibliografia a riguardo delle sfaccettature populiste del M5S, si rimanda agli autori diffusamente citati nel presente contributo che hanno scritto a riguardo del Movimento, tra i quali G. PICCIRILLI, *L'ultima sfida al modello italiano di "democrazia non protetta": le ambiguità della forma-partito del Movimento 5 Stelle*, cit., pp. 127 ss.

<sup>339</sup> Ad esempio la recente scelta di aderire al Governo a guida Mario Draghi: E. BUZZI, *Rousseau, il risultato del voto sul governo Draghi: sì del 59,3%*, in *Corriere della Sera*, 11 febbraio 2021. Alla luce di quanto sopra esposto, questi si potrebbero definire episodi, per quanto atipici, di democrazia diretta intendibile in senso assoluto, laddove la scelta è stata posta esclusivamente nelle mani dei cittadini, che hanno espresso una decisione vincolante per i vertici del Movimento e ben precisa, non meramente indicativa o consultiva. Per una panoramica delle eterogenee esperienze che si riconducono al termine "consultazione", F. RATTO TRABUCCO, *Referendum di variazione territoriale regionale e locale: natura di due consultazioni distinte ma spesso equivocate in giurisprudenza*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 637 ss.; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi*, n. 11/2016, in particolare pp. 7-11; per un esempio a più ampio spettro dell'istituto, L. CREMA, *Le consultazioni popolari in Catalogna e nel Kurdistan iracheno*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2018, pp. 173

tuttavia, personalità individuali hanno continuato a dirigere il Movimento da posizioni non precisamente definite – e, quindi, dai poteri non delimitati - quali Giuseppe Grillo e Gianroberto Casaleggio, fino alle leadership individuali, ormai totalmente istituzionalizzate, di Luigi di Maio o Giuseppe Conte.

Se il Movimento 5 Stelle è un esempio palmare di populismo nei suoi tratti di canalizzazione della rabbia e retorica semplicistica, la Lega di Matteo Salvini si accosta al Movimento nelle sue peculiarità populiste, ma ha compiuto una diversa scelta propagandistica<sup>340</sup>.

Come i 5 stelle, fedele ai dettami populistici, la *leadership* di Salvini ha sempre fatto leva sull'emozionalità e sull'impulsività, ma più che sulla rabbia si è concentrata sulla paura<sup>341</sup>. L'uso di termini come "invasione" per definire gli sbarchi di immigrati, l'accento continuamente posto su questioni come la legittima difesa domiciliare e la sicurezza in generale, la risonanza mediatica data a fatti di cronaca nera, tutto ciò si ha costituito una martellante macchina propagandistica per porre il cittadino in uno stato mentale di assedio e pericolo. La paura così suscitata ha predisposto le persone a reagire con rabbia individuando un nemico (come gli immigrati clandestini o i rom) e, soprattutto, a votarsi al leader che si propone come salvatore, abbinando solo della delega dei pieni poteri da parte del popolo<sup>342</sup>.

Più complesso è ricondurre l'attuale primo partito italiano, Fratelli d'Italia, all'alveo del populismo. I legami tra FdI e la galassia dell'estrema destra nazionale e internazionale, intrecciata a sua volta con l'orbita populista, sono indiscutibili, tuttavia il sistema di comunicazione del partito pare differisca per certi aspetti da quello del prototipo populista: *in primis* per la considerazione che ha un sistema valoriale di riferimento ben definito (quello della destra occidentale ultra conservatrice)<sup>343</sup>. Fratelli d'Italia sicuramente si avvantaggia della retorica populista, agitando inconsistenti spauracchi come l'islamizzazione d'Europa o creando una concezione di popolo unita e granitica impegnandosi in battaglie come la difesa di simboli cristiani nelle scuole; la sua matrice ideologica è, tuttavia, riconducibile a un determinato indirizzo politico, in un modo che sembra discostarsi dal populismo come canalizzazione della rabbia dai contenuti effettivamente opachi<sup>344</sup>.

---

ss.; sulle primarie, F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, pp. 1 ss.

<sup>340</sup> Le due realtà politiche hanno condiviso anche la dichiarata e fiera appartenenza al populismo, come riportato da I. DIAMANTI, *Alla periferia della crisi. Il populismo e il disagio della democrazia rappresentativa*, cit., p. 118.

<sup>341</sup> A. CAPORALE, *Matteo Salvini, il Ministro della paura*, PaperFirst, 2018, *passim*.

<sup>342</sup> REDAZIONE, *Matteo Salvini dice che vuole "pieni poteri"*, in *Il Post*, 9 agosto 2019.

<sup>343</sup> A. BOTTI, *Meloni, vox e le metamorfosi del nazionalismo*, cit., *passim*; G. BULLI, *L'estrema destra in Italia fra tradizione e innovazione*, cit., pp. 65 ss

<sup>344</sup> Sul punto anche M. VALBRUZZI, S. VENTURA, *Fratelli d'Italia e Lega: diversamente populistici di destra?*, online, Friedrich-Ebert-Stiftung Italia, 2023, che a pag. 11 espressamente affermano che « la stessa categoria del populismo si adatta con molti limiti al caso di Fratelli d'Italia ».

Risulta molto interessante constatare come gli stessi diretti interessati si identifichino solamente in parte populistici: sulla piattaforma online *Magnete*, «blog online di Gioventù Nazionale, nato per dar voce alle realtà territoriali del movimento giovanile di Fratelli d'Italia», in un articolo dall'emblematico titolo *Fratelli d'Italia non è populista. Anzi sì*, l'autore rivendica orgogliosamente il carattere populista di FdI con i tipici riferimenti retorici di vicinanza ai bisogni del popolo contro la casta ma, contemporaneamente, se ne discosta nella misura in cui FdI propone un sistema di valori e ideali, laddove la retorica populista viene tendenzialmente identificata come un contenitore vuoto<sup>345</sup>.

## 5.2. Le ricadute istituzionali del populismo

Diversi partiti presenti con larghe maggioranze in Parlamento nelle recenti legislature, dunque, hanno sfaccettature pesantemente populiste. Ciò si è tradotto in una sorta di tendenza di autoflagellazione della classe dei rappresentanti democratici<sup>346</sup>, in grado di dispiegare pesanti effetti nell'ordinamento. Recenti riforme costituzionali di grande impatto, in effetti, suggeriscono che si sia tentato non tanto di risolvere le problematiche alla base del populismo (e dunque, crisi economica, forbice sociale e crisi della democrazia rappresentativa *in primis*), quanto di assecondarlo.

Emblematiche di questo nuovo corso è la riduzione, già consacrata in Costituzione, del numero dei parlamentari.

Il 20 e 21 settembre 2020 gli elettori italiani si sono pronunciati sul testo di legge costituzionale recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*<sup>347</sup>, esprimendo un largo avvallo a tale riforma: il 69,5%

---

<sup>345</sup> G. TERONE, *Fratelli d'Italia non è populista. Anzi sì*, in *Magnete*, 27 giugno 2021

<sup>346</sup> Una prima svolta in tal senso si può osservare già nel 2005 e nella già citata legge elettorale n. 270, con la quale i rappresentanti rappresentavano, più che gli elettori, coloro che li avevano nominati e dai quali dipendevano; così L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, cit., p. 22. Le criticità di detta legge elettorale, in particolare in punto di premio di maggioranza e liste bloccate, sono state evidenziate nella censorea sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014; a riguardo, G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014, pp. 2959 ss. Trattasi di un intervento deciso dall'alto e per l'alto, da un leader con pesanti sfaccettature populiste per accentrare il controllo del Parlamento nelle sue mani, godendo di un già ampio consenso popolare (forte anche di una retorica della *leadership* magistralmente costruita in ogni suo aspetto). Emblema del paradosso populista, dunque, il Parlamento, su impulso del leader, depotenziò la propria rappresentatività, affinché più potere e più consenso fossero raccogliibili intorno alla figura del capo; operazione possibile e accolta senza troppo rumore nell'opinione pubblica proprio perché la stessa ormai guardava all'istituzione della democrazia rappresentativa senza particolare cura, individuandovi piuttosto una realtà corrotta e distante.

<sup>347</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12.10.2019, approvata l'11 luglio 2019 dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti e l'8 ottobre 2019 dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti



dei votanti si è infatti schierato per il Sì, il 30,4% per il No; il tutto nella cornice di un'affluenza non scontata in un simile periodo storico di disaffezione al voto e astensionismo, pari al 53,84%.

Tale riforma ha avuto lo scopo di ridurre il numero di senatori e deputati di un terzo. Più precisamente, alla Camera non vi sono più 630 seggi, bensì 400, 8 dei quali (e non più 12) sono eletti nella circoscrizione estero; al Senato siedono ora 200 senatori e non più 315, di cui 4 eletti nella circoscrizione estero (anziché 6), abbassando il limite minimo per Regione (e ora anche per Provincia autonoma) da 7 a 3.

Anche un'altra riforma, era riconducibile all'idea di restituire peso alla voce dei cittadini, impedendo che potesse essere messa a tacere dalla politica: il disegno di legge di riforma costituzionale riguardante il rafforzamento del *referendum* popolare<sup>348</sup>. Tale iniziativa – il cui *iter* pare essersi arenato alla prima lettura in senato nel 2019, non essendovi ulteriori aggiornamenti a riguardo sui siti istituzionali - intendeva novellare gli articoli 71 e 75 Cost. e, contestualmente, la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. All'articolo 71 sarebbe stata delineata una nuova disciplina per l'iniziativa legislativa popolare, più vincolante per il potere legislativo: sarebbe stato previsto, infatti, che qualora una proposta di legge popolare sottoscritta da almeno 500.000 elettori non fosse stata approvata dalle Camere entro diciotto mesi dalla sua presentazione, la parola sarebbe tornata ai cittadini, con l'indizione di un *referendum* al fine di deliberarne l'approvazione<sup>349</sup>.

Si sarebbe affidato alla Corte costituzionale il potere di esprimersi sull'ammissibilità di tale procedura referendaria<sup>350</sup>. Infine, dall'art. 75 Cost. sarebbero state espunte le parole «se ha

---

<sup>348</sup> Proposta di legge costituzionale *Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, C. 1173 "D'Uva"*, da Francesco D'Uva, deputato del Movimento 5 Stelle e primo firmatario. Il testo è stato approvato in prima deliberazione alla Camera ed è attualmente in discussione al Senato.

<sup>349</sup> Si riporta il disegno di legge costituzionale per ciò che concerne l'art. 71 Cost.: «1. Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. 2. Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo. 3. Sull'ammissibilità del referendum la Corte costituzionale giudica su istanza dei promotori prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme. 4. La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi. 5. Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunziano, il referendum è indetto su entrambi i testi. In tal caso l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti. 6. La legge disciplina l'attuazione del presente articolo, il concorso di più proposte di legge popolare, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità di verifica dell'ammissibilità del referendum sul testo approvato dalle Camere da parte della Corte costituzionale, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere».

<sup>350</sup> Si riporta come risulterebbe il nuovo art. 2 c.2 della l. cost. 1/1953: «1. Spetta altresì alla Corte costituzionale giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum di cui all'articolo 71 della Costituzione. 2. Sull'ammissibilità del referendum di cui all'articolo 71 della Costituzione la Corte costituzionale giudica prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno duecentomila firme. 3. La Corte costituzionale giudica

partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e» (attuale quarto comma) e aggiunto «purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto».

Tali riforme sono ricche di criticità, evidenziate con vigore dalla dottrina. I dubbi sollevati a riguardo, il cui *fumus* di fondatezza pare più che consistente, conducono a interrogarsi sul reale “perché” di un intervento così invasivo dell’architettura costituzionale nazionale, non palesandosi concreti aspetti di maggiore efficienza<sup>351</sup>.

Anche prescindendo da considerazioni sull’efficacia e desiderabilità di tali novelle, indubbiamente consistono entrambe in un’automutilazione della classe dei rappresentanti politici a fronte delle richieste popolari di una maggior considerazione della volontà dei cittadini.

Si è già osservato come un passaggio della crisi populista possa sostanziarsi nella richiesta di maggiori istituti di democrazia diretta, sfiduciata la classe politica e mitizzato il popolo sovrano come unico legittimo decisore delle proprie sorti. Parimenti, la pulsione anti-casta che permea le istanze populiste trova soddisfazione nella diminuzione numerica della casta, in un approccio quasi bellico, per cui ridurre i numeri dell’avversario è sinonimo di preponderanza e

---

altresì sull’ammissibilità del referendum sul testo approvato dalle Camere. 4. Le modalità dei giudizi di cui al terzo, quarto e quinto comma sono stabilite dalla legge di cui all’articolo 71, ultimo comma, della Costituzione».

<sup>351</sup> A riguardo sia concesso di rinviare a A. MAGRASSI, *Riduzione dei parlamentari e referendum popolare rafforzato: l’abdicazione della classe politica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 330 ss. e agli autori ivi richiamati, tra i quali A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia* in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)); P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 86, G. CERRINA FERRONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 232, F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, *passim*, G. DELLEDONNE, *Un’anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 63; V. DE SANTIS, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos*, 1/2019, p. 11; E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui Conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019, [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it); F.P.G. GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Bruxelles, Cans et cie., 1851, p. 83; A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei “costi della politica”*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 150 ss.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, 17 luglio 2019, pp. 5 ss.; C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato*, in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, n. 3/2019, p. 4; D. SFORZA, *Taglio parlamentari: risparmio, referendum e proposta di legge. I numeri*, in *termometropolitico.it*; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Rivista AIC – osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 9 ss.; S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 giugno 2019, pp. 5 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, in particolare pp. 56 ss. Per alcune voci dottrinali che si sono espresse più favorevolmente sulla riforma *de qua*, C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 243 ss.; G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2019, pp. 8 ss.

vittoria. Per inciso, quest'ultima conclusione pare in realtà ossimorica: ridurre la capacità rappresentativa del Parlamento diminuendone i componenti può anche essere visto come un passo in più verso la creazione di un'oligarchia maggiormente ristretta e meno a contatto con le diverse realtà sociali<sup>352</sup>.

A fronte dell'odierna crisi della democrazia rappresentativa, entrambe le riforme paiono mosse da una tendenza ad accondiscendere al sentimento imperante anti-casta senza tentare mediazioni costruttive, arrivando a manipolare l'assetto costituzionale con riforme di dubbia esigenza pur di appagare queste richieste, come risulta, ad esempio, dalla relazione di una delle tre proposte confluite poi nel testo di legge finale circa la riduzione del numero dei parlamentari. Si leggono per lo più richiami vaghi alla questione dell'eccessivo numero di deputati e senatori (non tale nell'ottica di uno sguardo comparatistico di respiro europeo) ed esigenze di riforme strutturali dell'assetto delle camere (categoria alla quale non si ritiene che un mero taglio *tranchant* del numero dei seggi possa essere legittimamente ascritto), con un conclusivo e laconico commento sulla "litigiosità" dell'attuale Parlamento e sulla necessità di snellirne le procedure, senza tuttavia mostrare approfondite argomentazioni a riguardo degne di una riforma di così ampio impatto<sup>353</sup>. Il tenore del discorso rievoca più considerazioni di senso comune proprie del dialogo pubblico dei "non addetti ai lavori" che vere e proprie motivazioni stringenti di ordine politologico o giuridico; il che, nuovamente, non può che far pensare a quanto osservato circa la tendenza alla semplificazione, finanche alla banalizzazione, propria della retorica populista.

La stessa superficialità si rinviene nel *Blog delle stelle*, piattaforma di comunicazione del Movimento 5 Stelle con i propri iscritti. In tale sede, privilegiata dal Movimento per le proprie comunicazioni esterne (condividendo l'avversione propria del populismo verso i *media* tradizionali, accostati spesso a quei corpi di intermediazione inutili e dannosi tra popolo e gestione della *res publica*), si riscontrano diversi articoli dedicati al tema ma, nuovamente, poche argomentazioni solide. Per lo più si accenna al risparmio per le casse dello Stato, con qualche vago riferimento a una maggiore efficienza<sup>354</sup>, ma non si rinvergono motivazioni dalla

---

<sup>352</sup> F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 61; per l'attinente questione dell'«adulazione del potere», F. PIZZOLATO, *Costituzione: sottrarre la democrazia all'arbitrio del potere*, cit., p. 579

<sup>353</sup> «un tale intervento potrebbe contribuire a rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché consentire di ridurre opportunamente i costi della politica senza forzare le disposizioni costituzionali e la certezza del diritto», *Comunicato alla Presidenza del Senato del 18 aprile 2018, Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari, Quagliariello*. Parimenti nella relazione della 1<sup>a</sup> commissione permanente non sono esposte argomentazioni di pregio, limitandosi ad una asettica rappresentazione tecnica della riforma (entrambi i testi citati sono disponibili sul sito del Senato, [www.senato.it](http://www.senato.it))

<sup>354</sup> Ad esempio in *MoVimento 5 Stelle, Taglio parlamentari: votiamo per mantenere un'altra storica promessa*, in *ilblogdellestelle.it*, 8 ottobre 2019; *MoVimento 5 Stelle, Pronti per il #referendum sul taglio dei parlamentari!*, in *ilblogdellestelle.it*, 19 dicembre 2019 (a firma Luigi Di Maio).

solidità argomentativa proporzionata al vero e proprio colpo d'ascia che subisce la democrazia rappresentativa<sup>355</sup>.

Rileva, infine, notare l'andamento del consenso sul tema. Il 69,5% dei consensi raggiunto nel voto del settembre 2020 è un dato schiacciante, ma decisamente inferiore alle vette toccate nei mesi precedenti, quasi plebiscitarie, come l'86% di favorevoli rilevato dall'istituto *Demos* nel gennaio dello stesso anno<sup>356</sup>. Per quanto ci si spinga nel campo delle supposizioni, non si può non notare come la riforma abbia occupato uno spazio nel dibattito pubblico decisamente più limitato rispetto a quanto un intervento di tale portata avrebbe meritato; d'altra parte non poteva essere diversamente, considerata l'assoluta gravità della situazione pandemica da Covid-19 che in quell'anno affliggeva l'Italia e occupava la larga parte dell'opinione pubblica. Solo nei mesi immediatamente precedenti al voto – per altro mesi estivi, in cui la forza del virus si è dimostrata decisamente recessiva – si è aperto un reale confronto sul tema, in cui anche il fronte del Sì ha iniziato a manifestare ragioni più elaborate del mero risparmio economico<sup>357</sup>. Tali considerazioni possono legittimamente spingere a ritenere che gran parte degli elettori, favorevoli “di pancia” a una diminuzione dei parlamentari, abbiano cambiato le proprie idee entrando più nel vivo della questione e ascoltando ragionamenti ed argomentazioni più approfondite a riguardo.

In definitiva, pochi dubbi permangono circa l'effettiva volontà che ha mosso la riforma della riduzione del numero dei parlamentari, novella costituzionale dovuta più a pulsioni anti-casta e a istanze populiste che a una ponderazione delle miglierie apportabili al sistema democratico rappresentativo<sup>358</sup>.

---

<sup>355</sup> A onor del vero si segnala un isolato tentativo giustificativo reale, che rileva come, rispetto ai tempi dei Padri Costituenti, la rappresentatività delle piccole realtà locali sia garantita dalle istituzioni rappresentative regionali e, dunque, il “vecchio” numero di parlamentari sia ormai sproporzionato: MoVimento 5 Stelle, *Taglio parlamentari: ne parlava Nilde Iotti già nel 1984. Ora diventerà realtà!*, in *ilblogdellestelle.it*, 3 ottobre 2019. Sul punto anche A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 544-546.

<sup>356</sup> I. DIAMANTI, *Per il taglio dei parlamentari è già plebiscito*, in *La Repubblica*, 12 gennaio 2020.

<sup>357</sup> spicca come, nel *Blog delle Stelle*, alcuni degli ultimi interventi nemmeno citino la questione del precedentemente tanto asserito risparmio economico: MoVimento 5 stelle, *Diciamo sì al referendum sul taglio dei parlamentari in nome dell'efficienza*, in *ilblogdellestelle.it*, 10 agosto 2020; R. FRACCARO, *I 10 motivi per votare sì al referendum sul taglio dei parlamentari*, in *ilblogdellestelle.it*, 17 settembre 2020.

<sup>358</sup> Scorge una *ratio* prettamente “punitiva” della riforma a danno dei parlamentari, «visti come esponenti di una “casta” parassitaria da combattere con ogni mezzo», anche il testo *Le ragioni del nostro NO al referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, firmato da 183 costituzionalisti del Paese. S. BALDOLINI, *Referendum, 183 costituzionalisti dicono No*, in *Huffington Post*, 24.08.2020. A riguardo, anche F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionale*, 2020, pp. 513 ss.; E. BRESSANELLI, G. MARTINICO, *Combattere o assecondare il populismo?*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., *passim*; R. CALVANO, *Referendum: alla base del taglio c'è un intento antiparlamentare*, in *Il manifesto*, 22 agosto 2020. Per una ricostruzione differente, M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 535 ss.

Conclusioni analoghe si possono trarre anche per la seconda riforma, accomunata alla prima dal periodo storico e dalle forze politiche a sostegno<sup>359</sup>.

Di nuovo si opera un'analisi della volontà del legislatore, per la quale risultano essere utili le parole della *Relazione* che accompagna la proposta costituzionale<sup>360</sup>: «Il senso di sfiducia nelle istituzioni rappresentative, che si riscontra in tutto l'Occidente, non solo si traduce in disimpegno e disaffezione verso la vita politica, ma esprime anche una grande domanda di maggiore e migliore partecipazione e coinvolgimento da parte dei cittadini (...). Per rispondere a queste esigenze occorre potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da sollecitare una più ampia e reale partecipazione dei cittadini alla vita politica e avvicinare così l'Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati». Il discorso, dunque, parte dalla premessa della sfiducia degli elettori nei confronti degli eletti, suonando quasi come un severo *mea culpa*; ma la soluzione prospettata diviene non interrompere il circolo vizioso che ha fatto decadere il Parlamento – nella percezione comune - da tempio laico della democrazia ad alcova di corruzione e favoritismi<sup>361</sup>, bensì implementare la capacità dei cittadini di influire

---

<sup>359</sup> «se mettiamo assieme l'iniziativa popolare indiretta, l'attuazione dell'art. 116 (che non richiede revisione ex art. 138 Cost., ma ha indubbia natura costituzionale) e la riduzione drastica del numero dei parlamentari, la somma di queste varie iniziative potrebbe finire per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate»: così si è espresso M. LUCIANI, *Audizione in Commissione affari costituzionali della camera dei deputati 27 marzo 2019*, disponibile su [www.camera.it](http://www.camera.it). Dello stesso avviso A. PALANZA, *Perché sarebbe meglio votare "no" al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 254: «[tale riforma] si inquadra all'interno di un ben preciso disegno politico costituito da un pacchetto di riforme costituzionali diretto a cambiare il segno e l'intero assetto della democrazia repubblicana, nel senso di spostarne l'asse dalla democrazia rappresentativa verso nuove forme di democrazia: referendaria e diretta, partecipativa e deliberativa, anche nelle nuove forme digitali».

<sup>360</sup> D'Uva, *Relazione A. C. 1173, Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati d'Uva, Molinari, Brescia, Iezzi, Macina, Bordonali, Davide Aiello, De Angelis, Alaimo, Giglio Vigna, Baldino, Invernizzi, Berti, Maturi, Bilotti, Stefani, Maurizio Cattoi, Tonelli, Corneli, Vinci, Dadone, D'Ambrosio, Dieni, Forciniti, Parisse, Francesco Silvestri, Elisa Tripodi, "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare"*, presentata il 19 settembre 2018.

<sup>361</sup> A titolo meramente esemplificativo e senza addentrarsi nel merito di un tema assai ampio e dibattuto, si poteva discutere di *recall*, onde lasciare intatta la responsabilità decisoria in capo al Parlamento ma, al contempo, dare ai cittadini strumenti di controllo più incisivi sull'operato dei parlamentari; sul tema, *ex multis*, G. AVERSENTE, *L'evoluzione degli strumenti di democrazia diretta e del mandato parlamentare negli Stati Uniti d'America*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: principio in discussione*, Università degli Studi di Firenze, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", 2019, pp. 259 ss.; P. BRICOLA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1/2017, p. 8 ss.; A. DE PETRIS, *Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!"*: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del *recall* negli ordinamenti degli Stati Uniti in *DPCE*, n. 4/2004, che ricollega l'istituto alle origini puritane e religiose delle colonie e a una naturale diffidenza verso gli amministratori locali, p. 1795; G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandati di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, cit., pp. 4 ss.; M. MEZZANOTTE, *Esperienze di recall e dinamiche democratiche nei partiti*, in *DPCE online*, n. 1/2021, pp. 537 ss.; D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, cit., pp. 184 ss.; C. S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forumcostituzionale.it*, 18 maggio 2014, *passim*. M. E. CARTER, *Regulating abortion through direct democracy: the liberty of all versus the moral code of a majority*, cit., lo individua come terza espressione della democrazia diretta (insieme a iniziativa popolare e referendum), p. 308 in nota. Per opinioni che riconducono il diniego al *recall* alle criticità di un'ipotetica abolizione del vincolo di mandato, G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020, pp. 133 ss.; P. RONCHI, *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del recall negli Stati Uniti d'America*, in *Italian Journal of Electoral Studies – Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 1/2009, pp. 99 ss. Per un caso "pratico",

sull'ordinamento nazionale. Se l'intento di potenziare l'istituto referendario può anche essere di per sé virtuoso, pare dubbio che si decida di farlo in risposta a un malfunzionamento dei circuiti della democrazia rappresentativa addebitabili alla classe dei rappresentanti. Intento che viene espressamente dichiarato in un passaggio successivo, quando si legge che la democrazia diretta «costituisce un argine ad alcuni aspetti degenerativi della democrazia rappresentativa: tendenze spartitorie dei partiti; creazione di privilegi a favore dei governanti; incremento degli apparati burocratici e dipendenza dai gruppi d'interesse»<sup>362</sup>. Ecco, dunque, che la proposta di dare più potere ai cittadini in risposta alla incapacità (vera o presunta che sia) della classe politica dirigente assume il tono di una deresponsabilizzazione del legislatore, che come assoluzione dalle proprie colpe non propone di farsi parte attiva del miglioramento, ma cerca di scaricare alcune delle proprie prerogative (e conseguenti responsabilità) sui cittadini<sup>363</sup>.

L'analisi fin qui svolta porta più di un argomento a sostegno del reale movente dietro le due riforme *de qua* e mostra, dunque, cosa accade quando le istanze populiste penetrano nei palazzi della politica. I rappresentanti democratici, vuoi per sincera convinzione vuoi per assecondare le spinte dal basso, individuano un nemico in sé stessi e procedono ad autoflagellarsi per soddisfare la rabbia di chi urla il *crucifige*, prediligendo azioni d'impeto e “ad effetto” rispetto a proposte ragionate e mediate per migliorare il sistema: «è dato di scorgere nella proposta [di riforma costituzionale di diminuzione dei parlamentari, n.d.r.] un tentativo di rispondere agli umori antipartitici e antipolitici che serpeggiano per il paese», dimentichi del fatto che «le riforme costituzionali non sono *panem et circensens*»<sup>364</sup>. L'aggressività sfogata in queste riforme, specie in quella della riduzione del numero dei parlamentari, emerge anche dal lessico: le forze politiche promotrici preferivano adoperare il termine “taglio” al più mite e burocratico “riduzione”. Esso è stato accostato alla rabbia insita nel termine “poltrona”, utilizzato con

---

G. CARVALE, *L'approvazione della prima procedura di recall a dieci anni dallo scandalo del rimborso spese dei deputati e la “crisis of confidence” verso la classe politica britannica*, in *Nomos*, n. 1/2019, pp. 1 ss.

<sup>362</sup> Si riporta anche il periodo successivo, onde non decontestualizzare quanto riportato: «Pertanto, la prospettiva nella quale occorre guardare agli istituti partecipativi non è quella di una contrapposizione tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, ma quella di un reciproco completamento».

<sup>363</sup> In questo senso anche V. DE SANTIS, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, cit., pp. 5 e 8. A riprova, se è vero che alla base del principio di rappresentanza starebbe anche un tentativo dell'uomo comune di deresponsabilizzarsi dalle scelte più ardue affidandole alla decisione ultima di rappresentanti (M. LUCIANI, *Art. 75 La formazione delle leggi, tomo I e II*, cit., p. 53), una tendenza inversa che addossa ai cittadini non eletti il peso della scelta equivarrebbe a una deresponsabilizzazione della classe politica.

<sup>364</sup> A. ALGOSTINO, *A proposito di riforme costituzionali “incostituzionali”*, in *Marx21* n. 1/2013, p. 50. Sul legame tra le due riforme, anche M. RUBECCHI, *Un'iniziativa legislativa popolare (irragionevolmente) rafforzata. Note sugli istituti di democrazia diretta nel contesto costituzionale italiano*, in L. E. Rios Vega, I. Spigno, *La rappresentanza politica nell'era digitale*, cit., pp. 178 ss.

spregio per indicare l'attaccamento al comodo e remunerativo scranno parlamentare della casta disinteressata – secondo tale narrazione - alle ideologie e al benessere del Paese<sup>365</sup>.

Si raggiunge, dunque, il paradosso della politica che diviene antipolitica e del Parlamento che opera per sottrarsi prerogative – potere rappresentativo e legislativo - e consegnarle ai cittadini<sup>366</sup>. In questo modo il populismo rischia di innescare un cortocircuito del sistema rappresentativo. E non stupisce, considerato che lo identifica come il male della società: una constatazione che va letta alla luce inquietante di quanto detto sulla potenzialità che un panorama populista offre per l'ascesa di singoli leader per coglierne la portata deflagrante per la democrazia.

## 6. *La natura del populismo e il quadro generale: alcune risposte*

Quanto sin qui esposto permette di motivare con maggior solidità quanto già accennato circa la natura del populismo.

Il populismo prolifera in tempi di crisi, sfruttando le ansie, le paure e il malcontento della popolazione. Ha bisogno di intermediari democratici contro cui indirizzare il malumore civico e, parallelamente, enfatizza il principio di sovranità popolare e il popolo si determina dunque a riappropriarsene, sentendosene privato, complice la crisi della rappresentanza.

La prima reazione si sostanzia sovente in una spinta verso la democrazia diretta, vista come la possibilità di esautorare gli intermediari dalla gestione della cosa pubblica<sup>367</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, stante l'impraticabilità della stessa a livello nazionale e la necessità di una voce unica che raccolga le istanze dei cittadini, un leader può farsi strada proponendosi come araldo degli stessi, semplificando il popolo in una massa unitaria che pretende di incarnare.

La democrazia diretta, va precisato, non è un passaggio necessitato della parabola populista (e infatti non figura tra gli elementi propri del populismo qui esposti): leader populistici come Donald Trump evocavano immagini di referendum a un livello solo dialettico, evitando tuttavia l'atto pratico di un tentativo di democrazia diretta e canalizzando immediatamente le energie dei cittadini nella propria persona. Si può affermare, però, che se non tutti i populismi passano

---

<sup>365</sup> “Taglio delle poltrone” risulta essere un intero *tag*, ossia una parola-chiave di ricerca, sul blog del Movimento 5 Stelle; [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it)

<sup>366</sup> La riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari è un derivato del populismo, ma già da tempo il Parlamento è in inesorabile retrocessione rispetto al potere esecutivo, per fattori interni ed esterni non unicamente legati a motivazioni anti-casta; F. R. DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta*, cit., p. 212; G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, cit., *passim*.

<sup>367</sup> Per un'analisi su questo passaggio, F. R. DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta*, cit., pp. 204 ss.

attraverso la democrazia diretta, le forti istanze di democrazia diretta in un contesto di crisi della rappresentanza sono sintomo esplicito di populismo<sup>368</sup>: vanno a innestarsi, nel percorso logico sopra descritto, tra l'esautoramento della classe dirigente e l'innalzamento del leader, precludendo al plebiscito. Incarnano l'insoddisfazione verso la democrazia rappresentativa, che ha come prima alternativa la democrazia diretta (rimanendo nell'alveo della democrazia) e, in un ulteriore passo in avanti (o indietro) un regime che democratico non è. Fazioni politiche come il Movimento 5 Stelle hanno esplicitato apertamente la democrazia diretta come alternativa necessaria alla democrazia rappresentativa, salvo poi incappare nelle criticità sopra descritte che la rendono impossibile in un senso assoluto a livello nazionale e ripiegare su assetti talvolta personalistici, talaltra oligarchici, infine chiudendo la parabola irregimentandosi negli schemi della democrazia rappresentativa al principio vituperata.

A prescindere dal fatto che la democrazia diretta sia mero sintomo del populismo o punto fisso dello stesso, il quadro delineato mostra come esso sia una degenerazione della forma di governo democratica. Necessita della democrazia rappresentativa per porre radici, distorcendone i valori fino a giungere alla loro antitesi, ossia il rigetto del pluralismo e della mediazione degli interessi delle minoranze a favore delle esigenze (reali o percepite) di una (presunta) maggioranza popolare. Il "gioco di ombre" che chi fomenta il populismo pone in essere, per pretendere che lo Stato sia un unico popolo con univoche intenzioni, è facilitato dalle moderne tecnologie, che permettono rappresentazioni distorsive della realtà efficaci e in grado di giungere a ogni individuo, nonché dalla globalizzazione, che pone il costante dilemma dei deficit di democraticità di certe scelte imposte "dall'alto" (organismi sovranazionali o finanza internazionale).

Il leader stesso non può prescindere dalla democrazia, abbisognando costantemente del consenso popolare (nella sua degenerazione plebiscitaria) per referenziare il suo ruolo. Deforma, tuttavia, le "regole del gioco" democratico, mostrando tutta la sua capacità comunicativa (requisito essenziale per il Cesare) nel gioco di specchi che confonde la rappresentanza con l'incorporazione, e ne fa al contempo araldo e portavoce del popolo, la cui volontà è la sola che persegue.

Tutto ciò è, naturalmente, fumo negli occhi, dietro il quale si cela un approccio manipolatorio dell'emotività delle masse per il conseguimento del potere.

Al compimento della parabola, non si scorge più la democrazia. Il processo fin qui descritto è una tensione costante, a cui le forze politiche al potere e una parte della popolazione civile si dedicano. Se si arrivasse al termine di questa tensione, annullando il dibattito democratico,

---

<sup>368</sup> Parzialmente in disaccordo N. URBINATI, *Io, il popolo*, cit., p. 110.



omologando il popolo in un archetipo preciso di cittadino, non si potrebbe più parlare di democrazia, non essendo sufficiente il sostegno del popolo al leader perché un sistema si ritenga democratico. Lo Stato sfocerebbe nella tirannide, o nell'oligarchia (laddove insieme al Cesare sia asceso anche un gruppo compatto di potere), fautori di una dittatura della maggioranza nella quale avrebbero gioco facile a rimodellare il sistema per le loro esigenze: esautorate le opposizioni e incantate le masse, infatti, chi potrebbe opporsi alla retorica banalizzante (e all'occorrenza mendace) del leader?<sup>369</sup>

Ecco allora la definizione che qui si propone per il concetto in esame: il populismo è un fenomeno degenerativo della democrazia<sup>370</sup>, che trae le sue origini da un contesto di crisi economico-sociale e della rappresentanza politica e implica una visione contrapposta del popolo ai rappresentanti democratici, favorendo una retorica del conflitto e della banalizzazione, ed esponendo il sistema all'ascesa di un leader che si faccia portavoce di tali istanze.

Il quadro è un po' più chiaro. Alla crisi della democrazia rappresentativa, date le suesposte premesse, l'evocazione di una democrazia diretta massimalista può essere sinonimo e sintomo di istanze populiste, intermezzo (data la sua impraticabilità) tra la crisi popolo-rappresentanti e l'ascesa del leader.

La tensione tra le due democrazie, dunque, non può avere esiti favorevoli per l'ordinamento democratico. Un trattato di pace è necessario, la "democrazia integrata" già menzionata è necessaria per evitare che il conflitto sfoci in rottura.

Resta, infine, da cercare di comprendere come porre rimedio a queste tensioni, scatenate da fattori endogeni (quale la crisi del parlamentarismo) ma anche esogeni e fuori dal controllo degli stati (gli aspetti più oscuri della globalizzazione e la crisi economica). Nel prossimo e conclusivo capitolo si cercherà di dare una risposta a questa domanda, evidenziando

---

<sup>369</sup> Un esempio di tale degenerazione clientelare e accentratrice è la Polonia, in cui il regime ultra conservatore e con profondi connotati populistici da poco instaurato ha, da un lato, avviato una politica di clientelismo con i grandi industriali conniventi (garantendosi l'appoggio delle *élites* economiche) e, dall'altro, erogato sussidi statali destinati non tanto alla generalità dei cittadini in stato di necessità, quanto a quelle fasce di popolazione corrispondenti all'elettorato medio di quell'area politica, raggiungendo la forza e il potere per asservire all'esecutivo la stessa Corte costituzionale, oltrepassando così il limite tra democrazia costituzionale e meramente formale. Sul tema, *ex multis*, W. BRZOZOWSKI, *C'è del marcio in Polonia? Il significato autentico della sentenza costituzionale 7 ottobre 2021*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, pp. 971 ss.; S. GIANELLO, *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2020, pp. 489 ss.; T. M. MICKIEWICZ, *Authoritarian Populism in Comparative Perspective*, in E. Douarin, O. Havrylyshyn, (a cura di), *The Palgrave Handbook of Comparative Economics*, Londra, Palgrave Macmillan, 2021, p. 731 ss.

<sup>370</sup> Come già esposto, la dottrina è decisamente divisa su una definizione propria del populismo; con questa, con tutta probabilità, dissentirebbero fortemente in molti, tra cui G. BALDINI, *L'era populista e la pandemia. Un'alternanza tutta italiana tra populismo e tecnocrazia*, cit., p. 72; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, cit., pp. 5-6; F. MUSELLA, *L'evoluzione della forma di governo in Italia. Populismo presidenziale al lavoro?*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4/2010, p. 126 ss.

l'importanza dell'educazione scolastica e proponendo una suggestione su un terreno ancora poco esplorato quale quello della democrazia locale.

## CAPITOLO QUARTO

### SANARE LA DEMOCRAZIA: DIDATTICA COSTITUZIONALE E

### DEMOCRAZIA DIRETTA DI QUARTIERE

SOMMARIO: 1. Come premessa e raccordo – 2. Una via già tracciata: l'educazione civica o, meglio, la didattica costituzionale – 3. Una via meno segnata: democrazia diretta di prossimità – 3.1. Democrazia locale, democrazia di prossimità – 3.2. Perché una democrazia di prossimità diretta – 3.3. Come fare una democrazia di prossimità diretta: una proposta – 4. Osservazioni conclusive

#### 1. *Come premessa e raccordo*

Tanto è stato detto, fin qui, per dimostrare come la democrazia rappresentativa sia fisiologicamente esposta a certe derive: la formazione di una classe di parlamentari può comportare la formazione di interessi “di casta”; essendo nessuna categoria umana immune a degenerazioni personalistiche ed egoistiche, i rappresentanti possono tradire il loro ruolo di eletti tenendo condotte immorali o illegali che, unitamente alle crisi socioeconomiche che ciclicamente affliggono le società di un sistema capitalista, conducono alla disaffezione alla politica da parte degli elettori e portano a guardare con nostalgia al capopopolo a cui affidarsi, piuttosto che al pluralismo democratico in cui impegnarsi; creare una classe dei rappresentanti democratici differenzia automaticamente elettori da eletti, differenzia “il popolo” da “i governanti”<sup>371</sup>, ingenerando uno «squilibrio del sistema (...) che è strutturato dalla contraddizione tra base popolare e rappresentanza»<sup>372</sup>. In più, la complessità del mondo

---

<sup>371</sup> È l'assunto di base della democrazia rappresentativa – la presenza di rappresentanti- che fonda la distinzione populista tra «popolo» e «non popolo», a sua volta radice della conflittualità del populismo verso l'*establishment* della democrazia rappresentativa; V. PAZÈ, *Il populismo come antitesi della democrazia*, cit., p. 122.

<sup>372</sup> Così si è espresso F. GELLI, *La democrazia e i suoi problemi: dalla prospettiva dell'azione locale*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 22: «Le codificazioni della democrazia rappresentativa sono andate incontro a un paradosso, quello per cui comportano la rappresentanza dei cittadini, la rappresentazione della loro “volontà comune”, ma non il loro agire in comune e in concerto o la loro concreta partecipazione alla formazione delle decisioni». Sul punto anche F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 9, G. SCHIAVONE, *La democrazia rappresentativa, apporti e limiti*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997, p. 216. Oltre a quanto osservato nei precedenti capitoli sulle aporie (reali o percepite) della democrazia prevalentemente rappresentativa, si cita un'acuta osservazione a riguardo di Valerio Onida: «In definitiva, il popolo è uno strano sovrano: si limita a scegliere coloro che eserciteranno il potere, senza poterli legalmente indirizzare. Per di più, questo popolo “sovrano ogni cinque anni” – come è stato detto – compie le sue scelte elettorali avendo ben scarse possibilità di discutere preventivamente con i futuri eletti (anche se gli elettori ascoltano molti discorsi e molte promesse): il popolo è perlopiù, anche quando decide, un “sovrano muto”», V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2012, p.

moderno e globalizzato richiede costantemente nuove sovrastrutture e apparati - come evidenziato quando si è parlato del ruolo della globalizzazione nella crisi della democrazia rappresentativa, tanto irrinunciabili quanto lesivi per la tenuta della stessa, che fa perno sul rapporto governanti-governati e la sacralità del principio di sovranità popolare<sup>373</sup>.

Quanto qui sintetizzato riporta al cosiddetto «paradosso democratico»<sup>374</sup>, ossia la constatazione per cui nell'ultimo secolo se, da un lato, i sistemi democratici si sono espansi nel mondo, dall'altro la tenuta di tali regimi è andata indebolendosi.

L'ultima fase di questo contributo è dunque dedicata a due suggestioni per tentare di ovviare alle tensioni che si sono raccolte intorno all'attuale democrazia rappresentativa.

## 2. Una via già tracciata: l'educazione civica o, meglio, la didattica costituzionale

Per tentare di apporre correttivi alla democrazia le direttrici da seguire sono potenzialmente molte e la più importante è già sotto l'attenzione di dottrina e legislatore, ossia il concetto di "educazione civica".

Il lemma è di ampio significato, rivolto tendenzialmente al conseguimento da parte del cittadino di un'istruzione scolastica tesa a renderlo soggetto critico e concretamente in grado di partecipare attivamente a una democrazia<sup>375</sup>. Tale fine pare essere unanimemente condiviso,

---

86. Per una disamina di tale "compromesso" costituzionale, A. MORRONE, *Art. 1*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 18 ss. Per una visione più radicale sulle aporie della democrazia, in particolare il suo (non) essere "democrazia economica", A. CATONE, *La sconfitta delle società socialiste: un deficit di reale socializzazione*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997, pp. 185 ss.

<sup>373</sup> D. ZOLO, *Complessità e democrazia*, Torino, Einaudi, 1987, *passim*.

<sup>374</sup> V. METE, *Elettori e democrazia in tempi di antipolitica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.2/2019, pp. 385 ss.

<sup>375</sup> L'inscindibile connessione tra qualità etica degli elettori e degli eletti e insegnamento è già in Calamandrei, che definisce la scuola come «vaglio dei cittadini di domani» e della quale è necessario «avere consapevolezza dei valori morali e psicologici che si elaborano nella scuola: dove si creano non cose, ma coscienze», P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Milano, Chiarelettere, 2016, p. 11. Sulla rilevanza della scuola come luogo di formazione dei cittadini di una democrazia sostanziale e viva, anche P. CALAMANDREI, *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2011, *passim*. Un altro autore che si è molto speso nell'indicare la scuola come necessario propulsore della vita democratica di un Paese, tanto nel formare equamente tutti i cittadini quanto nell'insegnare l'importanza della partecipazione alla cosa pubblica e le necessarie qualità etiche per reggere l'impegno che la democrazia comporta, è Antonio Gramsci, per il quale si rimanda a A. GRAMSCI, *La taglia della storia*, in V. Gerratana, A. Santucci, *L'Ordine nuovo 1919-1920*, Torino, Einaudi, 1987, p. 56 e nello stesso volume A. GRAMSCI, *Lo Stato e il socialismo*, p. 119; A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, Einaudi, Torino, 1975, p. 1570. Il tema presenta numerosi altri rimandi, la dottrina è ricca di autori che hanno enfatizzato il ruolo cruciale della scuola nella formazione di una società realmente democratica; senza pretesa di esaustività, si rimanda a N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 14 ss.; F. BRASSEUR, *Educazione alla cittadinanza negli istituti secondari inferiori all'interno della Federazione Vallonia-Bruxelles*, in A. Fardin (a cura di), *Educazione alla cittadinanza come evoluzione del territorio*, cit., p. 39 ss.; G. CALOGERO, *La scuola, le scienze e le arti*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Castello, Barbera, 1950, p. 327-328; G. CHIOSSO, *Educazione alla democrazia e cittadinanza*, in M. Corsi, R. Sani (a cura di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*, Milano, Vita e pensiero, 2004, p. 19 ss.; L. CONTE, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 11/2020, p. 324 ss.; L. CORRADINI, *La Costituzione nella scuola. Ragioni e proposte*, Trento, Erikson, 2014, *passim*;

ma l'oggetto, ossia *cosa* concretamente insegnare in questa disciplina, non è altrettanto pacifico<sup>376</sup>. Si presenta, in altri termini, come un contenitore che può essere riempito con i più diversificati argomenti o attività. In questa sede si privilegia quell'accezione che connette cittadinanza e Costituzione, ritenendo la seconda una materia di studio imprescindibile per un esercizio effettivo ed efficace della prima. Essa dovrebbe sostanziarsi nell'istruzione, nelle scuole dell'obbligo<sup>377</sup>, dei diritti fondamentali contenuti nel testo costituzionale e dei

---

P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, cit., p. 755; D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, cit., p. 3; S. ILLARI, *Insegnamento della Costituzione ed educazione civica*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 425 ss.; C. FUSARO, *L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 26 agosto 2019, p. 8-11; A. LEVI, *La sovranità popolare*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit., p. 19; R. MASSARI, *Il principio di autogestione nell' '800*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., p. 156 ss.; M. MESKEL-CRESTA, *Educazione alla cittadinanza e filosofia in Francia*, in A. Fardin (a cura di), *Educazione alla cittadinanza come evoluzione del territorio*, cit., in particolare p. 51-52; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 77; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 99; R. PUTNAM, *Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America*, in *Political Science & Politics*, n. 4/1995, pp. 669 ss.; A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 5; R. SANI, *La scuola e l'educazione alla democrazia negli anni del secondo dopoguerra*, in M. Corsi, R. Sani (a cura di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*, cit, p. 43 ss.; T. SALA, *Educazione alla cittadinanza in Spagna*, in A. Fardin (a cura di), *Educazione alla cittadinanza come evoluzione del territorio*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 29 ss.; M. SANTERINI, *Crisi della democrazia e competenze civiche a scuola*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 233 ss.; A. SPADARO, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla... "democrazia"*, in *DPCE online*, 3/2020, p. 3885 e 3897. Va inoltre considerato il tema tangente dell'informazione pubblica e "pubblicistica", ossia la qualità della comunicazione ai cittadini e la capacità di spiegare loro gli avvenimenti e i procedimenti politici; tema a sua volta correlato alla libertà di stampa nel Paese. «Il versante positivo della libertà di informazione (...) non poggia soltanto sull'art. 21, ma su tutto il sistema costituzionale democratico, in quanto l'opinione pubblica si forma liberamente soltanto a patto che esista un'informazione ampia, libera e solida»: così P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 233. Grande rilievo all'istruzione per la salute di una società democratica l'ha dato anche Gaetano Salvemini, che arrivò iperbolicamente a proporre di inviare al meridione i migliori insegnanti di scuola secondaria del Paese per ottenere, «in vent'anni», la soluzione al problema della «preparazione di una classe dirigente meno sciagurata»; G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione meridionale*, Torino, Einaudi, 1955, p. XL. Sul pensiero di Salvemini circa l'istruzione si consiglia, in particolare, il n. 38/2022 della *Rivista Formazione Lavoro Persona*, con diversi contributi interamente dedicati a tale tema.

<sup>376</sup> Ad esempio è stato sostenuto, in A. BRUSA, *Un'educazione civica critica Il rapporto con la storia*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 244, che l'educazione civica dovrebbe rendere un cittadino in grado di «1. conoscere l'elaborazione lunga e contraddittoria dei concetti base dell'educazione civica; 2. saper analizzare situazioni contraddittorie e complesse; 3. saper mettere in prospettiva temporale problemi attuali; 4. essere in grado di valutare gli aspetti negativi di decisioni che appaiono positive; 5. essere in grado di assumersi responsabilità di giudizio.». Altri, enfatizzando la forte carica logica, razionale ed etica che sarebbe propria di questa materia, la accostano non a caso alla filosofia; così F. BREZZI, *L'educazione civica. Un itinerario filosofico per una cittadinanza compiuta*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 277 ss. Altri ancora, parlando di "educazione alla cittadinanza" hanno evidenziato il ruolo che potrebbe avere l'insegnamento religioso in chiave di integrazione in una società pluralista e rispettosa delle coscienze individuali; per tale orientamento, si rimanda a A. LOSANNO, *Il sistema educativo scolastico: educazione alla cittadinanza e ruolo dell'insegnamento della religione cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.2/2021, p. 529 ss. Dell'educazione civica come luogo naturale di insegnamento del rispetto dell'alterità e dell'integrazione in una società pluralista si parla anche in V. FABRETTI, D. AZZOLINI, *Try walking in my shoes. Il rapporto con l'alterità culturale degli adolescenti italiani e il possibile contributo della nuova educazione civica*, in *Scuola democratica*, n.1/2022, p. 103-104.

<sup>377</sup> Il ruolo della scuola non può che essere fondamentale nel rinnovo di una cultura del diritto costituzionale e della politica. Nel '900 l'istruzione è divenuta sinonimo di effettiva emancipazione dell'individuo dagli schemi sociali predeterminati propri del feudalesimo e, in definitiva, della realizzazione della sua piena libertà. Si è compreso, infatti, che solo un individuo istruito ha i mezzi per muoversi con efficacia nella complessa realtà sociale, per discernere le decisioni da assumere nell'arco della propria vita, per perseguire i propri obiettivi personali di realizzazione e,

fondamenti istituzionali dello Stato<sup>378</sup>; di talché che il lemma migliore da utilizzare pare essere “didattica costituzionale”<sup>379</sup>.

Se salvaguardare la democrazia è l’obiettivo e rivitalizzare la conoscenza della Costituzione il mezzo<sup>380</sup>, è imprescindibile che i principi che esprime e le istituzioni che delinea siano noti, per lo meno a un livello “scolastico”, all’intera collettività. John Stuart Mill, in tempi più “semplici” dei nostri – senza che i cittadini, ad esempio, dovessero confrontarsi con sovrastrutture internazionali - ebbe a dire in maniera assai schietta che è «inammissibile che possa prendere parte al voto una persona che non sa leggere, scrivere ed è sprovvista delle nozioni basilari dell’aritmetica»<sup>381</sup> (affermando poi che è compito della società garantire a tutti detta formazione, di modo che il demerito sia, in caso di tali mancanze, non dello Stato ma dei singoli “pigri”). Parafrasando con le dovute cautele un approccio che ha un *fumus* di elitarismo, si può asserire che oggi sia inammissibile che lo Stato chiami al voto gli individui senza premurarsi di spiegare loro i meccanismi e i principi cardine dell’ordinamento: «se in tale forma politica [la democrazia, n.d.r.] il popolo ha da essere considerato sovrano, cioè la fonte di ogni potere pubblico, condizione imprescindibile per l’esercizio della sovranità – qualora tale sommo diritto debba essere preso sul serio, e non come una mera espressione retorica, o, peggio, come una truffa od una burletta – è la consapevolezza dei doveri che la sovranità importa, cioè dei fini pei quali esso popolo è investito»<sup>382</sup>.

Si richiama quanto detto sulla democrazia sostanziale, quella forma effettiva e viva di democrazia che si auspica fiorisca in una Repubblica: come si può sperare che ciò avvenga se il concetto stesso di democrazia e gli elementi basilari che la compongono non sono stati insegnati ai cittadini?<sup>383</sup>.

---

richiamando la felice formulazione della carta fondamentale nordamericana, per ricercare la propria felicità. Su tale impostazione e in generale sul tema, A. M. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, Lavis, il Mulino, 2019, *passim*.

<sup>378</sup> F.R. COLOMBO, *Quanto conoscono il sistema istituzionale italiano gli elettori delle varie forze politiche?*, in *YouTrend*, 25 settembre 2019.

<sup>379</sup> Di “pedagogia democratica” parla invece G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, cit., p. 13.

<sup>380</sup> G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 103 ss.

<sup>381</sup> J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 123.

<sup>382</sup> A. LEVI, *La sovranità popolare*, cit., p. 10. L’autore chiosa poi riferendosi al fatto che la democrazia impone un elevato valore morale agli individui che la esercitano. Thomas Hobbes invece, a riguardo, sottolinea come la conoscenza dell’ordinamento costituzionale sia anche alla base dell’ordine sociale, in T. HOBBS, *Il Leviatano*, Milano (edizione digitale), Rizzoli, 2014, pp. 302 ss.: «I fondamenti di questi diritti hanno più bisogno di essere insegnati in modo diligente e vero, perché non possono essere sostenuti da alcuna legge civile o dal terrore di una punizione legale. Infatti una legge civile che vieti la ribellione (e tale è ogni resistenza ai diritti essenziali della sovranità) non è (...) una obbligazione, ma lo è solo in virtù della legge di natura che vieta la violazione della fede; se gli uomini non conoscono tale obbligazione naturale, non possono conoscere il diritto di qualunque legge faccia il sovrano»

<sup>383</sup> Si cita a mero titolo esemplificativo i fraintendimenti e le storture del concetto di libertà delle fasi iniziali della pandemia, come riportato in A. PAOLINI, *Covid, No Green Pass di nuovo in piazza tra mascherine bruciate e cori: "Libertà"*, in *La Repubblica*, 31 luglio 2021, uno degli slogan ricorrenti di chi invocava a gran voce la “libertà” costituzionalmente garantita; una posizione assolutamente antitetica con l’assunto basilare del diritto costituzionale per cui «la libertà di cui parla la Costituzione non è quella di fare, in assoluto, tutto ciò che si vuole, il che contrasterebbe con

Non è immaginabile, date queste premesse, pretendere poi che l'elettore medio non solo riesca ad appassionarsi alla politica e a viverla attivamente, ma si esprima anche e dibatta su tematiche ancor più complesse come l'Unione Europea o il vincolo di mandato, a mente della fondamentale rilevanza che il momento partecipativo e deliberativo assume nella democrazia.

È stato richiesto di pronunciarsi sull'eliminazione di un terzo dei rappresentanti democratici a cittadini dei quali 1 su 3 crede che, nelle elezioni politiche, si voti anche per eleggere il capo del Governo e 1 su 10 anche il Presidente della Repubblica<sup>384</sup>. Questa non si può definire democrazia reale: finché tutti non avranno almeno le basi per muoversi nel complesso mondo del diritto costituzionale e poter così comprenderne gli eventi e, se del caso, arricchire in autonomia le proprie conoscenze, non si può sperare in una partecipazione maggioritaria attiva e costruttiva.

Un tempo l'intermediazione dei partiti sopperiva alle carenze tecniche – da un punto di vista costituzionale - degli attivisti. Ma, con queste premesse, lo scollamento dei partiti dalla base e l'oligarchica gestione degli stessi del potere saranno condizioni cicliche ineluttabili: se i politici “di professione” saranno gli unici, insieme ad accademici e giuristi, a comprendere cosa e perché accade nel panorama costituzionale e politico e se sia legittimo o meno, sarà difficilmente evitabile che la loro opera di intermediazione trascenda fino a diventare autonoma gestione *in nome* (e non sempre *per conto*) dei cittadini. A quest'ultimi verranno solo richiesti voti di delega, per occuparsi dello Stato col loro consenso e senza la loro partecipazione, impossibilitata dall'ignoranza. Senza un'efficace didattica costituzionale, la partecipazione è destinata a rimanere nella parentesi quinquennale del voto. Peggio, come visto, il rischio è che non si comprendano i perché della democrazia (che su base nazionale non può che essere rappresentativa) e le endemiche difficoltà del dibattito, ricadendo in quella spirale discendente che è il populismo i cui esiti infausti sono stati tratteggiati.

Inoltre, si richiama quanto affermato circa i rischi della manipolabilità del voto dei cittadini, anche in un contesto rappresentativo. Si cita un “trucco” ampiamente usato nelle ultime decadi: incitare al dissenso verso forze di maggioranza perché riunite intorno a un Presidente del Consiglio dei Ministri “non eletto dal popolo”, posto che nessuno è in effetti scolasticamente tenuto a sapere che una Repubblica parlamentare ruota attorno al Parlamento, unico organo direttamente eletto dai cittadini, e non al Governo, e al vincolo fiduciario intercorrente tra i due.

---

lo stesso concetto di convivenza civile. Ma essa significa, anzitutto, che l'autorità può vietare o imporre comportamenti, e, a maggior ragione, può utilizzare la forza di coercizione nei confronti delle persone, solo in nome di riconosciuti interessi di altri soggetti o della collettività, e nei limiti in cui ciò sia necessario per salvaguardare tali interessi»: V. ONIDA, *La Costituzione*, cit., p. 61.

<sup>384</sup> F. R. COLOMBO, *Quanto conoscono il sistema istituzionale italiano gli elettori delle varie forze politiche?*, cit.

Infine, è stato osservato quanto la complessità della modernità influisca sul grado di soddisfazione verso la democrazia rappresentativa, costituendo le istituzioni sovranazionali ostacoli, agli occhi del cittadino, tra il proprio ruolo di detentore della sovranità e la propria autodeterminazione; un'istruzione di base al diritto pubblico è essenziale per cogliere la legittimità e la necessità storica di realtà come l'Unione Europea o, viceversa, per formulare una propria idea critica a riguardo.

Il tema non è nuovo ed è stato a lungo oggetto di dibattito e di attenzione da parte del legislatore<sup>385</sup>, sebbene fino ai tempi recenti di veri e propri manuali di diritto si dotavano solo gli istituti professionali, gli unici ad avere tale materia oggetto di autonoma trattazione<sup>386</sup>.

Le cose potrebbero (potevano?) cambiare con una recente novella. Il legislatore è infatti da ultimo intervenuto sul punto con la l. 92/2019, rubricata proprio *Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*.

Già la rubrica del testo normativo lascia presagire che non si tratti di una svolta nel senso di didattica costituzionale per come sopra esposta: «sarebbe stato meglio (...) usare il termine “educazione alla cittadinanza” che, a differenza di “educazione civica”, implica il riferimento allo sviluppo di atteggiamenti e comportamenti rispettosi dei diritti dell'uomo e della cittadinanza democratica», ma la scelta è stata diversa e preannuncia una scarsa attenzione verso i principi costituzionali democratici strutturali dell'ordinamento: «non è forse un caso che l'aggettivo democratico/a non compaia mai nel testo di legge»<sup>387</sup>.

I principi che hanno mosso tale riforma, indicati all'articolo 1, paiono in realtà in linea con quanto fin qui esposto: si rimarca come tale insegnamento contribuisca «a formare cittadini responsabili e attivi e a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri». Anche il secondo comma è promettente, enunciando come primo obiettivo della nuova materia «la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea per sostanziare, in particolare, la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona».

Successivamente, tuttavia, il punto focale che qui si auspicava sbiadisce: la materia è indicata, al secondo articolo, come insegnamento «trasversale», da inserirsi nelle altre

---

<sup>385</sup> Per una rassegna di interventi sul punto, F. PARUZZO, *Conoscere la Costituzione. Tra scuola e Università*, in *Federalismi.it*, paper del 13 luglio 2022, pp. 4 ss. Per una prospettiva internazionale, E. PASOLINI, *Educazione civica e alla cittadinanza. Le proposte delle organizzazioni internazionali*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 15 ss.

<sup>386</sup> F. PALLANTE, V. GHIGGIA, G. MUROTTI, *La Costituzione nei libri di diritto ed educazione civica: l'organizzazione degli argomenti e il linguaggio utilizzato*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022, p. 192.

<sup>387</sup> L. SCIOLLA, *Il contributo delle scienze sociali allo sviluppo dell'educazione civica e alla cittadinanza a scuola*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 298.



discipline, senza che ne derivino modifiche all'organico scolastico (comma 8). Non si intravede nella trasversalità una nota di merito<sup>388</sup>: la conoscenza dei principi e delle istituzioni della Costituzione va consegnata al cittadino non declinata a seconda dei campi di applicazione, bensì come materia a sé stante<sup>389</sup>, di modo che abbia poi egli stesso le possibilità per interpretare, alla luce di quanto acquisito, gli avvenimenti della vita politico-istituzionale del Paese: «le conoscenze trasversali non nascono trasversali: ogni conoscenza è tale in un preciso contesto, quello che conta non è la trasversalità ma la trasferibilità di esse da parte degli studenti nei diversi contesti»<sup>390</sup>. Non pare ragionevole aspettarsi che “spiragli” di diritto costituzionale inseriti nei programmi di altre materie siano sufficienti a colmare le endemiche lacune fin qui esposte. Ciò che va fatto non per far di tutti dei giuristi, ma per far di tutti dei cittadini in grado di appropriarsi realmente delle prerogative democratiche, *in primis* il voto consapevole.

Va osservato come il legislatore si sia attenuto a una tendenza europea: a livello di istruzione primaria e secondaria, dei quarantadue sistemi educativi che propongono un'offerta formativa di educazione civica, la maggior parte utilizza un approccio integrato e intercurricolare, rimanendo in minoranza queglii stati che la identificano come disciplina di studio autonoma<sup>391</sup>. Tuttavia ciò non pare sufficiente ad avallare la scelta di non istituire un'educazione alla cittadinanza come materia autonoma, essendo di importanza cruciale che ogni individuo conosca la realtà costituzionale e istituzionale in cui si svolge la sua vita e alla quale ci si aspetta contribuisca attivamente.

Dopo un terzo articolo dedicato alle competenze da acquisirsi assai eterogeneo - che spazia da «Costituzione, istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e degli organismi internazionali; storia della bandiera e dell'inno nazionale» (let. a) a «elementi fondamentali di

---

<sup>388</sup> In senso difforme invece G. SOBRINO, *L'insegnamento della Costituzione nella scuola oggi, strumento istituzionale per la promozione di una cittadinanza “piena” e consapevole*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022, p. 273. L'autore ne mette anche in evidenza l'autonomia della valutazione scolastica come punto pregevole della novella, che effettivamente permette una certa focalizzazione sulla, pur fumosa, materia.

<sup>389</sup> È stata definita come “*compromised transparency*” quella trasparenza delle pubbliche istituzioni solo di facciata: trattasi del rendere accessibili al cittadino tutti gli atti dello Stato e della p.a., ma, essendo quest'ultimi elaborati in quella *arcana iuris* che fin dal medioevo è appannaggio di pochi tecnici e non avendo il cittadino alcuna formazione a riguardo, risulta in fin dei conti una trasparenza decisamente opaca; G. A. NATION III, *We the people: the consent of the governed in the twenty-first century: the people's unalienable right to make law*, cit., p. 334.

<sup>390</sup> G. BAGNI, *Per una scuola veramente civica*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 217.

<sup>391</sup> V. DAMIANI, *L'educazione civica e alla cittadinanza in Europa*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 32-33. La Francia, ad esempio, la prevede come materia di insegnamento a sé stante, con la materia *Enseignement moral et civique (EMC)* che è stata inserita subito gli attacchi terroristici del 2015 alla sede del giornale Charlie Hebdo per educare i cittadini ai valori repubblicani; A. PRAMPOLINI, *L'educazione alla cittadinanza nel Web. Parte seconda: la Francia*, in *Historia Ludens*, 28 gennaio 2022, sul sito [www.historialudens.it](http://www.historialudens.it). Irlanda e Portogallo, viceversa, sono esempi di paesi membro che intendono la materia come insegnamento trasversale. Vi sono anche casi, come in Slovenia, dove singoli moduli specifici sull'argomento devono essere oggetto di trattazione scolastica ogni anno, sebbene in generale l'educazione alla cittadinanza sia intesa come materia trasversale. Per questi e altri esempi, A. FUNDARÒ, *Educazione civica, come si insegna in Europa: i contenuti del curriculum sono multidimensionali, ricchi e adatti a ciascun livello di istruzione*, in *Orizzontescuola.it*, 27 giugno 2020.

diritto, in particolare di diritto del lavoro» (let. d), da educazione ambientale (let e) alla lotta alle mafie (let. f) ad, addirittura, «formazione di base in materia di protezione civile» (let. h) -, finalmente la quarta disposizione del testo si focalizza sulla Costituzione. Si poteva sperare, tuttavia, in indicazioni chiare e precise sui punti sopra espressi<sup>392</sup> (sostanzialmente i primi 12 articoli del testo costituzionale, formazione e funzioni di Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), ma ci si ritrova, invece, a leggere un'esposizione fumosa<sup>393</sup>, che lascia ampi margini di incertezza.

Colpisce anche la scelta della novella di specificare come nessun altro professore dovrà essere inserito nell'organico (e nessun riconoscimento economico ulteriore sarà concesso a quegli insegnanti che si ritroveranno educazione civica "trasversalmente" nel proprio programma); di conseguenza è materia del cui insegnamento si dovrà far carico tutto il corpo docenti, in particolare quelli di storia e, se presenti, filosofia, diritto ed economica. Il testo normativo affida l'insegnamento nelle scuole del secondo ciclo ai docenti abilitati in discipline giuridiche ed economiche laddove disponibili: «il che significa (...) che dove questi docenti non siano disponibili (nei classici e negli scientifici, tra l'altro) dell'educazione civica dovranno farsi carico soprattutto, di nuovo, i docenti di storia e filosofia»<sup>394</sup>. Questa mancanza motivata da una scelta di risparmio svilisce l'intero insegnamento della materia.

Per quanto, dunque, sicuramente la l. 92/2019 abbia il pregio di un alto valore "politico"<sup>395</sup>, riconducendo l'attenzione sulla necessità di istruire gli studenti ai valori e ai principi costituzionali, non pare corrispondere in pieno alle esigenze di istruzione sul funzionamento basilare della democrazia sopra richiamate.

---

<sup>392</sup> Si concorda con chi ha ritenuto atipico e potenzialmente inefficace che si promuova «"lo studio degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale" senza porre la domanda a monte su che cosa significhi il decentramento dello Stato, né le forme in cui si può attuare. Né viene toccato l'aspetto dei diritti, dei loro diversi tipi, e del rapporto con i doveri. Questi non sono altro che esempi di tematiche di cruciale importanza per la formazione di cittadini consapevoli affrontate dalle scienze sociali fin dai loro esordi»; L. SCIOLLA, *Il contributo delle scienze sociali allo sviluppo dell'educazione civica e alla cittadinanza a scuola*, cit., p. 299.

<sup>393</sup> Art. 4 l. 92/2019: «1. A fondamento dell'insegnamento dell'educazione civica è posta la conoscenza della Costituzione italiana. Gli alunni devono essere introdotti alla conoscenza dei contenuti della Carta costituzionale sia nella scuola dell'infanzia e del primo ciclo, sia in quella del secondo ciclo, per sviluppare competenze ispirate ai valori della responsabilità, della legalità, della partecipazione e della solidarietà. 2. Al fine di promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale, disciplinato dalla Carta costituzionale, sono adottate iniziative per lo studio degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale. Al fine di promuovere la cittadinanza attiva, possono essere attivate iniziative per lo studio dei diritti e degli istituti di partecipazione a livello statale, regionale e locale. 3. La conoscenza della Costituzione italiana rientra tra le competenze di cittadinanza che tutti gli studenti, di ogni percorso di istruzione e formazione, devono conseguire. 4. Con particolare riferimento agli articoli 1 e 4 della Costituzione possono essere promosse attività per sostenere l'avvicinamento responsabile e consapevole degli studenti al mondo del lavoro».

<sup>394</sup> C. GIUNTA, *La fascista intelligente e l'educazione civica*, in *il Mulino*, n. 4/2019, p. 539. Questa debolezza è condivisa a livello eurounitario, dove solo 17 sistemi su 42 non hanno regolamenti o raccomandazioni per la formazione iniziale dei professori nelle cui materie dovrà essere innestata l'educazione alla cittadinanza attiva; V. DAMIANI, *L'educazione civica e alla cittadinanza in Europa*, cit., p. 39.

<sup>395</sup> G. SOBRINO, *L'insegnamento della Costituzione nella scuola oggi, strumento istituzionale per la promozione di una cittadinanza "piena" e consapevole*, cit., p. 246 ss.

In particolare, sotto un'unica etichetta il legislatore ha radunato un'ampia varietà di tematiche e di obiettivi: educare gli studenti a essere “bravi cittadini” a tutto tondo, sensibili non solo ai principi costituzionali, ma anche alle tematiche ambientali e di contrasto alla criminalità organizzata, nonché a proprio agio nel cyber-mondo e in grado di discernere le *fake-news* dalla realtà. Ha inteso introdurre un'innovazione «funzionale ad un più agevole raccordo fra le discipline e le esperienze di cittadinanza attiva che devono concorrere a comporre il curriculum di educazione civica»<sup>396</sup>. Tali intenzioni sono sicuramente meritevoli, ma non sufficienti a risolvere le problematiche di incomprendimento dei meccanismi della democrazia e ignoranza dei principi costituzionali che costituiscono un controsenso democratico.

L'etica della cittadinanza espressa nella Costituzione e il funzionamento degli organi fondamentali dello Stato: a tanto si doveva aspirare, da un lato, e ci si doveva fermare, dall'altro, per consegnare agli studenti le basi per essere cittadini attivi in una democrazia.

Le tematiche più “generaliste” espresse dalla riforma avrebbero potuto trovare sede naturale nella scuola primaria e secondaria di primo grado, insieme ai principi generali consacrati nella carta costituzionale<sup>397</sup>. La scuola secondaria di secondo grado avrebbe potuto, a quel punto, accogliere un insegnamento autonomo dei medesimi principi, approfonditi a un livello superiore, e la base del funzionamento istituzionale repubblicano.

Se è vero che i «pilastri»<sup>398</sup> di questa nuova disciplina sono la Costituzione, le istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e degli organismi internazionali, la storia della bandiera e dell'inno nazionale, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, e l'educazione alla cittadinanza digitale, ci si poteva soffermare maggiormente sui primi tre e realizzare una vera e propria didattica costituzionale.

Sicuramente una maggiore attenzione dedicata al diritto costituzionale – giacché in ultima analisi soprattutto di questo si tratta – renderebbe la materia assai più ostica<sup>399</sup>, se si pensa che è un corso ad oggi riservato ai *curriculum* universitari.

Tuttavia, da un lato, non può che essere osservato che generalmente negli atenei diritto costituzionale è materia del primo anno; per studenti, dunque, che hanno da pochi mesi lasciato le scuole superiori. Si potrebbe ben immaginare di impartire i fondamenti dei principi

---

<sup>396</sup> Allegato A al testo di legge, p. 1.

<sup>397</sup> C. PONTECORVO, *La dimensione evolutiva nell'educazione civica e alla cittadinanza*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale, maggio 2021, p. 161 ss. Per un esempio pratico su come si potrebbero insegnare ai bambini i principi costituzionali fondamentali, M. CELENTANO, C. TRIPODINA, *Palmiro e il sommo libro della costituzione*, Roma, Armando Editore, 2018, *passim*.

<sup>398</sup> A. GIANNELLI, *L'educazione civica come strategia di innovazione didattica*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021, p. 226.

<sup>399</sup> A. M. AJELLO, *Educazione civica come educazione alla cittadinanza globale: oggi è più difficile*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale, maggio 2021, p. 210.

costituzionali (tematiche più generali) nei primi anni lasciando la più complessa parte istituzionale agli ultimi. Dall'altro, e soprattutto, qui si sollecita la valutazione dell'introduzione di questi principi di diritto pubblico a livello di scuola superiore non per una convinzione di superiorità della materia sulle altre attualmente insegnate, ma per una necessità di coerenza sistemica: una democrazia non può resistere a tempi di crisi se la cittadinanza non è cittadinanza democratica e, per esserlo, deve essere messa nelle condizioni di conoscere i principi e i meccanismi di quella democrazia: Giuseppe Mazzini, che identificò l'educazione come uno dei pilastri del suo pensiero, auspicava il raggiungimento di un livello tale per cui «l'educazione nazionale dirà sul finire dell'insegnamento all'allievo: a te, destinato per vivere sotto un Patto comune fra noi, noi abbiám detto le basi fondamentali di quel patto, i principii nei quali crede in oggi la tua Nazione»<sup>400</sup>; continuava, per altro, evidenziando come solo se compiutamente informato a un cittadino si può richiedere anche di rispettare gli oneri che tale condizione impone: «ma bada che il primo fra quei principii è Progresso; bada che la tua missione d'uomo e di cittadino è quella di migliorare, ove tu possa, la mente e il core dei tuoi fratelli».

Inoltre, se è vero com'è vero che la complessità globale odierna è un dato di fatto, il cittadino deve avere strumenti culturali di stampo giuridico-politico più affinati rispetto al passato per poter aspirare a comprenderla, senza che si debba scommettere unicamente nella buona volontà dei singoli di immergersi in uno studio autonomo della realtà del diritto, con tutte le più ampie difficoltà del caso.

### 3. *Una via meno segnata: democrazia diretta di prossimità*

È stato osservato a più riprese come la democrazia diretta sia, da un lato, un indubbio “revitalizzante” per la democrazia, ma, dall'altro, un'utopia (o una distopia) se intesa in senso massimalista su scala nazionale.

Ecco perché si ritiene che una delle soluzioni per salvaguardare il sistema democratico sia enfatizzare il concetto di integrazione della democrazia rappresentativa con quella diretta lì dove può essere efficace e scevra dalle problematiche precedentemente esaminate, ossia a livello microscopico, locale; o, per meglio dire, iper-locale.

Prima di entrare nel merito, alcune premesse.

---

<sup>400</sup> G. MAZZINI, *Doveri dell'uomo*, Roma, Editori riuniti university press, 2011, p. 164

Nel presente contributo si fa riferimento a una concezione che *integra* un contesto di democrazia rappresentativa con elementi propri della democrazia diretta, e la terminologia è adeguata: laddove la democrazia necessita di dibattito e partecipazione e il primo rischia di essere carente nella democrazia diretta – almeno a livello nazionale - e la seconda nella democrazia rappresentativa, coniugare in un unico sistema entrambi gli approcci significa proprio integrare l’una e l’altra democrazia, in questo senso complementari<sup>401</sup>. Superare, dunque, la visione conflittuale tra la democrazia rappresentativa e quella diretta e coniugare i due sistemi e i relativi benefici e pregi per il sistema democratico<sup>402</sup>.

Tuttavia, è importante sottolineare come il lemma “democrazia integrata” non sia nuovo: di democrazia integrata, infatti, si parlò in passato per rifarsi a una visione della democrazia che accosta sì allo Stato centrale una rete di comunità delocalizzate ma, da un lato, imperniata intorno alla realtà aziendale (sistema che avrebbe reso possibile erigere una democrazia dei più qualificati in maniera spontanea, essendo più probabile che in piccole comunità emergano i migliori) e, dall’altro, pregno di un afflato valoriale elevato, che poneva al centro del cambiamento non tanto procedure alternative quanto il recupero di valori morali e scientifici<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> «Oggi i cittadini italiani si sentirebbero più soddisfatti di un ulteriore ampliamento delle deleghe verso il basso (...) La democrazia diretta (...) in questo senso rappresenta una possibile soluzione per chi, deluso dalla politica, lasciato ai margini da un mercato del lavoro sempre più respingente e sfidato dalle conseguenze economiche del decennio di crisi – aggravate dalla pandemia – cerca una soluzione all’attuale sistema, considerato ormai inadeguato»: così C. FERRARI, *Appendice. Fiducia nelle istituzioni altalenante e democrazia in crisi*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a ura di), *Qualità della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2021, pp. 174 ss. Parlano di questa visione integrativa E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento*, cit., pp. 592 ss.; L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, cit., pp. 74 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *Sulla (ri)produzione legislativa di norme abrogate mediante referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2011, pp. 3832 ss.; F. PAGLIERI, *Menti in crisi: per una scienza cognitiva della crisi economica, sociale e politica*, in *Sistemi intelligenti*, n.1/ 2014, p. 179; A. PERTICI, *L’iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l’integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, cit., pp. 252 ss. D’altra parte, come osservato da P. COSTA, *La carta europea dell’autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1/2018, p. 72, «è (...) problematico asserire la coincidenza tra rappresentanza generale e democrazia. Al di là dei tortuosi percorsi storici e teorici che hanno condotto ai dispositivi legittimanti contemplati dalle costituzioni moderne, l’idea di esaurire la democrazia nella rappresentanza generale genera, praticamente da sempre, inquietudini di fondo». Della democrazia svizzera “semi-diretta” D. JOYE, *La democrazia locale e diretta in Svizzera*, in *Amministrare*, n. 2/1999, pp. 185 ss. ha detto: «la democrazia semi-diretta permette certo un’integrazione relativamente forte dei cittadini nel sistema politico, senza dubbio più forte che in un sistema puramente rappresentativo (...) è viva, forte e non riduce la partecipazione elettorale propriamente detta. (...) In questo senso anche se l’elettore svizzero ha in certe città l’occasione di votare molto, non si può parlare di sovraccarico che indebolisce la partecipazione elettorale. Infine, la democrazia semi-diretta permette di introdurre dibattiti importanti a livello politico. Essa sfugge da una parte ai partiti politici. Ciò nonostante, la selezione spesso operata fra gli attori può essere suscettibile di privilegiare le posizioni conservatrici, intese come opposizione al cambiamento dell’ambiente quotidiano, in particolare nelle città in cui le associazioni di quartiere sono potenti e fortemente integrate». Della partecipazione come balsamo per la crisi della democrazia M. POLVANI, *Partecipazione e spazi civici. Forme, problemi e opportunità della partecipazione in politica*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a ura di), *Qualità della democrazia*, cit., p. 25 ss.

<sup>402</sup> Sul rapporto necessariamente conflittuale tra le due democrazie e sulla necessaria modernità delle istanze di democrazia diretta, D. PALANO, *I due volti della democrazia diretta. Note per la genealogia di un progetto moderno*, in *Teoria politica*, n. 10/2020, pp. 341 ss.

<sup>403</sup> In particolare Adriano Olivetti; A. OLIVETTI, *Democrazia senza partiti*, Italia, Edizioni di Comunità, 2013, *passim*. Ha commentato il suo pensiero M. MORNESE, *L’eresia politica di Adriano Olivetti*, Milano, Lampi di Stampa, 2005, *passim*

È dunque opportuno distinguere questa accezione del termine “democrazia integrata” e la visione integrata di democrazia a cui si fa riferimento in questo scritto e nei contributi richiamati in nota<sup>404</sup>. Non pare, d'altra parte, necessario coniare un termine *ad hoc* per tale visione, per la considerazione per cui esso già esiste ed è proprio “democrazia”.

Se la democrazia non può che essere decisione diretta del popolo o indiretta da parte di rappresentanti selezionati dallo stesso e, dunque, non può che essere democrazia diretta o rappresentativa; se ciascuna delle due opzioni ha dei pregi complementari alle carenze dell'altra e necessari per la realizzazione di una democrazia effettiva ed efficiente; allora, dati questi presupposti, pare opportuno utilizzare il termine “democrazia” come volto a richiamare la più compiuta essenza del concetto, quella visione integrata di cui si tratta, ossia un sistema in cui la sovranità popolare viene esercitata tanto da rappresentanti democratici quanto da tutti i cittadini<sup>405</sup>.

L'attuale *status quo* dell'ordinamento repubblicano ha un baricentro ampiamente spostato verso la democrazia rappresentativa. Tuttavia, la democrazia non può più accontentarsi del voto come momento di espressione, ma ha bisogno di un costante autoaffermarsi<sup>406</sup>, pena lo scollamento del cittadino dalla realtà politica statale. Parimenti, bisogna fare i conti con le fragilità proprie della democrazia rappresentativa per come più volte richiamate, l'*elitarismo* settario e l'oligarchia partitica anzitutto.

Vi è di più. Nei primi decenni della democrazia moderna, i mezzi di comunicazione erano assai più limitati di quelli odierni e diffusi in maniera decisamente meno capillare. Oggi l'abitudine alla costante connessione interpersonale della rete e all'ininterrotto flusso di

---

e in particolare pp. 72 ss. Per un modello aziendale autogestito più risalente, che pone l'accento sull'educazione degli individui e sembra fungere da prologo a questa visione, R. MASSARI, *Il principio di autogestione nell' '800*, cit., pp. 155 ss.; ciò che sembra avere una eco nelle esperienze dei *soviet*, non limitati al panorama russo: B. TSARATAN, *Nel nostro secolo: l'esperienza jugoslava*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., pp. 176 ss. Si tratta qui di figure che sono definibili democrazia diretta in senso molto lato, avendo a che fare più con l'autogestione aziendale che politico-amministrativa di una collettività (per quanto talvolta le due realtà fossero assai confuse).

<sup>404</sup> Sia chiaro, infatti, che non pochi autori parlano di una concezione integrata della democrazia nella medesima maniera di questo contributo; *ex multis*, M. CALAMO SPECCHIA, *Quale disciplina referendaria nel Regno Unito? Brevi note su di un approccio sistematico per un modello a-sistematico*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendaria nel regno unito*, Dogana, Maggioli, 2012, p. 139.

<sup>405</sup> E. MOUNIER, *Rivoluzione personalista e comunitaria*, Milano, Edizioni comunità, 1955, p. 274 ss.

<sup>406</sup> «Se la storia può offrire degli ammaestramenti, quello emergente dall'esperienza costituzionale vissuta dalla Germania suona in questo senso: che una democrazia moderna (...) esige che l'assetto istituzionale democratico permei tutte le strutture, economiche e sociali, perché è dalla profonda ed intima compenetrazione di queste nel proprio organismo che può trarre le vere ragioni della sua solidità»: così C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, pp. 83 ss. Sul punto, oltre a quanto richiamato nel contributo in precedenza sulla democrazia sostanziale, anche G. CERRINA FERONI, *Ripensare la democrazia rappresentativa aldilà del “mito” populista*, cit., p. 4; P. ROSANVALLON, *Sulla crisi della democrazia*, in *il Mulino*, n. 4/2020, p. 693 L. ELIA, *La costituzione aggredita*, cit., p. 47 ha evidenziato le «aspirazioni dei costituenti» a «radicare nel popolo i principi fondamentali della Costituzione repubblicana promuovendo progressivamente (...) l'integrazione nel sistema dei cittadini elettori che non possono limitarsi ad eleggere i parlamentari ma vogliono anche contare nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale».

informazioni che essa assicura hanno l'effetto di ingenerare esigenze di partecipazione e rapidità maggiori anche riguardo ai circuiti democratici. L'immediatezza che caratterizza la nostra realtà, allo stesso tempo incarnata e diffusa dall'avvento della digitalizzazione, ha condotto a esigenze nuove rispetto al passato<sup>407</sup>. Lo spirito tecnologizzato della storia, dunque, si accosta al disincanto delle crisi come ulteriore elemento di pressione verso un rinnovo della democrazia<sup>408</sup>. Si è detto, però, della fallacia di internet come nuova agorà pubblica. È necessario, dunque, analizzare come tale rinnovo possa concretamente avvenire e tanto si cercherà di fare.

Vi sono, dunque, due ordini di ragioni per non accontentarsi di relegare la democrazia diretta agli occasionali *referendum* o proposte di legge popolari: uno teorico e uno pratico.

Circa il primo, si richiama quanto fin qui illustrato: la democrazia diretta è la forma più pura di democrazia, mentre la versione rappresentativa è una mediazione tra la medesima ed esigenze di governabilità. Negare una valorizzazione della democrazia diretta significherebbe accettare solo alcuni aspetti della democrazia, rigettandone altri elementi essenziali.

Il piano pratico della tesi che sostiene la necessità di una democrazia integrata - diretta e rappresentativa - ha, a sua volta, diverse sfaccettature.

Anzitutto, ci si è a lungo soffermati sulla necessità della democrazia di essere intessuta di partecipazione, non meramente procedurale<sup>409</sup>: la democrazia diretta ha l'indubitabile pregio di essere l'apogeo della partecipazione politica dei cittadini, del loro interesse verso la *res publica*. Se una democrazia sana è una democrazia partecipata, che vive momenti deliberativi, non c'è modo migliore per ottenere tali risultati che coinvolgere direttamente i cittadini nelle decisioni e nei necessari dibattiti che le precedono, stimolare il senso di appartenenza alla collettività e

---

<sup>407</sup> Oltre a quanto espresso nei capitoli precedenti a riguardo, E. ARTIOLI, *Il ruolo del dialogo tra forze sociali negli ultimi decenni*, cit., p. 506-507; C. FASONE, *L'esercizio del mandato rappresentativo nell'era digitale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in L. E. Ríos Vega, I. Spigno (a cura di), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Editoriale scientifica, Nola, 2020, pp. 73 ss.

<sup>408</sup> «Oggi i cittadini italiani si sentirebbero più soddisfatti di un ulteriore ampliamento delle deleghe verso il basso (...) La democrazia diretta (...) in questo senso rappresenta una possibile soluzione per chi, deluso dalla politica, lasciato ai margini da un mercato del lavoro sempre più respingente e sfidato dalle conseguenze economiche del decennio di crisi – aggravate dalla pandemia – cerca una soluzione all'attuale sistema, considerato ormai inadeguato»: così C. FERRARI, *Appendice. Fiducia nelle istituzioni altalenante e democrazia in crisi*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, cit., pp. 174 ss.

<sup>409</sup> A riguardo si richiama F. PIZZOLATO, *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, n. 1/2021, p. 177, che ha evidenziato come «il richiamo al lavoro contenuto nell'art. 1 Cost. significa infatti l'opzione per una democrazia non principalmente di investitura, retta cioè sulla selezione di una classe politica cui siano delegate le decisioni sull'ordinamento dei rapporti sociali, ma intessuta dal contributo quotidiano – feriale – dei cittadini e dunque dalla loro partecipazione alla costruzione della convivenza»; successivamente l'autore evidenzia come la portata "sanante" della democrazia di una partecipazione a livello locale sia trascurata nel dibattito attuale, pur negando anche che la democrazia diretta possa essere una soluzione (*ibidem*, p. 179). Sulla democrazia sostanziale intesa come costante attività dei cittadini nella cura della *res publica*, oltre a quanto già richiamato nel presente contributo, G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale* (a cura di A. Michieli), Bologna, Zikkaron, 2017, p. 27 ss. In senso diverso vengono intese democrazia formale e sostanziale in L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, in *Revus*, n. 18/2012, p. 69 ss.

la voglia di confrontarsi e discutere e accordare la responsabilità di compiere una scelta che avrà ripercussioni immediate sulla vita quotidiana di tutti.

Una democrazia siffatta rappresenta, inoltre, il miglior antidoto al populismo e alle sue possibili degenerazioni<sup>410</sup>. È stato esposto come l'esito più probabile del populismo sia l'avvento di una tirannide. Per sanare e prevenire le pulsioni populiste occorre ricondurre i cittadini alla politica, o meglio, la politica ai cittadini: rivitalizzare il circuito democratico, responsabilizzare gli individui e diffondere una cultura del dialogo e della partecipazione<sup>411</sup>. La democrazia diretta, paradossalmente, è sì uno dei sintomi del populismo (almeno nelle sue prime fasi), ma, se attuata nei modi che le consegnano efficacia ed incisività, può essere anche una delle cure<sup>412</sup>.

Si propone dunque, dopo l'educazione costituzionale, una seconda direttrice per sanare la democrazia: si tratta del legame tra democrazia diretta e democrazia locale - o meglio dire, come si vedrà, di prossimità.

### 3.1. Democrazia locale, democrazia di prossimità

Quando ci si è rivolti alle espressioni di democrazia in un livello territorialmente più circoscritto di quello nazionale, in questo contributo si è utilizzato fin'ora il lemma "democrazia locale"<sup>413</sup>. Tuttavia, giunti a questa fase dell'analisi, è necessario esporre un'ulteriore precisazione.

---

<sup>410</sup> Come riporta M. LAZAR, *I mutamenti delle democrazie contemporanee: i casi della Francia e dell'Italia*, in *Lectio Magistralis*, 17, Firenze, Firenze University Press, 2019, p. 37. Si cita quanto affermato dal fondatore del Movimento 5 Stelle, "Beppe" Grillo, in uno dei suoi comizi, che riprendere quanto qui si afferma (sebbene coi toni violenti propri della sua retorica): «Dovrebbero ringraziarci uno ad uno: se noi falliamo l'Italia sarà guidata dalla violenza nelle strade», riportato in REDAZIONE, *Governo, Grillo: "senza di noi la violenza". Berani: "discorsi seri, basta insulti"*, in *Il fatto quotidiano*, 07 marzo 2013. Sulla correlazione tra disgregazione dei sistemi politici e rovesciamenti violenti, H. ARENDT, *La disobbedienza civile* (titolo originale: *Civil disobedience*, nella traduzione di S. D'Amico), in P. Flores D'Arcais (a cura di), *Politica e menzogna*, Milano, SugarCo, 1985, p. 136 ss.

<sup>411</sup> A riguardo J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., pp. 198 ss.

<sup>412</sup> Sul rapporto tra populismo e inclusione, E. GREBLO, *Neopopulismi e democrazia illiberale*, in *Ragion pratica*, n. 2/2019, p. 484 ss. Sulla "popolocrazia" come il rimedio al populismo – ribadendo che nel presente contributo ci si rivolge a una popolocrazia solo parziale, locale – M. LAZAR, *I mutamenti delle democrazie contemporanee I casi della Francia e dell'Italia*, in AA.VV., *Lezioni e Letture della Scuola di Scienze politiche "Cesare Alfieri"*, Firenze, Firenze University Press, 2019, in particolare pp. 46 ss. Sul punto, anche S. SUTEU, *The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy Part of the Solution?*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3/2019, pp. 488 ss. Per un'analisi i cui risultati sono parzialmente discordi da quanto qui si sostiene, M. FREITAG, K. ACKERMANN, *Direct Democracy and Institutional Trust: Relationships and Differences Across Personality Traits*, in *Political Psychology*, n. 5/2016, p. 707 ss.

<sup>413</sup> Per una ricostruzione dei diversi approcci al tema susseguirsi cronologicamente, G. ROLLA, *La democrazia locale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni sintetiche*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, n. 1/2021, pp. 199 ss. Invero, non sono esclusi profili ulteriori di caratterizzazione dell'istituto: nella dottrina la democrazia locale è intesa anche in un senso ultroneo alla mera partecipazione elettorale, incastonandosi in quella che è stata definita una concezione



Il lemma “democrazia locale”, utilizzato generalmente nei termini di cui sopra, è però un concetto differente rispetto a una mera democrazia nazionale su scala ridotta.<sup>414</sup> Nella gestione del territorio la sinergia tra amministratori e cittadini è infatti ben più rilevante che a livello nazionale, avendo ogni provvedimento e scelta dei primi immediate ripercussioni sui secondi ed essendo questi ultimi i diretti destinatari di ogni iniziativa dei primi. Il legame tra amministrazioni locali e cittadini è più immediato e, di conseguenza, solido<sup>415</sup>.

Analizzare le voci dottrinali e giurisprudenziali che si rivolgono al concetto di “democrazia locale” permette di identificarne due accezioni: una prettamente istituzionale, in cui si parla di democrazia locale riferendosi all’elezione degli amministratori locali e, più in generale, alla dicotomia tra istituzioni rappresentative statali e regionali, provinciali e comunali<sup>416</sup>; una in cui

---

di politica “post elettorale” che non ha riguardo unicamente all’espressione decisionale periodica attraverso il voto, ma si iscrive in un contesto più ampio di scambi dialogici e interrelazioni continue tra istituzioni e associazioni di cittadini. Così G. INGARDIA, *Progettare lo sviluppo locale*, libreriauniversitaria.it, Padova, 2008, p. ix. È opportuno accennare al fatto che nella dottrina anglosassone il termine “democrazia locale” trova molteplici utilizzi con riferimento a questioni sistematiche giurisdizionali; questa anomalia rispetto al significato che si è andato qui delineando si può preliminarmente spiegare se si considera che nell’apparato giuridico statunitense tanto i giudici quanto i procuratori sono tendenzialmente eletti dalla popolazione: ben sono percepibili, dunque, come espressione di democrazia locale per come la si sta qui tratteggiando. Sul punto, a titolo esemplificativo, W. J. STUNTZ, *Unequal Justice*, in *Harvard Law Review*, vol. 121/2008, p. 1969 e, in particolare, p. 1997 ss. Si rivolge l’attenzione anche a S. BIBAS, *Criminal (in)justice and democracy in America*, in *Harvard Law Review Forum*, vol. 122/2013, in particolare pp. 138 ss. e 144, dove l’autore sostiene l’importanza di aprire all’idea di una giustizia (popolare) localizzata, riconnettendovi il concetto di “local democracy”. Questa accezione particolare di democrazia locale non significa che non sia intesa anche come capacità decisionale gestionale localizzata, non per forza legata a questioni di sistema giurisdizionale; ad esempio, si veda G. STOKER, *Perché la politica è importante* (titolo originale: *Why Politics Matters*, traduzione a cura di Simona Garavelli), Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 278. Nell’ambito italiano la tematica è stata trattata, ad esempio, per ciò che concerne la capacità dei cittadini di essere promotori di “azioni popolari penali” sotto l’egida di associazioni, ritenendolo un vero e proprio istituto di democrazia diretta; C. BONA, *L’azione popolare locale nel processo penale*, in *Giurisprudenza di merito*, n. 9/2003, p. 1896 ss. Si veda anche D. BALDUZZI, *Democrazia deliberativa, mediazione e giustizia riparativa: scenari di un incontro possibile*, cit., p. 131 ss. per lo spunto di inserire elementi di giustizia riparativa a livello locale: un tipo di giurisdizione, per i reati meno gravi, più tesa al risanamento della frattura nel tessuto sociale che l’offesa al bene giuridico tutelato ha cagionato che non a punire o isolare il condannato. A riguardo anche M. DE CERTEAU, L. GIARD, P. MAYOL, *L’invention du quotidien*, vol. II, *Habiter, Cuisiner*, Parigi, Gallimard, 1994, p. 15. Per uno sguardo alla democrazia locale per come intesa e valorizzata in ambito internazionale, G. BOGGERO, *Congresso dei Poteri Locali e Regionali (Consiglio d’Europa)*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 659 ss.; C. COLINET, *L’ente locale e il Consiglio d’Europa*, in M. Balducci, P. Dragone (a cura di), *C’è posto per l’ente locale in Europa?*, Donzelli, Roma, 2011, p. 29 ss.

<sup>414</sup> Non mancano tuttavia visioni che pongono la democrazia locale come una forma di governo del territorio ontologicamente da contrapporsi al governo centrale statale; E. GALAVOTTI, *Società ecologica e democrazia diretta*, Amazon, 2014, p. 174.

<sup>415</sup> Si cita un recentissimo studio che si concentra sulle differenze tra elettori di destra e di sinistra: emerge, tra le altre cose, come la fiducia nei partiti (22,5% per gli elettori di sinistra, 25% per quelli di destra), nel Governo (18,9% a sinistra, 28% a destra) e nel Parlamento (26,1% sinistra, 30,8% destra) sia decisamente inferiore alla fiducia riservata alle amministrazioni locali in entrambe gli schieramenti (57,3% sinistra, 58,3% destra); T. FAVA, *La destra e la sinistra nell’era dei populismi. Uno studio di caso*, in *Polis*, n.2/2022, p. 238. Sulla “territorialità” degli enti locali e alcune posizioni emerse in dottrina e assemblea costituente, S. BARTOLE, *Art. 114*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, pp. 12 ss.

<sup>416</sup> «È solo in un contesto autonomistico che la democrazia sostanziale può mettere radici, perché grazie alle autonomie locali può avvenire quell’integrazione feriale tra sfera sociale e istituzionale che è al cuore della strategia democratica costituzionale. Questo non significa aderire alla prospettiva delle autonomie come piccoli – e talora grotteschi – centri di potere (...), ma, all’opposto, pensarle come lo spazio e la possibilità sempre aperti di un coinvolgimento vitale e di un’inclusione attiva dei cittadini»: così F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 72. Il tema sposta il fulcro del discorso dalla decisione del governo alle possibilità per istituzioni localmente elette di governare

l'enfasi viene posta sulla capacità che hanno le esperienze di democrazia a livello territorialmente circoscritto di favorire la partecipazione dei cittadini nella vita politica delle proprie comunità, promuovendo l'autodecisione locale<sup>417</sup>. A tale sfaccettatura della democrazia locale ci si riferisce anche – causando talvolta non poche incertezze - col lemma “democrazia di prossimità”<sup>418</sup>. D'altra parte, la valorizzazione della partecipazione democratica dei cittadini a livello territoriale è un concetto risalente; già la strutturazione delle regioni ordinarie, secondo alcuni, era un modo per «sperimentare nuove forme di allargamento dei canali della democrazia rappresentativa, inserendo nelle istituzioni locali (non solo nelle regioni, ma anche nei comuni maggiori, attraverso l'istituzione dei consigli di quartiere) forme di apertura delle sedi e dei processi decisionali alle organizzazioni sociali: l'obiettivo era dunque di allargare la base politica delle decisioni pubbliche, rompendo il monopolio troppo rigido detenuto dai partiti politici»<sup>419</sup>.

Nella giurisprudenza nazionale il fondamento costituzionale del concetto di democrazia locale è per lo più ricondotto all'art. 5 Cost. e al principio autonomista, privilegiando evidentemente la lettura “istituzionale” del termine, riferendolo alle istituzioni rappresentative del territorio. Il termine “democrazia locale” compare in una pronuncia di inizio millennio della Corte Costituzionale (C. Cost. 48/2003) e con esso la Corte si riferisce alla materia dell'ordinamento degli enti locali, riconducendovi «la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche

---

efficacemente senza le intromissioni del potere centrale, aprendo tutte altre questioni pragmatiche, di cui si cita ad esempio la gestione dei servizi pubblici in un contesto di democrazia locale: C. F. SABEL, *Globalizzazione, nuovi servizi pubblici, democrazia locale. Quale connessione?*, in R. Prandini (a cura di), *Esperimenti di nuova democrazia*, Roma, Armando editore, 2013, p. 79 ss. Il tema conduce a porre l'accento sull'autonomia finanziaria come prerequisito necessario della democrazia locale; A. MORRONE, *Autonomia finanziaria degli enti locali e democrazia locale*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, n. 1/2021, p. 153 ss. In altri casi ancora, si riconducono entrambe gli aspetti al lemma, analizzandone anche i rapporti interni; P. MARTINO, «*Ibis redibis non morieris in bello*»: *dinamiche e prospettive di interazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa nel Regno Unito*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, San Marino, Maggioli, 2012, pp. 360 ss.

<sup>417</sup> G. GANGEMI, *Procedure e processi nelle elezioni: le amministrative del 1999 e del 2004 a Padova*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., pp. 116 ss.; Y. SINTOMER, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, cit., p. 121; A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, ebook, Giappichelli, 2018, p. 247.

<sup>418</sup> *Ex multis*, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 323 (il medesimo autore in nota non esita a definire il concetto di democrazia di prossimità «assai vago»); L. RAFFINI, *La democrazia in mutamento*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 71; P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica* (titolo originale: *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, nella traduzione di Filippo Domenicali), Torino, Roenberg & Sellier, 2015, p. 286. Così anche F. KARRER, *Democrazia di prossimità e rappresentanza di territorio*, in *TRIA*, n. 4/2013, che pur trattando di democrazia locale nella sua accezione più istituzionale, utilizza il lemma democrazia di prossimità proprio quando si riferisce al maggior coinvolgimento a livello locale dei cittadini e alla loro vicinanza alle istituzioni. Prima ancora che con una concezione geografica, pone in connessione la democrazia di prossimità con la democrazia partecipativa Y. SINTOMER, *Il potere al popolo*, cit., p. 209

<sup>419</sup> R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, Cedam, 2011, p. 6.

le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato»<sup>420</sup>. Dunque democrazia locale come procedure decisionali ed elettorali e aspetti organizzativi degli enti rappresentativi a livello locale.

Non mancano, tuttavia, esempi di letture della Suprema Corte del concetto di democrazia locale maggiormente sensibili al concetto di prossimità e alla partecipazione che lo connota, e dunque alla seconda accezione del lemma.

È il caso, ad esempio, della sentenza n. 50/2015, con la quale la Corte costituzionale affronta la questione degli organi di democrazia locale (pur non usando mai apertamente il lemma): se, da un lato, sancendone la non necessaria elezione diretta da parte dei cittadini - essendo sufficiente una legittimazione democratica indiretta o di secondo grado, come avviene per i consigli provinciali - pare porre in secondo piano la partecipazione diretta dei cittadini, dall'altro la Consulta indubbiamente valorizza la portata sostanziale del rispetto della sovranità popolare nelle realtà territorialmente circoscritte; in particolare, «in questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti»<sup>421</sup>. È importante porre in rilievo quanto, dunque, la *reale partecipazione* dei soggetti portatori degli interessi coinvolti sia da valorizzare, giacché a livello locale è molto più agevole che su scala nazionale.

Anche nella sentenza del giudice delle leggi numero 220 del 2013 pare emergere una maggiore attenzione alla democrazia di prossimità, per come sopra descritta, trattando di democrazia locale: tra i motivi di doglianza delle regioni ricorrenti, vi sono insistenti richiami, nel difendere la bontà dell'istituto delle province, all'esigenza di salvaguardia della democrazia anche a livello locale e degli organi che ne sono espressione. La Corte non si è pronunciata sul punto, limitandosi a rimarcare come la modifica delle istituzioni provinciali «fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto»<sup>422</sup>, esaltando dunque l'importanza del fatto che - per lo meno alcune - delle decisioni territorialmente particolari siano assunte dai cittadini di quel territorio<sup>423</sup>.

---

<sup>420</sup> C. Cost. 48/2003, par. 2.2.

<sup>421</sup> C. Cost. 50/2015, par. 3.4.3.

<sup>422</sup> C. Cost. 220/2013, par. 12.2.

<sup>423</sup> A tale concezione istituzionale della democrazia locale si riconduce l'introduzione, con la nota riforma costituzionale ex l. cost. 3/2001, del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL). Tale organo è ora previsto a livello costituzionale dall'art. 123 Cost. e ha funzioni consultive e di coordinamento tra Regione ed enti locali. Nella *Relazione della I commissione permanente (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni)*, presentata alla Presidenza l'11 novembre 1999, non si rinviene alcun riferimento definitorio della democrazia locale; sono tuttavia molteplici i richiami ai principi sopra espressi, quali la rilevanza di una compiuta democrazia locale per evitare derive accentratrici stataliste potenzialmente lesive della democrazia e individuare come punto di forza della stessa il connettere cittadini e istituzioni a un livello più

La dottrina, quando si rivolge alla democrazia locale, presta una particolare attenzione alla concezione di democrazia di prossimità<sup>424</sup>, consegnandone anche una definizione particolarmente preziosa, riferendo tale termine «all'esigenza che la politica ponga attenzione alla particolarità, calandosi in un rapporto di vicinanza con i membri della società e con le loro esigenze. Il richiamo ad una politica di presenza e di interazione è alla base della riflessione sulla democrazia partecipativa, in quanto espressione di un bisogno di riconoscimento e valorizzazione del particolare, di presa in carico della diversità delle situazioni singole, di cura, di immersione radicale della politica nella concretezza del vivere»<sup>425</sup>.

Il coinvolgimento del cittadino assurge così ad aspetto fondamentale della democrazia locale: che sia attuato garantendo la sua partecipazione (che non significa, per forza, esprimendo un voto, ma anche solo consegnando un parere) ai processi decisionali, o attraverso veri e propri istituti di democrazia diretta, o valorizzando la rappresentatività e democraticità delle istituzioni politiche locali, la rilevanza del coinvolgimento degli elettori è un dato fondamentale in tutte le ricostruzioni sopra esaminate.

Se tuttavia l'accezione istituzionale di democrazia locale è strutturalmente assimilabile a una riproposizione della democrazia rappresentativa a livello territoriale, la democrazia di prossimità porta con sé, nelle sue caratteristiche partecipative, un facile richiamo alla democrazia diretta, massima espressione di partecipazione alle scelte politiche: il popolo che decide per la propria comunità. Emerge la connessione con il paradigma stesso della democrazia, ossia la *polis* ateniese, che era sia momento di democrazia diretta sia realtà di democrazia locale, giacché ogni scelta riguardava la medesima comunità territoriale circoscritta e direttamente interessata<sup>426</sup>; considerazione che poteva spingere a ritenere le decisioni orientate

---

diretto di quanto avvenga sul piano nazionale. Per alcune panoramiche e osservazioni sul CAL, D. CODUTI, *Il consiglio delle autonomie locali nella più recente normativa regionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 1 ss.; G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 2/2003, pp. 231 ss.;

<sup>424</sup> Così F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, voce *Democrazia di prossimità*, in *Dizionario di democrazia partecipativa*, Macerata, Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, 2012, p. 74. Dello stesso senso sembra essere la definizione data da Giulia Oskian: «Parlando di “democrazia di prossimità” si intende un insieme di procedure volte ad avvicinare le istituzioni ai cittadini. Prossimità vuol dire due cose: vicinanza territoriale, ossia capillarità delle istituzioni democratiche, ma anche accessibilità, ossia facilità di partecipazione. Promuovere la democrazia di prossimità, allora, significa creare spazi che rendano possibile l'iniziativa e la presa di decisioni diretta dei cittadini sulle questioni che li riguardano più da vicino, e in primo luogo sull'amministrazione della città», come riportato da REDAZIONE, *Cos'è la democrazia di prossimità? Giulia Oskian risponde alle nostre domande*, in *Fondazione memorie cooperative*, 14 aprile 2015. Sul punto anche L. TRUCCO, *Autonomie e governance*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 12 in nota.

<sup>425</sup> T. CHIAMPARINO, *Le maschere della rappresentanza. La démocratie de proximité e i dispositivi partecipativi in alcune città francesi*, in *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*, vol. 58, Viella, Roma, 2007, pp. 105 ss.; D. INNERARITY, *Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa*, in *Iride*, n. 2/2015, pp. 292 ss.

<sup>426</sup> Per una panoramica sulla democrazia ateniese, V. FARENGA, *Liberty, Equality, and Authority: A Political Discourse in Greek Participatory Communities*, in D. Hammer (a cura di), *A companion to Greek democracy and Roman republic*, Chichester, Wiley Blackwell, 2015, pp. 101 ss. e nella stessa collettanea K. A. RAAFLAUB, *Why Greek Democracy? Its*

verso la migliore efficienza concreta per la comunità, essendo dopotutto i medesimi interessi particolari, in tale campo ristretto, per lo più interessi anche della collettività<sup>427</sup>.

Emerge, altresì, l'ultimo punto focale dell'analisi sin qui svolta, ossia come la democrazia diretta trovi il suo *habitat naturale* nella democrazia locale e, più in particolare, nella sua specificazione che prende il nome di democrazia di prossimità<sup>428</sup>.

### 3.2. Perché una democrazia di prossimità diretta

L'assunto di base, sul quale ci si è soffermati a lungo nel primo capitolo, è che la democrazia diretta sia un sistema di governo che può avere una grande forza partecipativa se non privata di aspetti fondamentali quale il dibattito, ma irrealizzabile efficacemente su base nazionale, dove deve restare limitata all'uso (occasionale) di istituti referendari e proposte di legge popolari.

A livello locale, tuttavia, il discorso cambia: la vicinanza dei cittadini alle problematiche e i numeri assai più contenuti degli interessati nonché dei votanti permettono efficaci esperienze di democrazia diretta, di cui nel mondo si possono rinvenire molteplici esempi<sup>429</sup>.

Istituti di democrazia diretta – di tipo assoluto - a livello locale si rivengono in Francia, dove viene ampiamente valorizzato, ad esempio, il ruolo dei *referendum*<sup>430</sup>. Lo stesso Paese, d'altra

---

*Emergence and Nature in Context*, pp. 23 ss. e P. J. RHODES, *The Congruence of Power: Ruling and Being Ruled in Greek Participatory Communities*, pp. 131 ss.

<sup>427</sup> O. MARZOCCA, *Democrazia locale, federalismo solidale, cittadinanza attiva*, in A. Magnaghi (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, Firenze University Press, 2012, pp. 98 ss.

<sup>428</sup> «Dato che l'autonomia locale è sintomo di espressione libera e diretta della volontà dei cittadini, è consequenziale che nei contesti particolari vedano luce con relativa facilità forme concrete di democrazia diretta che tolgano spazio alle strutture di quella indiretta»: così G. P. PRANDSTRALLER, *Partito e movimento*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., p. 254. In tal senso anche B. S. FREY, *La democrazia diretta locale nel sistema delle "Functional Overlapping Competing Jurisdictions" (Focj)*, in *Amministrare*, n. 2/1999, p. 247 ss.; R. CREAGH, *Gli infortuni della democrazia*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., p. 236. Anche se rivolgendosi alla democrazia partecipativa, è stato osservato da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 307, come «certamente, il maggior numero di quelle [esperienze] ascrivibili alla democrazia partecipativa privilegia la scala locale, dove è più agevole una partecipazione diretta e forte, appuntandosi in particolare sul Comune, ma anche, all'interno di esso, individuando ripartizioni zonali più piccole, e non necessariamente soltanto quelle che hanno espressione istituzionale quali le circoscrizioni di decentramento comunale».

<sup>429</sup> Per una panoramica della democrazia a livello regionale e locale nel territorio europeo, si consiglia J. LOUGHLIN, *La democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999, *passim*.

<sup>430</sup> Qui si sono costituiti anche i c.d. i consigli di quartiere, organi formati dai residenti per estrazione a sorte ideati proprio per introdurre membri della società civile nelle dinamiche politiche e farne araldi e recettori per il resto dei non-addetti ai lavori T. CHIAMPARINO, *Le maschere della rappresentanza. La démocratie de proximité e i dispositivi partecipativi in alcune città francesi*, cit., pp. 105 ss. Alcune voci, tuttavia, riportano come (per lo meno, a inizio millennio) nel dibattito pubblico francese vi fosse ancora maggiore fiducia nella democrazia rappresentativa che in quella partecipativa; G. PINSON, *Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e "cul-de-sac" democratico*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 138. Sul decentramento francese, V. FEDELI, *Decentramento e democrazia: alcune questioni emergenti nel contesto francese*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 159 ss.

parte, conobbe anche le consulte popolari corse del '700, eredi di un già delineato "modello corso" che osservava le comunità radunarsi per decidere collettivamente del bene comune<sup>431</sup>.

Ben più recentemente, a seguito delle animate proteste per la creazione della linea tranviaria ad alta velocità tra Lione e Marsiglia, con la legge Barnier del 1995 (parzialmente modificata nel 2002) è stata istituita la *Commission Nationale du Débat Public*. Trattasi di un'autorità indipendente col compito di organizzare dibattiti pubblici riguardanti la creazione di grandi opere infrastrutturali, recependo proposte da associazioni e comitati e redigendo relazioni circa i pro, i contro e le proposte alternative emerse in tali sedi<sup>432</sup>. A tali dibattiti pubblici non è però assegnato alcun valore giuridico; trattasi di istituti di partecipazione a carattere meramente consultivo della cittadinanza.

In Spagna si registra l'esperienza dei *concejo abierto*, una forma di governo locale per il quale è prevista la possibilità per i cittadini di riunirsi, discutere e decidere degli affari pubblici senza l'intermediazione di rappresentanti<sup>433</sup>. Tuttavia, la portata applicativa concreta pare assai ristretta: si tratta infatti di un istituto limitato a realtà territoriali molto ristrette, ossia comuni con meno di 101 abitanti<sup>434</sup>. Inoltre, la nuova legge elettorale ha reso tale esperienza di democrazia diretta meramente facoltativa: nella Provincia di Segovia, ad esempio, dei 71 municipi con meno di 101 abitanti presenti soltanto 6 hanno scelto di proseguire con tale forma

---

<sup>431</sup> M. A. SARTI, *Il modello Corso e l'idea democratica di Rousseau*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., pp. 102 ss. A riguardo anche J. J. ROUSSEAU, *Scritti politici (Volume Terzo)*, a cura di Maria Garin, Bari-Roma, Laterza, 1994, dove l'autore richiama il maggior attaccamento dei contadini alla propria terra che dei cittadini alle loro case, ragion per cui nei terreni corsi rurali gli istituti di democrazia diretta sarebbero più efficienti (p.122). Alcune voci dottrinali suggeriscono come la stessa concezione di "sovranità popolare" sia intimamente connessa alla legittimazione data ad atti (democrazia diretta) o rappresentanti (democrazia rappresentativa) dalla "assemblea del popolo" nelle piccole comunità medievali, dove la partecipazione e la discussione coinvolge automaticamente tutti, ogni decisione ha impatto diretto sul quotidiano di chiunque ed è più facile scordare una divisione per "classi" politiche governanti/governati; B. VETERE, *I comuni medievali*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., pp. 67 ss.

<sup>432</sup> A riguardo, L. BOBBIO, *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. Bovero e V. Pazè (a cura di), *Come sta la democrazia?*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 48 ss.

<sup>433</sup> «1. Funcionan en Concejo Abierto: a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuentan con ese singular régimen de gobierno y administración. b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. 2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma. 3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. 4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto. Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos», art. 29 Ley 7/1985.

<sup>434</sup> Le medesime realtà locali dove il sindaco è eletto direttamente dai cittadini, a differenza di quanto accade nelle città più grandi. Per alcuni tratti delle realtà municipali spagnole, A. LANZAFAME, *La democrazia locale in Italia ed in Spagna alla prova delle riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 maggio 2017, pp. 15 ss.

di organizzazione municipale<sup>435</sup>. Va segnalato come le proteste del decennio scorso degli *Indignados* abbiano dato nuova linfa alla democrazia locale diretta spagnola<sup>436</sup>, sebbene non tanto riconducibili all'esperienza del *consejo* quanto a nuove manifestazioni eredi della modernità: è il caso di Madrid e della piattaforma *online* "*Decide Madrid*", sulla quale i cittadini possono sollevare questioni di pubblico interesse e votare per assumere decisioni anche necessarie di un certo *budget*, come l'installazione di aree verdi<sup>437</sup>.

Il mondo anglosassone a sua volta presenta una lunga storia di consultazioni locali della popolazione, tutt'oggi sopravvissute (per quanto modificate nei secoli)<sup>438</sup>. La democrazia partecipativa e deliberativa è considerata con particolare attenzione e diffusione tra Regno Unito e Nord America, tanto da meritare il conio di un neologismo *ad hoc* da parte della dottrina: sono chiamate infatti *mini-public* tutte quelle esperienze di adunata di gruppi di comuni cittadini, selezionati o estratti a sorte, dotati di poteri di dialogo o decisionali circa tematiche di pubblico interesse, dalle giurie alle assemblee locali<sup>439</sup>.

Se i *mini-public* sono però più riconducibili a un concetto di democrazia locale rappresentativa, seppur partecipata, si riscontrano anche vere e proprie esperienze di democrazia diretta a livello territorialmente circoscritto. In particolare, l'eredità delle prime colonie puritane, sostanzialmente autogestite, si è tramandata nel Nord America fino ai giorni nostri nella realtà, diffusa nel New England, dei c.d. *Town Meeting*. Il concetto è simile al sistema del *consejo abierto*: si tratta di assemblee aperte a tutti i membri di un paese che si riuniscono periodicamente per discutere e deliberare su tematiche di comune interesse, in contesti dialettici e discussivi regolati da moderatori. Le decisioni assunte non sono solo di indirizzo, potendo concernere anche la spesa pubblica e la nomina di tecnici incaricati di realizzare determinate soluzioni<sup>440</sup>.

---

<sup>435</sup> G. ROLLA, *La democrazia locale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni sintetiche*, cit., p. 208.

<sup>436</sup> Per una rassegna, J. FONT, *Local participation in Spain: beyond associative democracy*, in J. Font (a cura di), *Public participation and local governance*, Barcellona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2003, pp. 125 ss.

<sup>437</sup> Sul tema S. BOUMA, K. BRAUCKMANN, *Spain: a national democratic deficit and local hope for better times*, in *International Democracy Community*, 25 novembre 2019, [www.democracy.community.com](http://www.democracy.community.com).

<sup>438</sup> Per due panoramiche storiche, la prima ad ampio spettro, la seconda concentrata sul '900, A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito: radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 60 ss. e D. GOODMAN, *Democracy and Public Discussion in the Progressive and New Deal Eras: From Civic Competence to the Expression of Opinion*, in *Studies in American Political Development*, n. 18/2004, pp. 81 ss.

<sup>439</sup> R. GOODIN, J. DRYZEK, *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of MiniPublic*, in *Politics & Society*, n. 2/2006, pp. 219 ss.; C. PATEMAN, *APSA Presidential Address: Participatory Democracy Revisited*, in *Perspectives on Politics*, n. 1/2012, pp. 7 ss.

<sup>440</sup> Sul tema, si vedano F. M. BRYAN, *Real Democracy: The New England Town Meeting and How it Works*, Chicago, University of Chicago Press, 2004; C. W. LEE, *21st Century Town Hall Meetings in the 1990s and 2000s: Deliberative Demonstrations and the Commodification of Political Authenticity in an Era of Austerity*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2019, *passim*; M. ZUCKERMAN, *Mirage of Democracy: The Town Meeting in America*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2019, *passim* e per una panoramica storica a riguardo R. W. T. MARTIN, *A 'Peaceable and*

Questa realtà, oggi per lo più propria solo di piccole cittadine, è un esempio di democrazia diretta iper-locale ed è proprio quanto di seguito si suggerirà per il sistema italiano. Alcuni esempi sopra riportati, come i *Town Meeting* e il *Consejo*, dimostrano come la democrazia diretta sia stata e sia tutt'oggi utilizzata in realtà circoscritte, territorialmente e demograficamente. Si cita da ultimo la tanto spesso richiamata Svizzera, paradigma della democrazia diretta, adottata anche a livello locale, ad esempio con interessanti istituti come il referendum obbligatorio previsto per determinate materie in alcuni comuni<sup>441</sup>.

Il punto è proprio che a livello locale le maggiori criticità della democrazia diretta risultano assai sfumate, per non dire del tutto assenti. A livello locale chi vive quotidianamente certe realtà ha una visione verosimile di quel contesto e, potenzialmente, delle soluzioni: democrazia di prossimità sia in senso territoriale ma anche funzionale, dal territorio per il territorio<sup>442</sup>. La disinformazione ha efficacia nella misura in cui si frappone come punto intermedio tra l'evento narrato e l'ascoltatore, quando quest'ultimo non può avere contezza diretta (o limitatamente indiretta) dei fatti. Ciò che accade a livello locale, tuttavia, è vivo nelle menti degli ascoltatori: l'interesse verso ciò che è più prossimo spinge all'informazione il più completa possibile, la percezione diretta permette ai residenti di formarsi idee più verosimili e adeguate, l'immediatezza degli eventi consente di confrontarsi con testimoni o esperti del settore a conoscenza dei fatti<sup>443</sup>.

---

*Orderly Manner': Town Meetings and other Popular Assemblies in the American Founding*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2019, *passim*.

<sup>441</sup>Sul punto A. AUER, *Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera*, in *Amministrare*, n. 2/1999, p. 197. Sul tema in generale anche D. JOYE, *La democrazia locale e diretta in Svizzera*, cit., p. 169 ss. Gli esempi, allargando il campo di indagine, sono tantissimi ed eterogenei, soprattutto in zone ricche di comunità rurali. A mero titolo esemplificativo, si citano S. LEGARD, B. GOLDFRANK, *The Systemic Turn and Participatory Budgeting: The Case of Rio Grande do Sul*, in *Journal of Latin American Studies*, n.53/2021, pp. 161 ss.; S. MCNULTY, *Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance*, in *Latin America Politics and Society*, n. 3/2013, pp. 69 ss.; R. PARTHASARATHY, VIJAYENDRA RAO, N. PALANISWAMY, *Deliberative Democracy in an Unequal World: A Text-As-Data Study of South India's Village Assemblies* in *American Political Science Review*, n. 3/2019, pp. 623 ss. Persino in un sistema autoritario come quello cinese trovano spazio, nel locale, momenti di democrazia deliberativa, come riportano J. S. FISHKIN, B. HE, R. C. LUSKIN, A. SIU, *Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China*, in *British Journal of Political Science*, n. 4/2010, pp. 435 ss. e D. TONG, B. HE, *How democratic are Chinese grassroots deliberations? An empirical study of 393 deliberation experiments in China*, in *Japanese Journal of Political Science*, n. 19/2018, pp. 630 ss.; K. ZHANG, T. MENG, *Political elites in deliberative democracy: beliefs and behaviors of Chinese officials*, in *Japanese Journal of Political Science*, n. 4/2018, pp. 643 ss.

<sup>442</sup> Un nuovo localismo fornirebbe una base per la partecipazione politica. In questo caso, "locale" significa basato su un'unità territoriale circoscritta, ma si riferisce anche a una base più funzionale attorno a problemi, quali la prevenzione della criminalità o la gestione del verde, che trovano espressione nell'organizzazione a livello locale, G. STOKER, *Perché la politica è importante*, cit., p. 278.

<sup>443</sup> Ad esempio C. BYRON HOLMAN, *La democrazia diretta locale in California*, cit., pp. 266 ss. Le istituzioni di prossimità e i cittadini nella democrazia locale «hanno il vantaggio di essere più direttamente interessati ai risultati dell'azione amministrativa. Saranno meno abili ma riescono molto meglio a curare interessi reali»: così J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., pp. 206 ss.



Questo conduce a un grande pregio della democrazia diretta a livello locale: la sua ampia peculiarità deliberativa<sup>444</sup> e la capacità di favorire il dibattito nella società civile<sup>445</sup>. Una realtà circoscritta chiamata a decidere su questioni concrete di impatto sulle vite di tutti gli interessati renderà i residenti assai più predisposti a informarsi e discuterne. Così si renderà la democrazia realmente viva, spostandone le discussioni dalle aule di palazzo agli uffici e ai bar: coinvolgere la cittadinanza, chiedendo a ogni individuo di farsi la sua idea ed esprimersi su che scelta direttamente assumere, potrebbe ridare linfa alla partecipazione attiva della cittadinanza, riducendo anche le rancorose e qualunque istanze populiste<sup>446</sup>.

A livello iper-locale, in comunità non superiori a poche migliaia di residenti, le problematiche logistiche espresse nel primo capitolo sono grandemente diminuite, per non dire azzerate. Il dialogo reale – non via *social* - è connaturato alla vita stessa di comunità, ai luoghi di ritrovo comuni, dagli esercizi commerciali ai luoghi di svago o di culto. Le comunità discutono e dibattono, senza i filtri potenzialmente distorsivi del web che si impone per un confronto sul piano nazionale, ma faccia a faccia, nella diretta concretezza della quotidianità. Cadono le problematiche espresse in materia di manipolazione del dibattito: resta il ruolo della pubblica amministrazione e delle istituzioni elette nel proporre le questioni, ma ciò non toglie

---

<sup>444</sup> Circa i pregi della deliberazione nello sviluppo della collettività, J. BARABAS, *How Deliberation Affects Policy Opinions*, in *American Political Science Review*, n. 4/2004, pp. 687 ss.; K. M. ESTERLING, A. FUNG, T LEE, *When Deliberation Produces Persuasion rather than Polarization: Measuring and modeling Small Group Dynamics in a Field Experiment*, in *British Journal of Political Science*, n. 51/2021, pp. 666 ss.

<sup>445</sup> A riguardo concordano sia F. PIZZOLATO, *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*, cit., p. 183, laddove ha evidenziato come «l'istituzione comunale dispone infatti, in una misura davvero incomparabile, della risorsa che può riaprire rinnovate possibilità alla democrazia costituzionale: la partecipazione "incarnata" dei cittadini. Per questa qualità potenziale, ci si può riferire all'istituzione locale come alla sede di una dimensione auto-poietica della democrazia, nel senso che, a questo livello, una dialettica partecipativa si "fa" e può fiorire senza attendere autorizzazioni, perché attinge continuamente alla vitalità del tessuto relazionale cittadino», sia D. JOYE, *La democrazia locale e diretta in Svizzera*, cit., p. 170, dove scrive che «la pratica democratica è tanto pratica sociale quanto processo politico. In questo senso, se essa rinvia all'espressione degli interessi, essa è anche strumento di integrazione e di creazione di una certa cittadinanza intesa come capacità di partecipare a una decisione». Sul tema, richiamati dall'ultimo autore citato, anche D.M. SMITH, M. BLANC, *Grass-roots democracy and participation: a new analytical and practical approach*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, n. 15/1997, p. 281 ss.

<sup>446</sup> «Per mantenere permanentemente attivo il processo di crescita democratica occorre ripartire sempre dalla sovranità popolare, considerata nella sua pienezza, come totalità della cittadinanza, e dispiegarne la sua efficacia fondativa ed effettiva in tutti gli ambiti della vita sociale e statale»: così G. SCHIAVONE, *Utopia e democrazia diretta*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., p. 10. Sul punto anche A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 28. Sul tema, con particolare riguardo alle minoranze, S. CASSESE, *Poteri locali, regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Foro Amministrativo*, n.1/1995, p. 221 ss. Un recente sondaggio Quorum/YouTrend per Sky TG24, oltre a riconfermare una tragica percezione della classe politica da parte del cittadino ("Quali emozioni suscita l'operato della classe politica italiana?" "rabbia" 57%, "indifferenza" 28%, "soddisfazione" 5%, "non so" 10%), elenca la percezione delle cause dell'astensionismo elettorale nella prossima tornata: le prime tre risposte al quesito "Astensione elettorale, quali le motivazioni?" sono "I politici non fanno gli interessi dei cittadini" (52%), "I partiti non mantengono mai le promesse" (49%), e "sempre meno fiducia nel funzionamento della democrazia" (37%); tre affermazioni che la possibilità di incidere autonomamente, senza passare attraverso un partito, sulle decisioni assunte che impattano più manifestamente sulla propria vita privata – quali quelle a livello locale – potrebbe disinnescare. REDAZIONE, *Elezioni, sondaggio Quorum/YouTrend per Sky TG24: FdI in testa. Peserà l'astensione*, 09 agosto 2022, [www.tg24.sky.it](http://www.tg24.sky.it)

che, se discusse e deliberate dalle assemblee di cittadini, si concretizzi così un grande momento di democrazia diretta.

La democrazia di prossimità sopperisce al *gap* di sovranità percepito nel mondo globalizzato, consentendo agli individui di essere realmente decisori per lo meno di ciò che riguarda le loro particolarità<sup>447</sup>; soddisfa il bisogno del cittadino di autodeterminarsi e determinare l'andamento della cosa pubblica<sup>448</sup>.

A riguardo è importante, tuttavia, non perdere di vista il quadro di insieme: si parla di nuove realtà di democrazia diretta di prossimità, che devono però integrarsi in un sistema di democrazia locale rappresentativa più ampio (regionale, nazionale...). Il rischio, altrimenti, è sbilanciare la percezione verso il localismo, favorendo istanze atomistiche e di chiusura che non possono che nutrire linee e attori politici miopi, inadeguati in una realtà ineluttabilmente globalizzata<sup>449</sup>. È necessario muoversi su un sottile crinale, bilanciando l'interesse, finanche la passione, che gli interessi più locali e diretti possono smuovere, con la costante autoaffermazione di una collettività politica e sociale più ampia, nazionale, attuando i cambiamenti meglio visti in tal senso<sup>450</sup>.

Una democrazia diretta di prossimità garantirebbe anche vantaggi in termini di integrazione sociale. Quali che siano gli istituti di democrazia diretta proposti, si dovrebbe pensare di riconoscere il voto a tutti i residenti, dunque anche ai non cittadini: la prossimità che caratterizza la democrazia locale e diretta esula dal "vincolo di cittadinanza" tra Stato e cittadino in nome del quale, a chi è sprovvisto di quest'ultima qualifica, viene negato l'elettorato attivo e passivo<sup>451</sup>. Questo, inoltre, favorirebbe una sana integrazione di dialogo e incontro, in

---

<sup>447</sup> G. PASQUI, *Progetto, Governo, società*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 43 ss.

<sup>448</sup> Su iper-localismo semplice più gestibile del globalismo complesso (sebbene l'autore si esprima nei termini di dimensioni), C. QUARTA, *Dal piccolo stato alla cosmopoli democratica*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., p. 297.

<sup>449</sup> P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, cit., p. 754. Si richiama un bel commento su questo paradosso della prossimità: «In un mondo che si fa più confuso e ingovernabile, il locale sembra essere l'unica scala su cui fondare la speranza di una riduzione delle incertezze; tale riduzione, però, incrementa il grado di complessità dell'insieme, il che si traduce in una particolare difficoltà nel dare coerenza all'azione pubblica, nell'inscriverla in orizzonti più ampi o nel mantenere un riferimento alla totalità sociale», D. INNERARITY, *Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa*, cit., p. 295.

<sup>450</sup> Si potrebbe, ad esempio, ricorrere all'istituto referendario più spesso (e con più accortezza, selezionando tematiche di indirizzo e non tecniche). Sicuramente deve cambiare l'approccio della classe politica, che non cerchi più plebisciti ma sostegno partecipato. A tal fine insistere sull'educazione civica pare la soluzione più sicura, sebbene a lungo termine, in grado sia di formare poi professionisti della politica maggiormente coscienti sia elettori ben consapevoli dell'importanza del loro ruolo nella democrazia.

<sup>451</sup> Situazione non scevra da critiche in dottrina: A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006, *passim*; A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, n. 1/2005, p. 140 ss.; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Esi, 2016, p. 25 ss. Connette chiaramente la questione al tema sopra citato della "cittadinanza costituzionale" M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997, p. 522, S. PENASA, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, *passim*. Nell'ampia

prevenzione di derive ghetizzanti e xenofobe di cui soprattutto le periferie possono essere preda<sup>452</sup>. L'incontro e il dialogo aiuterebbero a superare quei pregiudizi sullo straniero come pericolo per la comunità, con l'esperienza diretta della conoscenza umana<sup>453</sup>. D'altra parte, diversi esperimenti e laboratori di democrazia locale hanno coinvolto attivamente anche i non cittadini<sup>454</sup>.

---

giurisprudenza sul tema, si segnalano le recenti C. Cost. 119/2015 e Ad. Plen. 9/2018 e a riguardo i commenti di L. SACCHI, *La selezione della dirigenza per il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale*, cit., *passim*, e C. PREVETE, *L'apertura della dirigenza pubblica agli "stranieri" per la gestione dei musei (Commento alla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 9/2018)*, cit., p. 507 ss. La partecipazione dei non cittadini alla vita politica italiana è, per altro, già un dato di fatto: «Un sondaggio realizzato a settembre del 2020 dall'agenzia Quorum per ActionAid ha indagato, insieme a molti altri temi, con quali modalità si esprime la partecipazione politica delle e dei giovani residenti in Italia ma non formalmente italiani. I dati acquisiti sono molto interessanti: alla domanda "Lei ha mai partecipato alla vita politica in Italia in qualche modo?", soltanto il 43,5% degli interessati ha risposto di no», D. CAPALBO, F. FERRI, *Partecipazione e attivazione politica dei cittadini con background migratorio*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, cit., p. 107 e in generale il suo contributo sul tema. In punta di penna si aggiunge anche la suggestione per cui potrebbe essere fruttifero valutare l'estensione del diritto di voto, nelle assemblee di quartiere, anche ai diciassetenni e sedicenni, per imbrigliare le ferventi energie giovani nel circuito democratico e iniziare a formare i cittadini futuri già nel piccolo; sull'attivismo giovanile, in crescita a differenza della narrazione della "gioventù bruciata" spesso consegnata, L. ZAMPONI, *Precari, attivi, sul crinale tra individuale e collettivo: giovani e azione collettiva nell'Italia della crisi*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, cit., p. 62 ss.

<sup>452</sup> «il pregiudizio etnico è un sentimento collettivo, modellato nell'ambiente di riferimento delle persone. L'immagine delle differenze che tende a prevalere è – al contrario di quanto accade in riferimento ad altre relazioni fra gruppi (ad esempio "giovani" verso "anziani", "maschi" verso "femmine" ecc.) – non una rappresentazione diretta, frutto dell'effettiva esperienza gli uni degli altri, bensì l'immagine astratta del gruppo immaginato ("gli stranieri")», F. BATTISTELLI, *Italiani e stranieri La rabbia e l'imbroglione nella costruzione sociale dell'immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 135. Sul valore morale ed etico del dialogo nella sua capacità di costruire legami (con particolare riferimento a esperienze di democrazia deliberativa), A. LIZZADRI, *Crisi di partecipazione e democrazia deliberativa: il contributo della pragmatica trascendentale di Karl-Otto Apel*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, cit., pp. 118 ss.

<sup>453</sup> Sulla percezione dello straniero e i preconcetti cognitivi a riguardo, P. LUTZ, M. BITSCHNAU, *Misperceptions about Immigration: Reviewing Their Nature, Motivations and Determinants*, in *British Journal of Political Science*, 02 maggio 2022, pp. 1 ss. Sul tema degli effetti della democrazia deliberativa in una società divisa, D. CALUWAERTS, K. DESCHOUWER, *Building bridges across political divides: experiments on deliberative democracy in deeply divided Belgium*, in *European Political Science Review*, n. 3/2014, pp. 427 ss.

<sup>454</sup> G. CAVAGGION, *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *Federalismi*, n. 1/2017, pp. 7 ss.; E. BOZZINI, *Governance urbana, partecipazione, ed il ruolo della società civile organizzata nelle politiche migratorie in Italia e Gran Bretagna*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 255 ss. Per altro, si registra sul tema un precedente normativo di stampo eurounitario. A Strasburgo, il 5 febbraio del 1992, è stata siglata la *Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 8 marzo 1994, n. 203. Il preambolo del testo richiama gli articoli della Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali inerenti la libertà di espressione (art. 10), di riunione e associazione (art. 11), ma anche la norma che salvaguarda la possibilità di imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri (art. 16). L'Italia ha riconosciuto, nel proprio ordinamento interno, soltanto i capitoli A e B del testo: il primo contiene i richiami alla libertà di espressione, riunione e associazione degli stranieri, mentre il secondo sancisce il dovere di favorire la creazione di organi consultivi rappresentativi dei residenti stranieri a livello locale. Forte della possibilità riconosciuta dall'art. 1 c. della medesima Convenzione del 1992, l'Italia non ha tuttavia ratificato il capitolo C, che espressamente sanciva il diritto di voto degli stranieri alle elezioni locali, ponendo il requisito della permanenza almeno quinquennale nel paese (aprendo, inoltre, a eventuali requisiti altri posti dallo Stato aderente). Se, dunque, c'è un precedente nella legislatura italiana di aperto rigetto della possibilità per gli stranieri di esprimersi nelle elezioni locali, parimenti c'è anche un ragionamento circa l'opportunità di tale scelta già svolto a livello eurounitario, così convincente da condurre a una traduzione in atto normativo. Trascorso il trentennale della Convenzione, non sembra dunque azzardato proporre un ripensamento di quanto ritenuto all'epoca e inserire la possibilità di una piena partecipazione democratica, per lo meno in sede di assemblee cittadine, per gli stranieri residenti. A riguardo, M. CARTA, *La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014, in particolare pp. 4 ss.

Aprire la partecipazione alle assemblee cittadine ai non aventi lo *status* di cittadino non è un approccio esente da rischi, anche per le difficoltà di coinvolgere effettivamente minoranze nel dibattito senza azioni positive in tal senso da parte dell'autorità<sup>455</sup>; ma rinunciarvi significherebbe perdere una straordinaria possibilità per integrare il tessuto sociale in una interconnessione democratica potente, che scavalchi le provenienze etniche a favore del senso di comunità.

Infine, una democrazia diretta di prossimità rinviene una propria copertura costituzionale nel principio di sussidiarietà in senso orizzontale enunciato all'art. 118 c.4 Cost.<sup>456</sup>: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei

---

<sup>455</sup> A riguardo E. DAL ZOTTO, A. SCOTTO, *Democrazia deliberativa e governance dell'immigrazione: potenzialità e rischi*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, cit., p. 165 ss.

<sup>456</sup> Per il principio di sussidiarietà orizzontale si rimanda alla nota 73 del primo capitolo. Qui ci si limita a richiamare ciò che è stato affermato da G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 179 ss.; «La sussidiarietà orizzontale introduce nell'esercizio dell'azione pubblica la cooperazione tra l'ente pubblico ed il cittadino e i corpi intermedi; compare il principio di leale collaborazione. In alcuni casi si arriva a riconoscere che sono i cittadini stessi a potersi e doversi industriare ed organizzare per dare risposta, in un'ottica di azione pubblica e quindi fuori da logiche strettamente privatistiche, ai propri bisogni. Mentre la declinazione verticale della sussidiarietà rischia di residuare come (...) puro e semplice schema organizzativo (...) la versione orizzontale della sussidiarietà sottintende una vera rivoluzione nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino. Con la sussidiarietà orizzontale, infatti, al cittadino viene riconosciuto un ruolo attivo nell'azione pubblica (...)», nonché a rinviare a L. BOCCACIN, *Terzo settore: i molti volti del caso italiano*, Milano, Vita e pensiero, 1997, pp. 9 ss.; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 56; P. SAVARESE, *La sussidiarietà e il bene comune*, vol. n.32 di *Passato e presente*, Edizioni nuova cultura, Roma, 2014, p. 31; V. TONDI DELLE MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 14 ss. Per una panoramica sul principio di sussidiarietà e i suoi rapporti con la democrazia locale, specialmente una democrazia locale partecipativa, F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 56 ss. Come noto, ben diverso dal principio di sussidiarietà in senso verticale, che per ciò che qui riguarda si potrebbe dire si riferisca più al macro concetto di democrazia locale che a quello di democrazia di prossimità. Sul tema S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1. Sul tema anche T. E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali II*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1134; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, *passim*. Per le origini, come espresso da M. G. MELCHIONNI, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva storica, dalla tradizione di pensiero cattolica al trattato di Maastricht*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, n. 3/2013, p. 167, si risale alla Chiesa cattolica, laddove «San Tommaso sottolinea la subordinazione del fine sociale al fine umano; e il perseguimento del *bonum commune* è, per la Scolastica, il fine specifico della politica in cui si espande la persona umana. Questa, peraltro, non si annulla in esso, perché - scrive Tommaso d'Aquino - «Siccome la parte e il tutto fanno in certo modo una sola cosa, così ciò che è del tutto è in qualche maniera della parte»». Sul punto, anche A. BATTISTA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Lulu, 2005, pp. 12 ss.; P. MAGNANOTTI, *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Bologna, ESD, 1991, *passim*; I. MASSA PINTO, *Sussidiarietà e fraternità alla prova: due declinazioni sintomatiche della critica antiformalistica*, cit., *passim*. Il principio di sussidiarietà è un concetto-cardine del diritto moderno, la cui portata esula dalla sola sfera nazionale: si pensi alla sussidiarietà nell'ambito del diritto eurounitario, consacrata da trattati fondamentali come quello di Maastricht e che tutt'oggi dirige il funzionamento dell'Unione Europea (sul tema, tra i vari si segnala F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2007, *passim*), o le svariate applicazioni della sussidiarietà in ambito privatistico (per molteplici trattazioni approfondite dei più disparati ambiti, dai codici deontologici alla normativa sportiva, M. NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2014, *passim*). Per una panoramica sulla sussidiarietà, a partire dall'autarchia e culminando nel concetto di partecipazione, F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016, *passim*. Circa il legame tra principio di sussidiarietà e democrazia, anche G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini*, n. 31/2002, p. 394. Per la connessione col principio lavoristico, F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova, 2012, p. 76.

cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Sviluppare una nuova concezione della gestione della *res publica* a livello locale costituisce, in questa prospettiva, non solo una scelta di opportunità, ma un atto pienamente rispondente all'idea costituzionale di democrazia e di cittadinanza, per promuovere una visione di partecipazione capillare, istituzionale e personale: considerato quanto sopra osservato circa la necessaria pervasività della democrazia, pare condivisibile sostenere che la sussidiarietà sia un principio sottinteso e immanente all'apparato costituzionale per come elaborato dai costituenti, sebbene espresso letteralmente così tardivamente<sup>457</sup>. In particolare, la sussidiarietà in senso orizzontale costituirebbe «una specificazione» [dei principi] contenuti nell'art. 2 Cost. in merito alla valorizzazione delle formazioni sociali. Essa traduce una «forma» di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) da parte di realtà presenti nel corpo sociale che – secondo una prospettiva nuova dell'assetto dei rapporti tra istituzioni e società civile, tra enti pubblici ed enti privati – partecipano alla realizzazione di compiti rilevanti nella sfera pubblica»<sup>458</sup>. Il principio di sussidiarietà in generale - e la sua accezione orizzontale in particolare - assurge così a un ruolo precipuo nell'ordinamento, ancillare alla concretizzazione dell'apparato costituzionale complessivamente inteso.

Dunque le esigenze a cui un'iniezione di democrazia locale diretta nel sistema risponderebbe concernono l'intero impianto della Repubblica in quanto democratica. Vengono in rilievo lo stesso art.1 c.2 Cost. e il principio di sovranità popolare che esprime<sup>459</sup>, nonché la previsione di cui all'art. 3 c.2, l'obbligo della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli» che impediscano «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»<sup>460</sup>. Ciò che, unitamente all'art. 4 c.2 Cost., che ascrive ai consociati il dovere di

---

<sup>457</sup> F. GABRIELE, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, cit., p. 1038; J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un «principio speranza» per il diritto costituzionale comune europeo?*, cit., p. 191; I. MASSA PINTO, *Sussidiarietà e fraternità alla prova: due declinazioni sintomatiche della critica antiformalistica*, cit., p. 10. Viceversa, i detrattori della dottrina che ritiene l'attuazione principio di sussidiarietà orizzontale un obbligo per le istituzioni asseriscono che, se di obbligo si trattasse, avrebbe trovato collocazione nei primi articoli della Costituzione, alla stregua degli altri principi generali; tra le varie contro-obiezioni movibili, solida è quella che controbatte che la riforma *de qua* aveva ad oggetto il solo Titolo V, per cui non avrebbe potuto tangere altre parti della Carta Fondamentale. Parimenti, non persuade, alla luce della perfetta integrazione di un principio siffatto inteso come obbligatorio con la concezione di una democrazia reale e sostanziale come quella che hanno voluto delineare i padri costituenti, la tesi letterale, che individua (non inconfutabilmente, invero) nel lemma «favorire» non un obbligo ma un generico criterio di preferenza non determinante. Sul punto, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 203 ss.

<sup>458</sup> E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, cit., p. 356.

<sup>459</sup> Con riferimento agli strumenti di democrazia partecipativa locale, A. PATANÈ, *Le nuove forme di partecipazione e le esigenze di una loro regolamentazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, cit., pp. 58 ss.

<sup>460</sup> «Nel disegno costituzionale, nel quale la forma democratica dello Stato appare primariamente delineata attorno al principio di sovranità popolare, la rilevanza giuridica del momento attivo delle libertà si esprime riconducendo entro l'alveo dei diritti fondamentali (...) le situazioni di partecipazione, diretta ed indiretta, all'adozione delle scelte condizionanti la vita del Paese»: così P. PERLINGIERI, R. MESSINETTI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 18.

contribuire al progresso della Nazione, delinea la c.d. “cittadinanza costituzionale”, il diritto e il dovere in capo ai cittadini di partecipare alla comunità politica<sup>461</sup>.

Il periodo inserito nella disposizione da ultimo richiamata, «la partecipazione effettiva di tutti i *lavoratori* all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese», suscitò un certo dibattito in Assemblea Costituente per il timore di derive classiste per l’enfasi sul ruolo di “lavoratore”<sup>462</sup>. Ma dalla discussione emerge come l’accento fosse posto sulla necessità di affidare il progresso dello Stato a tutti i suoi membri ed estendere il più possibile il coinvolgimento politico: ad esempio nelle parole di Paolo Rossi, allorché affermò che «Non è la Repubblica degli operai e dei contadini quella che concepiamo, né quella degli operai e dei contadini più i tecnici e i professionisti; ma una Repubblica (...), in cui ci sia posto per tutti i cittadini partecipanti utilmente alla vita nazionale»<sup>463</sup>, o in quelle di Bruni, che definì “lavoratore” « colui che, attraverso la sua opera, esercita anche i suoi più alti doveri verso se stesso e verso i suoi simili»<sup>464</sup>.

Tutte queste affermazioni supportano l’estensione della partecipazione attiva, effettiva e decisiva degli individui alla gestione della collettività<sup>465</sup>. Ciò che non può avvenire a livello nazionale, a causa dei limiti intrinseci degli istituti di democrazia diretta già previsti, *deve* essere fatto<sup>466</sup> a livello di democrazia di prossimità: «se infatti il nocciolo della democrazia è il dialogo

---

<sup>461</sup> A riguardo F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 69; L. RONCHETTI, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, p. 455; C. SALAZAR, *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito*, in *Politica e diritto*, n. 3/2001, p. 377; C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, cit., p. 145 ss.

<sup>462</sup> I timori erano tali da spingere Meuccio Ruini a precisare che «Al diritto si accompagna il dovere di lavorare (...). Ad evitare applicazioni unilaterali, si chiarisce che il lavoro non si esplica soltanto nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società. È lavoratore lo studioso ed il missionario; lo è l’imprenditore», *Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, 1947. Sul tema, A. LEVI, *La repubblica democratica ed il suo fondamento sociale*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit., pp. 3 ss.; C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, cit., p. 134 ss.

<sup>463</sup> P. Rossi (gruppo socialista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 14 marzo 1947.

<sup>464</sup> G. Bruni (gruppo misto), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 14 marzo 1947.

<sup>465</sup> «Il costituente ha inteso operare la riconduzione dei diritti di partecipazione, diretta ed indiretta, all’adozione delle supreme decisioni politiche nell’alveo dei diritti inalienabili delle persone»: così P. PERLINGIERI, R. MESSINETTI, *Principi fondamentali*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Ercolano, Edizioni scientifiche italiane, 1997, p. 4, che cita anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1969, p. 154. Si richiama quanto espresso nel primo capitolo sulla maggior coerenza teorica della forma democratica diretta nel nostro ordinamento rispetto alla forma rappresentativa. Vi sono questioni assai spinose sulla sovranità popolare, emerse in assemblea costituente grazie all’On. Lucifero, deputato di destra e monarchico, che “sfidò” le altre forze politiche a formulare il primo articolo nella forma più giacobina possibile, «la sovranità risiede nel popolo»; posizione non accolta e mediata. A riguardo, l’interessante commento di M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 93 ss. A prescindere da tali questioni concettualmente elevate sul fondamento della sovranità e del potere costituente, parzialmente discusse nel primo capitolo, pare pacifico affermare che nella nostra Costituzione, democratica e repubblicana, il popolo abbia un ruolo centrale nell’esercizio della sovranità.

<sup>466</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, cit., p. 74; P.L. ZAMPETTI, *L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente, Vol. I – Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 417ss. Si menziona inoltre il citato *Protocollo addizionale alla Carta europea dell’autonomia locale sul diritto di partecipare agli*

ragionato tra i membri del *demos*, è evidente che la partecipazione effettiva di costoro al processo deliberativo rappresenta una condizione cruciale per la sua legittimità»<sup>467</sup>.

### 3.3. Come fare una democrazia di prossimità diretta: una proposta

La democrazia locale, e in particolare la democrazia di prossimità, è stata al centro di numerose iniziative, negli ultimi anni; esperimenti e laboratori definiti di democrazia deliberativa e partecipativa.

Il processo di coinvolgimento diretto del cittadino nella vita della sua comunità territoriale ha avuto un impulso negli anni '90, a seguito della riforma del 1993 che ha portato all'elezione diretta dei sindaci<sup>468</sup> e quella del 2000 che ha condotto all'approvazione del *Testo Unico degli Enti Locali*<sup>469</sup>. Quest'ultima novella, in particolare, all'art. 8 primo comma stabilisce espressamente che «I comuni, anche su base di quartiere<sup>470</sup> o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale<sup>471</sup>. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto», specificando al terzo comma come ci si riferisca soprattutto a istanze, petizioni e *referendum*<sup>472</sup>. Quest'ultimo è lo strumento di democrazia diretta per antonomasia, declinato a livello locale nelle sue varie sfaccettature, mentre i primi due termini si riferiscono al *genus* di quegli istituti dialogici attraverso i quali i cittadini sottopongono problematiche alla pubblica amministrazione comunale e la interrogano su come intenda agire a riguardo<sup>473</sup>.

---

*affari delle collettività locali* realizzato a Utrecht il 16 novembre 2009, con i cui principi lo sviluppo di una democrazia diretta locale è sicuramente concorde. L'atto non è tuttavia stato ancora ratificato formalmente dall'Italia: l'attuale stato dei lavori del relativo disegno di legge, consultabile sul sito della Camera dei deputati, ne segnala concluso l'esame da parte della III Commissione affari esteri nell'agosto del 2021 e attualmente (più di un anno dopo, settembre 2022) in fase di relazione.

<sup>467</sup> A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit., p. 70.

<sup>468</sup> L. n. 81/1993.

<sup>469</sup> D.lgs. 267/2000.

<sup>470</sup> Si evidenzia tale lemma, che contribuisce a fondare il valore di quanto verrà proposto nel presente contributo.

<sup>471</sup> Per un commento A. ZUCCHETTI, *Art. 8. Partecipazione popolare*, in V. Italia, A. Zucchetti, G. Bottino (a cura di), *Testo unico degli enti locali*, Vol. 1, Milano, Key, 2020, p. 88.

<sup>472</sup> «Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.», art. 8 c. 3 D.lgs. n. 267/2000.

<sup>473</sup> Sul tema, A. PATANÈ, *Percorsi deliberativi per la partecipazione nei Comuni: spunti dal quadro normativo*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014, p. 75; A. ZUCCHETTI, *Art. 8. Partecipazione popolare*, cit., p. 118 ss, in particolare pp. 130 ss. Si citano ad esempio i comuni di Perugia e Roma (ma istituti simili sono rinvenibili nella gran maggioranza degli statuti e regolamenti correlati). Le "istanze" indicate all'art. 2 del Regolamento per la disciplina delle forme di partecipazione popolare all'amministrazione locale del Comune di Perugia «sono volte a sollecitare l'intervento dell'Amministrazione Comunale in determinate materie e concernono questioni di carattere specifico e particolare, pur non essendo

È emersa una certa attenzione verso la partecipazione popolare, intesa come «complesso d'istituti che consente alla comunità di prendere parte all'attività di formazione delle politiche pubbliche che la riguardano, attraverso un'espressione diretta e non mediata della volontà popolare»<sup>474</sup>. Una particolare attenzione verso il coinvolgimento diretto dei residenti, dunque, per scardinare la prassi di una partecipazione politica unicamente elettorale e ricondurre i membri della collettività al loro ruolo di necessari partecipi e decisori delle scelte politiche fondamentali della comunità.

Sulla scia di questi mutamenti che hanno valorizzato il concetto di prossimità, Roma è stata la prima di molte città a dotarsi di municipalità, sotto-realtà rappresentative della cittadinanza con poteri variabili a seconda dello Statuto comunale<sup>475</sup>. Da qui si è presto arrivati alle esperienze di bilancio partecipativo, ossia consultazioni<sup>476</sup> operate presso la cittadinanza per raccogliere proposte e preferenze verso gli interventi in cui canalizzare la spesa pubblica.

La spinta partecipativa è germogliata con differenti fioriture nelle eterogenee realtà locali italiane<sup>477</sup>. Tali manifestazioni richiamano ai concetti di democrazia partecipativa e deliberativa esposti nel primo capitolo, valorizzando il coinvolgimento della cittadinanza in soluzioni adottate di concerto con le istituzioni locali per il governo del territorio. Trattasi però, per l'appunto, di casi riconducibili alla democrazia deliberativa o a quella partecipativa,

---

necessariamente dirette ad ottenere un provvedimento amministrativo determinato» e da esse si differenziano le «petizioni» di cui all'art. 5 per il carattere sollecitatorio di quest'ultime («1. Le petizioni sono intese a sollecitare l'intervento dell'Amministrazione Comunale per la migliore tutela di interessi collettivi o diffusi in materie determinate o per questioni specifiche e particolari, nell'ambito delle funzioni proprie del Comune. La loro presentazione è soggetta alle formalità previste negli articoli seguenti. 2. Esse vengono esaminate dal Sindaco, dalla Giunta o dal Consiglio, secondo la rispettiva competenza»). Il Comune di Roma ha invece previsto «interrogazioni e interpellanze» all'art. 5 del Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare, differenziate dal terzo comma in quanto le prime «consistono nella domanda, rivolta al Sindaco, su fatti concernenti la comunità cittadina, ovvero su atti o iniziative dell'Amministrazione Comunale» mentre le seconde domandano al Sindaco circa «intendimenti ed orientamenti programmatici, generali o settoriali, dell'Amministrazione Comunale».

<sup>474</sup> F. ROMANO, *Disposizioni generali e principi costituzionali*, in F. Caringella, A. Giuncato (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, IPSOA, 2007, p. 130.

<sup>475</sup> Nel Lazio le esperienze partecipative sono risultate molteplici negli anni; si cita anche, ad esempio, il caso del Documento di programmazione economico e finanziaria della regione Lazio; R. TROISI, M. BUONOCORE, *Il Lazio: un laboratorio di processi partecipativi*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, pp. 263 ss.

<sup>476</sup> Quello delle consultazioni, ossia un momento partecipativo e deliberativo in cui si chiede il parere alla cittadinanza senza che assuma un valore vincolante, è un istituto diffuso a livello locale; A. ZUCCHETTI, *Art. 8. Partecipazione popolare*, cit., pp. 115 ss.

<sup>477</sup> A mero titolo esemplificativo per le realtà più circoscritte, ci si rifà al Comune di Grottammare, che conta meno di 15.000 abitanti, o di Bellusco, che ne annovera poco più di 6.000; sul punto, U. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational Institute Working paper, agosto 2004, pp. 19 ss. Questo richiamato è solo uno degli esempi di esperienze partecipative e deliberative promosse a livello di democrazia locale; oltre agli altri contributi a riguardo richiamati nelle note di questo elaborato, si rinvia a L. RUFFINI, *Le nuove forme della partecipazione: dai comitati alle arene deliberative*, in L. Grifone Baglioni (a cura di), *Scegliere di partecipare; l'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti*, Firenze, Firenze University Press, 2011, pp. 61 ss.; C. TEDESCO, *Partecipare (come e perchè) alle politiche urbane? Un caso di studio in Puglia*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., pp. 201 ss.



promuovendo il confronto tra cittadini e istituzioni o la loro partecipazione attiva nella realizzazione di proposte, ma non propriamente di democrazia diretta, permanendo sovente la scelta in capo alla pubblica autorità che coordina e promuove tali esperimenti, o consistendo in delibere di assemblee rappresentative dei cittadini (ma non della totalità di essi).

L'art. 28 del *Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare in materia di iniziativa popolare, referendum, interrogazioni, istanze e petizioni, consulte cittadine ed udienze pubbliche*, approvato nel 2016 dal Comune di Milano<sup>478</sup>, istituisce ad esempio le "udienze pubbliche": trattasi di momenti partecipativi della cittadinanza convocabili dall'Amministrazione in caso di «deliberazioni relative a piani territoriali, strumenti urbanistici generali e grandi opere pubbliche a rilevanza cittadina» (c. 1 let. a) o su impulso di almeno 1000 cittadini «per argomenti o proposte relative a varianti e ad interventi che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente» (c.1 let. b), presieduta dal Sindaco e a cui possono partecipare rappresentanti di associazioni e di non meno di 300 cittadini. I cittadini (non meno di 500) possono presentare rilievi scritti. Un momento certamente di partecipazione, in cui tuttavia il timone resta unicamente nelle mani della pubblica amministrazione; misure che favoriscono la trasparenza, ma senza alcun riflesso di democrazia diretta in senso assoluto.

A Bologna<sup>479</sup> dagli anni '90 si seguono *Accordi di programma* per le politiche sociali inerenti i giovani con disabilità, elaborati e attuati con la partecipazione di famiglie ed enti come scuole e associazioni<sup>480</sup>. Nella stessa città nel 2015 si è formata la c.d. *piattaforma labsus*<sup>481</sup>, un "laboratorio della sussidiarietà", realtà spontanea di cittadini che ha iniziato a fare rete tra le città e proporre un innovativo sistema per gli apparati amministrativi comunali per la gestione del patrimonio. Tali scopi sono stati perseguiti introducendo l'istituto dei "patti di collaborazione"<sup>482</sup>: accordi, scritti ma scevri da particolari formalità, con i quali la p.a. stabilisce

---

<sup>478</sup> Per le cui vicende di decentramento e istituzione dei Consigli di Zona si rimanda a N. PASINI, *Decentramento urbano nel contesto delle riforme istituzionali: il caso di Milano*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., pp. 215 ss.

<sup>479</sup> Nel capoluogo emiliano le esperienze di democrazia locale partecipata sono state numerose; per altri richiami, W. VITALI, *Dai consigli di quartiere all'area metropolitana*, in «*Quaderni del Centro studi per la riforma dello Stato*», n. 2/1984, *passim*;

<sup>480</sup> B. GIULLARI, E. MELCHIORRE, *Politiche sociali e democrazia locale: soggetti e pratiche decisionali nel welfare municipale*, in *Polis*, n. 3/2012, pp. 325 ss.

<sup>481</sup> [www.labsus.org](http://www.labsus.org), indirizzo al quale è possibile rinvenire anche un'efficace definizione di patto di collaborazione: «Il patto di collaborazione è lo strumento con cui il comune ed i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa». Il nesso con l'art. 118 Cost. è intuitivo e immediato; meno chiaro è cosa stia nel mezzo, tra una norma costituzionale e regolamenti comunali. A riguardo, si consiglia G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: una (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, n. 2/2016, *passim*.

<sup>482</sup> P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n.2/2016, *passim*. Sulla natura giuridica di tale istituto, non c'è una visione consolidata. Certo è che non si può fare a meno di addentrarsi nel diritto amministrativo per indagarne il profilo,

insieme al privato (o ai privati) come si intende curare e promuovere il bene di cui si tratta in un'ottica di cogestione (un'aiuola, un immobile... ma sono prospettabili anche patti di collaborazione c.d. "immateriali", come la promozione di un certo tipo di cultura locale o la tutela di una certa arte del territorio). A monte del singolo patto di collaborazione c'è un tavolo aperto tra amministrazione e soggetto promotore del patto, dove realtà istituzionale e privata si incontrano, si comunicano le reciproche esigenze e volontà e si accordano su un progetto dandosi anche delle scadenze ravvicinate per ridiscuterlo. Il tavolo, elemento di rilievo, può essere richiesto su istanza degli stessi cittadini e delle associazioni, non necessitando un'iniziativa pubblica<sup>483</sup>

Anche in tali esperienze è chiaro l'aspetto partecipativo e deliberativo, ma trattasi di laboratori concernenti maggiormente il concetto di "amministrazione contrattata" che si è sviluppato recentemente<sup>484</sup>, piuttosto che esperienze di democrazia diretta locale.

Più recentemente si richiama l'interessante iniziativa *SpeDd* («Sperimentazione di percorsi di democrazia deliberativa»), promossa a Novara tra il 2012 e il 2016 da associazioni locali in collaborazione con un centro dell'Università del Piemonte Orientale. Il progetto *SpeDd*<sup>485</sup> ha

---

avendo riguardo degli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici e di diversi richiami della fondamentale l. 241/1990 (in particolare i principi agli artt. 19 e 20). Data la *ratio* sottesa a tali istituti, ossia il desiderio di inquadrare accordi tra amministrazioni locali e privati in un contesto collaborativo, informale e "duttile" piuttosto che nelle rigidità di schemi giuridici (per altro già esistenti, come quelli ai già citati artt. 189 e 190 d.lgs. 50/2016 o altri noti da tempo come le concessioni), persuade la tesi che vede nei patti collaborativi un istituto *borderline* tra diritto amministrativo, principi di diritto costituzionale e etica civica propriamente intesa, in cui «gli obblighi ed obbligazioni previsti dal patto debbano essere adempiute più su un piano etico e sociologico, che non su quello giuridico e sanzionatorio»: così M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 11.

<sup>483</sup> Più precisamente, «l'iniziativa per addivenire alla conclusione di simili atti negoziali non è rimessa solo all'amministrazione. I cittadini possono, infatti, partecipare sia nella fase di co-progettazione degli interventi da realizzare, sia sollecitando l'amministrazione: in tale ultima circostanza, l'atto introduttivo dei cittadini non costituisce una mera petizione o proposta in senso tecnico, ma una vera e propria istanza dal momento che l'amministrazione è tenuta a dare una risposta»: così E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Adeon*, n. 3/2018, p. 4.

<sup>484</sup> Si concorda con M. DE DONNO, *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, in *Federalismi.it*, n. 6/2018, p. 5, laddove ha affermato come «da espressione del principio di partecipazione, da istituto necessario per una lettura "costituzionale" dei rapporti tra Stato e cittadino, ricollocato finalmente su un piano di uguaglianza e di pari dignità giuridica, gli accordi amministrativi sono divenuti nel tempo, anzitutto, uno strumento a servizio della logica efficientista dell'amministrazione di risultato, un mezzo necessario per sopperire alle esigenze economiche imposte da una nuova crisi»; sul punto anche G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 187 ss.; F. SAITTA, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 6/2018, p. 421 ss. Il tema è stato sviluppato anche a Napoli con l'introduzione del concetto di "bene comune" e l'approccio dialogico tra ente pubblico e associazioni di cittadini nella loro gestione; AA.VV., *Napoli: l'uso civico e la rete dei beni comuni emergenti*, in *Diritti Globali*, 11.06.2018; N. CAPONE, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, n. 4/2016, pp. 630 ss.

<sup>485</sup> Per un'analisi assai più approfondita del progetto, della sua genesi, dei suoi sviluppi e risvolti, si rimanda ai contributi di due autori che hanno messo in luce il tema indagandone a fondo le peculiarità: G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, cit., pp. 322 ss.; G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il politico*, n. 1/2017, pp. 78 ss.; G. BALDUZZI, D. SERVETTI (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, cit., *passim*; G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La sperimentazione: fasi, risultati e percorso di istituzionalizzazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, cit., p. 13 ss.

preso avvio da un'operazione concertata tra amministrazione comunale ed enti coinvolti (associazioni di volontariato, realtà parrocchiali, sindacati...). I primi passi sono stati la formazione di chi volesse assumere un ruolo di supervisione e mediazione del progetto (i c.d. "facilitatori") e la costituzione ad estrazione di un' *agorà* rappresentativa della cittadinanza. Si è passati poi a gruppi di lavoro di cittadini più ristretti, suddivisi per tematiche, ciascuno con professionisti del settore di riferimento (il cui *curriculum* professionale era a disposizione degli interessati, in un'evidente ottica meritocratica di trasparenza), nei quali i residenti si sono confrontati tra loro, con gli esperti e con gli esponenti delle varie associazioni per deliberare su progetti di interesse pubblico, i c.d. "microprogetti": ad esempio, il coinvolgimento di pensionati anziani in scuole dell'infanzia per intensificare i servizi resi, da un lato, e promuovere un invecchiamento attivo dall'altro; oppure la destinazione di un immobile urbano in stato di abbandono.

Anche in questo caso era molto forte tanto la componente deliberativa quanto quella partecipativa, anche se l' *agorà* era composta da un campione rappresentativo di cittadini, non da tutti i residenti di una certa realtà (come invece accade in contesti di democrazia diretta). D'altra parte, è pacifico come «nella democrazia deliberativa l'obiettivo non è far partecipare tutti (questo è il principio della democrazia diretta), ma piuttosto realizzare un processo di discussione e confronto [...] i cui risultati possano quindi essere di stimolo alle istituzioni e a tutti i cittadini»<sup>486</sup>.

Gli esempi sopra riportati sono esperienze virtuose di democrazia partecipativa. E tuttavia, si potrebbe fare un passo ulteriore, entrando propriamente nel campo della democrazia diretta, sulla scia dei *Town Meeting* nordamericani, non fermandosi ad assemblee rappresentative o campioni estratti a sorte di cittadini, né a partecipazioni intese come dialogo e trasparenza ma carenti di capacità decisionale. La proposta operativo-costituzionale è quella di consentire la partecipazione di tutti i membri di una micro-collettività ("quartiere") ad assemblee in grado di discutere e decidere. Si tratta di introdurre vere e proprie *agorà* di zona ("assemblee di quartiere")<sup>487</sup>, in cui la scelta su alcune decisioni di impatto meramente iper-locale,

---

<sup>486</sup> Sul tema, G. CASTIGLIONI, *Inclusività e rappresentatività nella costruzione del campione: alcuni problemi e soluzioni*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, cit., p. 51. Rispetto a tali esperienze, è stato osservato come «Nei casi (...) in cui i processi partecipativi sono indotti da strumenti di azione basati sui principi della deliberazione a ciò si aggiunge la possibilità che la partecipazione resti sulla carta»: così C. TEDESCO, *Partecipare (come e perché) alle politiche urbane? Un caso di studio in Puglia*, cit., p. 210. La democrazia diretta pare così l'unico strumento che garantisce contro eventuali "frodi delle etichette", in cui l'apporto delle istituzioni è ridotto al minimo possibile (su un piano, ad esempio meramente propositivo/responsivo) e il dibattito, il confronto e la decisione sono interamente nelle mani dei cittadini.

<sup>487</sup> Una realtà di prossimità fisica che secondo alcuni autori ha ceduto dinnanzi alla società della mobilità e dell'interconnessione digitale, in cui il senso di appartenenza è più per affinità che per vicinanza spaziale; a riguardo D. INNERARITY, *Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa*, cit., p. 297. Anche se ciò fosse vero, convogliare i

precedentemente appannaggio delle istituzioni pubbliche, venga assunta direttamente dai cittadini; non più mere consultazioni, o al più “codecisioni”<sup>488</sup>, ma investire queste collettività circoscritte di un vero e proprio potere decisionale autonomo<sup>489</sup>.

I punti fermi della proposta sono cinque:

1. Le decisioni assunte da tali assemblee dovrebbero avere un carattere vincolante per la pubblica amministrazione. Non si può pretendere, naturalmente, di realizzare decisioni che coprano anche la parte tecnica, il *come*, ma sicuramente il *cosa*.

Si immaginano due tipi di assemblee. Quelle del primo tipo, che possono essere definite “assemblee decisorie”, sarebbero convocate dal Comune (per i comuni di piccole dimensioni) o dal municipio o circoscrizione, per essere interrogate circa una decisione che esse devono assumere (ad esempio, l’uso di un immobile pubblico, per il quale l’ente presenti già delle proposte ma sia pronto a riceverne altre eventualmente emergenti in sede assembleare<sup>490</sup>, o il nome da dare a una via, o il soggetto di una statua, o la destinazione di uno spazio pubblico)<sup>491</sup>. Il secondo tipo di assemblee, definibili “assemblee di interpellanza”, sarebbero invece di iniziativa civica, precedute da una raccolta firme del quartiere che raggiunga un certo *quorum* e con le quali si impone all’ente pubblico responsabile di inviare un delegato in assemblea a

---

quartieri in assemblee sarebbe un ottimo modo per ristrutturare questa cellula sociale. Il quartiere non è solo individuato come micro-cellula in cui impiantare una efficace democrazia diretta, vi sono anche benefici derivanti dal dare nuova linfa a queste realtà *ex se*, come è stato osservato da M. CASTRIGNANÒ, *Introduzione*, in M. Castrignanò (a cura di), *Sociologia dei quartieri urbani*, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 12: «Credenze e *frames* del quartiere influenzano significativamente sia la coesione sociale e le aspettative riguardo la possibilità che gli abitanti intervengano in difesa del bene comune (efficacia collettiva) sia la possibilità che gli abitanti si attivino in iniziative a favore della comunità locale (partecipazione alla vita locale)». Per altre osservazioni sui quartieri, sul concetto di “efficacia collettiva” e sul ruolo di questa microcellula del tessuto urbano nella vita quotidiana dei cittadini e i potenziali benefici (nonché le potenziali problematiche) che valorizzare tali realtà comporterebbe, nella stessa collettanea da ultimo citata M. CASTRIGNANÒ, *Capitale sociale, organizzazione della vita urbana e neighborhood approach*, pp. 37 ss.; A. LANDI, *Fragilità socio-ambientali in un’era di urbanizzazione planetaria: il “vivere denso” e il ruolo dei quartieri*, pp. 133 ss.

<sup>488</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 333.

<sup>489</sup> «In recognizing this, it is crucial to keep in mind the common thread of all direct democracy institutions: the ability to give everyday citizens decision-making power»: così J.J. CORTÉS, *Process, Theory, and Practice in Direct Democracy: Avenues for New Research*, in *Politics & Policy*, n. 4/2019, p. 690. Riguardo alla sfera partecipativa democratica nelle comunità, è stato evidenziato da M. POLVANI, *Partecipazione e spazi civici. Forme, problemi e opportunità della partecipazione in politica*, cit., p. 28, come «l’elemento caratterizzante della democrazia diretta è invece l’assunzione, da parte della cittadinanza, di una scelta vincolante su una questione pubblica senza alcuna mediazione da parte delle istituzioni rappresentative».

<sup>490</sup> Da un punto di vista pratico, si può ipotizzare che il cittadino possa votare per una o l’altra proposta comunale oppure manifestare la propria avversità a entrambe con un voto generalmente negativo.

<sup>491</sup> Emerge in questa sede un potenziale punto di criticità della proposta che qui si avanza: *de facto* il potere su tali assemblee rimarrà ampiamente nelle mani della p.a. se, per lo meno per le delibere decisorie qui menzionate. D’altra parte la progettualità (ad esempio gli studi di fattibilità) permane in capo alla p.a. per le sue competenze e capacità tecniche, da ciò che è l’ente pubblico territoriale che può valutare se in quell’area sia possibile edificare una biblioteca o un parco o una piscina, non ritenendo attuabile l’“eforato” proposto da Fichte – un gruppo di cittadini “a monte” al posto della pubblica autorità col potere di iniziativa nella convocazione dell’assemblea, proprio per ovviare a questo controllo pubblico - senza un radicale cambiamento del sistema costituzionale nazionale che riveda la distribuzione dei poteri; J. G. FICHTE, *Fondamento del diritto naturale secondo i principi della dottrina della scienza* (titolo originale: *Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre*, nella traduzione e a cura di L. Fannesu), Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 150 ss.

interloquire con la cittadinanza su questioni di interesse comune<sup>492</sup>. Questo consegnerebbe ai residenti uno strumento istituzionalizzato, regolato e vincolante per chiamare le istituzioni locali a render conto delle scelte assunte o, viceversa, per sollecitarle ad agire su problematiche trascurate. La scelta di conservare l'iniziativa di convocazione in capo all'ente pubblico per le assemblee decisorie, invece, è suggerita dalla considerazione per cui elementi quali la pianificazione urbanistica, le possibilità di spesa, progetti di fattibilità e altri presupposti tecnici dell'operato pubblico locale sono di appannaggio e controllo istituzionale: ponendo l'obbligo a carico dell'ente di convocare tali assemblee per le scelte di impatto micro-locale, ma sottraendone l'iniziativa ai quartieri, si assicurerebbe la decisione a carico dei cittadini e, contemporaneamente, si eviterebbero inutili delibere su decisioni a monte tecnicamente irrealizzabili.

Il primo tipo di seduta integrerebbe un caso di democrazia diretta in senso proprio: avrebbe gli effetti di un *referendum* ma senza rinunciare al momento partecipativo, alla discussione comune, che come osservato è punto fondamentale per ricondurre il cittadino alla vita democratica e permettergli di formarsi opinioni compiute e ricche.

Le assemblee del secondo tipo sarebbero un istituto più partecipativo che di democrazia diretta, di certa utilità (probabilmente anche più usato del primo tipo, stanti le molteplici ripercussioni dell'azione o dell'inerzia della pubblica amministrazione sulla vita dei cittadini) e che permetterebbe, comunque, momenti di discussione collettiva e con la pubblica autorità, proseguendo nel solco già tracciato delle esperienze partecipative sopra richiamate.

Il Comune dovrebbe mettere a disposizione tecnici e studi all'assemblea (caricandoli su appositi siti in cui possano essere visionati), in modo che i residenti riuniti possano avere a disposizione una voce professionale e preparata sul punto che possa dirimere eventuali dubbi legali o tecnici sulla scelta da assumere<sup>493</sup>. Si potrebbe ipotizzare anche, sulla scia

---

<sup>492</sup> Sia concesso richiamare il monito di M. DE ROBESPIERRE, *Sulla Costituzione* (titolo originale: *Sur la Constitution*, nella traduzione di F. Fabbrini), in U. Cerroni (a cura di), *La rivoluzione giacobina*, Pordenone, Studio Tesi, 1992, p. 131: «Non dovete mai perdere di vista che spetta all'opinione pubblica il compito di giudicare gli uomini che governano, e non già a costoro di spadroneggiare e di creare l'opinione pubblica!». Si inserisce qui il tema della "accountability", la responsabilizzazione della pubblica amministrazione sulla sua azione - in ragione del principio di trasparenza - aprendo alla possibilità della cittadinanza di chieder conto del suo operato; a riguardo, F. CORESI, C. MAUGERI, C. MAZZANTI, *Accountability bene comune: oltre la crisi e la retorica dell'emergenza*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, cit., pp. 95 ss.; P. CRAIG, *Amministrazione comunitaria. Storia, tipologia e accountability*, in M. D'Alberti (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 11 ss. Si può richiamare anche il concetto di «controdemocrazia» espresso in P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia* (titolo originale: *La contre-démocratie*, nella traduzione di Alessandro Bresolin), Roma, Castelvecchi, 2012, *passim*.

<sup>493</sup> Circa alcuni aspetti informativi dello SpeDd di Novara, M. F. FONTEFRANCESCO, G. BALDUZZI, *L'indagine sul campo: strumenti di analisi territoriale e percorsi di partecipazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire: una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, cit., in particolare pp. 20 ss. Una critica mossa alle più recenti esperienze di democrazia partecipativa e deliberativa è proprio che poco si è fatto per dotare le organizzazioni di

dell'esperienza novarese, la figura di “facilitatori” (ad esempio psicologi, sociologi o altri esperti di composizione di dialoghi di gruppo) nel ruolo neutro di mediatori del dibattito, per facilitare l'addivenire a una decisione<sup>494</sup>.

2. Simili realtà sono immaginabili, per definizione, solo a un livello territorialmente circoscritto. Perché vi possa essere non solo partecipazione, ma anche dibattito e, infine, l'assunzione di una scelta condivisa per lo meno da una maggioranza, è necessario che si guardi a segmenti territoriali assolutamente ristretti, che contino al più poche migliaia di individui<sup>495</sup>.

La realtà territoriale e numerica di riferimento deve essere individuata tenendo conto del numero dei partecipanti che si vuole abbiano queste assemblee perché possano essere efficaci e, al contempo, favorire un dibattito costruttivo e partecipato<sup>496</sup>.

Nei piccoli comuni il problema non pare porsi. Il 69% dei comuni italiani ha meno di 3.000 abitanti: realtà simili (con una platea di elettori quindi, tenendo fermo il dato medio nazionale di 16% di minorenni, di circa 2.500 individui) potrebbero diventare, sul modello svizzero o dei *Town meeting* nordamericani, realtà di democrazia diretta *tout court* – sottoponendo ad esempio le scelte della pubblica amministrazione più rilevanti al dibattito e alla decisione assembleare - con tutti i benefici sopra esposti.

Più difficoltoso potrebbe essere applicare le assemblee popolari qui proposte alle grandi città. L'ipotesi più convincente è suddividere il tessuto comunale in quartieri<sup>497</sup>, identificando così i legittimati a partecipare alla relativa assemblea, in ragione della struttura della città. A tal

---

cittadinanza attiva di conoscenze e tecnologie; F. GELLI, *La democrazia e i suoi problemi: dalla prospettiva dell'azione locale*, cit., p. 37.

<sup>494</sup> Sui compiti della figura del facilitatore nell'esperienza dello SpeDd di Novara, N. PODESTÀ, *Scelte di metodo: lo strumento dell'“agorà deliberativa” e la formazione dei facilitatori*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, cit., pp. 40 ss.

<sup>495</sup> A livello concettuale ci si rifà, in tal senso, alle esperienze dei “consigli di quartiere” che tanto hanno fatto presa su alcune città della Francia meridionale, come Marsiglia o Nizza, ma il dato numerico è l'unico che accomuna quanto qui si vuole esprimere con queste esperienze: i consigli di quartiere, infatti, promossi dalla legge n. 276/2002 del Parlamento francese “*Démocratie de proximité*”, constavano in organi non elettivi e meramente rappresentativi di una circoscritta realtà territoriale col compito di cooperare con le istituzioni locali nella risoluzione di problematiche attinenti al territorio. Nuovamente, dunque, un'ottica di democrazia partecipativa – per altro con forti intromissioni da parte delle autorità politiche locali (in alcuni casi accusate persino di selezionare i membri di tali consigli a seconda della vicinanza alla forza politica di appartenenza). Per questo, il modello a cui rivolgersi per funzionamento e caratteristiche più che per dimensione geografica è quello dei *Town Meeting* americani. Sul tema, C. MATTINA, *Governare la democrazia locale. Potere politico e governance urbana a Marsiglia, Tolone e Nizza*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 185 ss.

<sup>496</sup> Il problema dell'individuazione effettiva di una “realtà locale” è trattato anche da P. L. COSTA, *Le pratiche dell'uso sociale del territorio come pratiche di costruzione di territori. Quale “democrazia locale”?*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 77. Per un esempio di diversa progettualità a riguardo, A. COLOMBO, *Principi di autogoverno politico*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., p. 259 ss.

<sup>497</sup> «Sotto questo profilo, il quartiere è dunque una sotto-area della città che si distingue per una limitata estensione territoriale e si pone in una posizione intermedia tra lo spazio privato di un'abitazione di un singolo individuo o di un nucleo familiare e lo spazio pubblico e anonimo della città. In altre parole, quella del quartiere, in questo quadro, può essere vista come una necessaria soluzione di continuità tra ciò che è più intimo e ciò che più sconosciuto, lontano, inafferrabile.»: così G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, cit., p. 319.

fine un'apposita legislazione statale dovrebbe dettare linee guida, per gli enti locali di prossimità, da seguire in tale suddivisione. Se il *quorum* richiesto per le assemblee dell'Atene ellenica sulle decisioni più importanti era intorno ai 6.000 votanti<sup>498</sup>, su queste cifre si potrebbe ragionare. L'operazione di suddivisione in quartiere non potrebbe che essere operata dalla realtà comunale (o, se presente, municipale), in grado di conoscere la reale vitalità della città e quali aree condividono problematiche affini<sup>499</sup>. Nulla vieta, naturalmente, di ragionare su numeri ancora più ristretti.

3. Il terzo punto è determinare quali decisioni possano essere assunte da un numero ristretto di cittadini.

Il Comune può essere una comunità estesa; ragionando in termini di quartieri, un insieme di comunità. Certe decisioni, per quanto direttamente impattanti su una porzione di comunità urbana, hanno ripercussioni su tutta la città<sup>500</sup>. In generale, le considerazioni circa gli interventi di ampio rilievo socioeconomico non possono che essere operate dal Comune stesso, detentore di quella discrezionalità valutativa del bilanciamento dei diversi interessi coinvolti<sup>501</sup>. Se si facessero decidere i residenti di quei quartieri sul punto, nessuno avallerebbe opere o soluzioni necessarie in generale, ma poco attraenti in particolare per le comunità locali<sup>502</sup>.

---

<sup>498</sup> S. CATALDI, *Il modello ateniese*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, cit., p. 37. Nella stessa collettanea, sulle procedure delle assemblee ateniesi, G. DAVERIO ROCCHI, *L'autogoverno nel modello ateniese*, pp. 49 ss. Degli stessi numeri parla anche R. W. WALLACE, *The Practice of Politics in Classical Athens, and the Paradox of Democratic Leadership*, in D. Hammer (a cura di), *A companion to Greek democracy and Roman republic*, cit., p. 243. In altri casi si fa riferimento al numero 6.000 come mero *quorum* strutturale di alcune decisioni di rilevanza, lasciando intendere che potessero essere molti più i partecipanti; così ad esempio P. J. RHODES, *The Congruence of Power: Ruling and Being Ruled in Greek Participatory Communities*, cit., p. 134.

<sup>499</sup> I numeri, per altro, non devono spaventare: richiamando ad esempio il capoluogo ligure, città suddivisa in municipalità, l'intero Municipio Centro Ovest - una delle circoscrizioni territoriali più popolose di Genova - conta approssimativamente 65.000 residenti su circa 7 chilometri quadrati. Suddividerlo in una decina di quartieri comporterebbe realtà da circa 6.500 residenti, dei quali il 14% è minorenni (a riguardo, per altro, nulla osterebbe a prevedere di estendere il diritto di voto anche agli ultra sedicenni, in una sorta di introduzione all'elettorato attivo nazionale, iniziandoli alla democrazia nelle realtà a loro più famigliari), portando il numero effettivo di possibili aventi diritto a poco più di 5.500; un numero, tutto sommato, "ateniese". Per dati a riguardo, *I municipi in numeri*, [www.statistica.comune.genova.it](http://www.statistica.comune.genova.it). La media nazionale si attesta intorno al 16% (numero di minorenni in Italia al 1 gennaio 2022: 9.693.561 circa. Popolazione totale: 58.983.122, *Popolazione residente al 1° gennaio per fascia di età*, [www.dat.istat.it](http://www.dat.istat.it)). Di cifre simili, sia nell'esperienza ateniese che altrove, si parla anche in K. SALE, *The Importance of Size for Democracy*, in *The Good Society*, n. 3/1996, pp. 6 ss.

<sup>500</sup> Si pensi ad esempio, a decisioni circa il tracciato di una linea metropolitana o di una pista ciclabile, o, per restare a Genova, alla questione inerente l'edificazione della "Gronda", grande viadotto autostradale per meglio connettere le realtà commerciali locali col resto dello Stato e dell'Europa: trattasi di un nuovo tratto autostradale per cui è previsto un tracciato che si stacca dalla A12 sullo svincolo di Genova Est, aggirando il capoluogo ligure attraversando l'entroterra e ricollegandosi al tratto autostradale A10, poco prima di Arenzano; una grande opera che consentirebbe un maggiore afflusso di merci da e per il porto ligure. Ciò avverrebbe tuttavia, a discapito tuttavia del paesaggio e della tranquillità acustica dei quartieri che sarebbero interessati. Maggiori informazioni a riguardo consultabili sul sito [www.grondadigenova.it](http://www.grondadigenova.it). P. GIANFRANCO, *Conflitti territoriali e dibattito pubblico: il caso della Gronda di Genova*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 3/2020, p. 701 ss.

<sup>501</sup> Ciò che trova un antenato, slegato per l'autore dal principio di legalità, nella «prerogativa» di Locke; J. LOCKE, *Secondo trattato sul Governo*, in J. LOCKE, *Trattato sul governo*, a cura di L. Formigari, Roma, Editori Riuniti, 1980, p. 169 ss.

<sup>502</sup> Oltre all'esempio della Gronda, si pensi alle decisioni sulla localizzazione di strutture poco attraenti per alcune collettività, come i centri di accoglienza migranti - non arrecando vantaggi di traffico economico e acuendo, viceversa, eventuali tensioni culturali con membri di minoranze ancora poco integrati nel tessuto sociale. Anche per questa tematica

Si tratta, in altri termini, del fenomeno descritto in dottrina con l'acronimo "NIMBY", derivato dall'anglismo *not in my backyard*<sup>503</sup>: la tendenziale indisposizione dei membri di una collettività di accettare iniziative di impatto non immediatamente positivo nella loro zona di residenza, non perché sbagliate in sé, ma perché turbative del proprio spazio; iniziative, in altri termini, verso le quali non avrebbero rimostranze se fossero localizzate altrove.

Questa considerazione spinge a delimitare l'oggetto delle scelte rimesse alle assemblee di quartiere alle sole iniziative circoscritte all'interesse del medesimo<sup>504</sup>. Si badi, per altro, che col sistema di assemblee sopra tratteggiato (una decisoria su iniziativa dell'ente pubblico di riferimento, Comune, Municipio o Circonscrizione che sia, una di interpello su iniziativa dei cittadini) si lasciano le valutazioni di bilancio in capo all'ente locale<sup>505</sup>.

Comunque sia, la limitazione della stretta territorialità dell'oggetto decisionale riduce drasticamente la capacità decisoria dei cittadini. Per questo motivo, è ancora più imperativo che questi abbiano una effettiva libertà di decisione giuridicamente vincolante per il Comune, onde recuperare in incisività ciò che le loro scelte perdono in rilevanza socioeconomica<sup>506</sup>.

4. Le assemblee di quartiere potrebbero rappresentare una realizzazione del principio di sovranità e democrazia nella misura in cui può essere concretizzato nella sua purezza e, anche, la presa di coscienza di ogni cittadino degli onori e oneri che la democrazia comporta. Per quest'ultima ragione le decisioni delle assemblee di quartiere non dovrebbero avere un *quorum* minimo strutturale: chi sceglie l'inazione, anche innanzi a decisioni che ne toccano la sfera più

---

si richiama ad esempio il capoluogo ligure, la cui popolazione ha spesso un rapporto conflittuale coi numerosi centri d'accoglienza sul territorio cittadino e la cui localizzazione origina sempre numerosi dibattiti, vuoi per deprecabili istinti xenofobi, vuoi per un più ragionevole senso di frustrazione delle periferie rispetto all'intoccato centro o, viceversa, per chi sostiene che quest'ultimo debba essere il "fiore all'occhiello" della città e non possa ospitare strutture non inerenti il circuito strettamente produttivo del terzo settore o turistico. Si riporta alla petizione *Comune di Genova: No al centro d'accoglienza migranti in Via XX Settembre*, lanciata a suo tempo sul sito [www.change.org](http://www.change.org), o a numerosi articoli di quotidiani come E. MANNA, *Genova, assalto al centro per minori migranti, il Comune li trasferisce. "Ma in città sono 300, situazione difficile da gestire"*, in *La Repubblica*, 23.02.2022.

<sup>503</sup> Su questo fenomeno, M. ROCCATO, A. ROVERE, G. BO, *Interessi particolari e interessi generali*, in A. Fedi, T. Mannarini (a cura di), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 43 ss.; A. SIMONATI, *La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale*, cit., pp. 362 ss.; L. TAKAHASHI, *Homelessness, AIDS, and stigmatization: the NIMBY syndrome in the United States at the end of the twentieth century*, Oxford, Clarendon Press, 1998, *passim*.

<sup>504</sup> Per altro, si può ipotizzare un diritto della comunità a decidere per la comunità, laddove tale scelta non impatta su soggetti esterni, stante la profonda connessione costituzionale tra i diritti riconosciuti all'individuo (tra i quali l'autodeterminazione discendente dalla libertà limitata solo dalla libertà altrui) e i diritti di quelle «comunità in cui vive ed espande la sua personalità», tra le quali può essere individuato il quartiere; così S. CARBONARO, *I rapporti civili e politici*, cit., pp. 136 ss.

<sup>505</sup> Nel caso di assemblea decisoria, ossia l'unica ipotizzata avente valenza vincolante, nei progetti alternativi presentati dall'ente all'assemblea saranno ricomprese le valutazioni di spesa da questo compiute. Nel caso in cui, invece, si volesse lasciare in sede di assemblea decisoria la possibilità per i cittadini di bocciare tutte le proposte apportate e promuovere un'ulteriore alternativa, questa dovrebbe essere contenuta nei limiti di spesa massimi preventivati dal Comune per i progetti originariamente proposti.

<sup>506</sup> Si deve evitare, inoltre, ciò che è accaduto già in altre realtà, dove le voci degli organi locali rimangono spesso inascoltate, oppure vengono sollecitate in fasi già avanzate della progettualità dell'intervento interessato; N. PASINI, *Decentramento urbano nel contesto delle riforme istituzionali: il caso di Milano*, cit., p. 243.



quotidiana, dovrebbe rassegnarsi a essere soggetto alle propensioni di chi quelle decisioni le affronta.

L'art. 64 c. 3 Cost. prevede la necessità che ciascuna camera, perché possa adottare delibere efficaci, annoveri al momento del voto almeno la metà più uno dei suoi componenti; appunto il *quorum* strutturale. Tale previsione è stata elaborata dai costituenti a garanzia del principio di maggioranza e della rappresentatività dell'organo legislativo: nessuna deliberazione può essere assunta da una camera che non rappresenti più della metà del Paese e che non sia ragionevolmente rappresentativa delle minoranze e della realtà pluralista della società italiana<sup>507</sup>. Fu l'onorevole Einaudi, alla seduta del 24 ottobre 1946 della *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, a rilevare quanto fosse «importante consacrare nella Costituzione i principi che governano la materia, anche agli effetti della tutela delle minoranze, e per impedire che di sorpresa possano approvarsi leggi importanti con un modesto numero di presenti»<sup>508</sup>. La *ratio* del *quorum* strutturale per le decisioni delle assemblee legislative nazionali sembra dunque più da ricondursi alla loro natura di organi rappresentativi: «come solo la maggioranza del *plenum* è in grado di impegnare la volontà degli assenti, così solo la maggioranza dei partecipanti alla votazione [...] può impegnare il volere anche di coloro che» non sono favorevoli alla decisione assunta<sup>509</sup>.

---

<sup>507</sup> A riguardo, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi.it*, n.1/2018, pp. 12 ss.; G. CARCATERRA, *La votazione*, in V. Longi *et alia* (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, pp. 566 ss.; A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986, pp. 43 ss. Sul tema in generale, *ex multis*, S. FURLANI, *Numero legale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XI, Torino, Utet, 1965, pp. 512 ss.; E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Milano, Adelphi, 1976, *passim*; S. TRAVERSA, *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale, conseguente al mancato computo degli astenuti nella determinazione del quorum di maggioranza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 8/1977, p.1320. Indaga la nuova portata dei *quorum* alla luce della recente riduzione del numero di parlamentari D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, pp. 414 ss. Circa i *quorum* strutturali delle assemblee ateniesi, *ex multis*, G. POMA, *Le istituzioni politiche della Grecia in età classica*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 58 ss.; M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, Donzelli, 2015, in particolare p. 15. Un esempio di assenza di *quorum* strutturale si rinviene nelle prime votazioni della Roma del secondo secolo avanti cristo, sebbene ad esse dovesse comunque partecipare un membro per ciascuna tribù (non si contava dunque il numero, bensì la rappresentatività); H. MOURITSEN, *The Incongruence of Power: The Roman Constitution in Theory and Practice*, in D. Hammer (a cura di), *A companion to Greek democracy and Roman republic*, cit., p. 155. Per due prospettive differenti sull'importanza del *quorum* strutturale nel referendum abrogativo, l'istituto di democrazia diretta forse più rilevante nella prassi del nostro ordinamento, ricche di spunti di riflessione che possono consegnare suggestioni anche per riflettere sulla presenza o meno di un numero minimo di partecipanti alle assemblee cittadine tratteggiate nel presente contributo, M. BETZU, P. CIARLO, A. DEFFENU, *Per il mantenimento del quorum strutturale nel referendum abrogativo*, in *Astrid rassegna*, n. 18/2018, pp. 1 ss.; A. CIANCIO, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo. (Causa ed effetti di un anacronismo)*, in *Politica del diritto*, n. 4/1999, p. 676.

<sup>508</sup> Verbale riportato da [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), *Art. 64*.

<sup>509</sup> Così T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 202.

Il modello di assemblea descritto in questo paragrafo non è un organo rappresentativo; è un istituto di democrazia diretta su partecipazione libera e volontaria dei soggetti interessati. Gli assenti leaderanno unicamente la rappresentanza di se stessi, per propria libera scelta.

Il medesimo discorso può essere fatto per la rappresentatività delle minoranze, stante il fatto che parlare di “rappresentatività” di un organo di democrazia diretta è fuori luogo.

Le ragioni tradizionalmente poste alla base della *ratio* del numero legale delle delibere delle camere legislative non sembrano dunque applicabili alle assemblee cittadine. Invece, permane l’esigenza di responsabilizzare i cittadini e di non frustrare le volontà partecipative di chi vuole decidere e discutere attivamente per le scelte concernenti il proprio territorio, vincolandone l’efficacia alla partecipazione complessiva. Per altro, se si sancisse un *quorum* strutturale per la delibera delle assemblee cittadine, l’astensione dalle medesime diverrebbe anche un possibile strumento di boicottaggio delle decisioni da assumersi, vanificando però l’aspetto del dibattito e del confronto, per quanto dissenziente.

Non si può tuttavia non tener conto dei casi di chi potrebbe essere impossibilitato a partecipare, ad esempio per irrinunciabili impegni lavorativi: in casi simili, per non vanificare quanto sopra esposto da un lato ma garantire, dall’altro, la possibilità di partecipazione se non altro alla decisione a tutti i membri della collettività, il giusto compromesso potrebbe essere ammettere la facoltà di delega del voto solo in presenza di comprovate giustificazioni (ad esempio, di carattere lavorativo, o per malattia, o per la necessità di assistere familiari malati).

5. Infine, le sedute dovrebbero essere senza dubbio pubbliche, in continuità con il principio di pubblicità sancito dall’art. 64 c. 2 Cost. per i lavori parlamentari, a garanzia del corretto svolgimento delle assemblee investite delle responsabilità decisorie di una democrazia. Trattasi di un principio già noto allo Statuto albertino all’art. 52<sup>510</sup> e così radicato negli assetti democratici da essere considerato alla stregua di una «tradizione, alla quale è ormai acquisita questa garanzia della pubblicità» già dai padri costituenti: l’On. Lussu, a cui si ascrivono le parole sopra citate, si interrogò addirittura se fosse davvero necessario consacrarlo espressamente in Costituzione, considerandolo un principio implicitamente immanente in qualunque assetto democratico<sup>511</sup>. Viceversa, il contesto peculiare e “domestico” delle assemblee di quartiere sembra escludere la necessità, prevista nel secondo periodo dell’art. 64

---

<sup>510</sup> Art. 52 Statuto Albertino «Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma, quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto».

<sup>511</sup> Si vedano i verbali della seduta del 20 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

c.2, di consentire la possibilità di sedute a porte chiuse per particolari eventualità di interesse statale, essendo per definizione presenti tutti gli interessati<sup>512</sup>.

#### 4. Osservazioni conclusive

Si è consegnata in queste pagine un'idea ritenuta primaria per salvaguardare la democrazia: sviluppare istituti di democrazia di prossimità diretta, utilizzando le assemblee di cittadini come veri e propri organi decisionali.

Questa, qui sommariamente delineata, è però solo una tra le tante possibili soluzioni<sup>513</sup>. D'altra parte, la democrazia di prossimità diretta può anche essere intesa in senso fluido, come

---

<sup>512</sup> Nella seduta sopra menzionata si menziona, ad esempio, il caso di scelte da assumere in tempi di guerra.

<sup>513</sup> Si possono considerare, inoltre, numerose variazioni sul tema. Si è tratteggiato, in questo contributo, un istituto di democrazia locale diretta assolutamente orizzontale, privo di una sotto-struttura organica, al fine di evidenziare la necessità di una democrazia diretta rispetto alle esperienze partecipative e deliberative già tentate (che, viceversa, presentavano commissioni, gruppi di lavoro, rappresentanti, etc.). Tuttavia non si può trascurare che alcuni studi evidenziano come le organizzazioni maggiormente inclusive e in grado di meglio instaurare relazioni orizzontali siano anche le meno efficaci e, viceversa, organizzazioni complesse e strutturate siano anche più in grado di essere incisive; si potrebbe pensare allora, applicando questi risultati all'assemblea di quartiere, di inserire nei consigli di quartiere degli organi che fungano, in un certo senso, da "esecutivo": ad esempio commissioni col compito di raccogliere le istanze dei cittadini sui vari temi e sintetizzarle in assemblea per favorire il dibattito, o di rielaborarle in proposte concrete, o portavoce selezionati per dialogare con le istituzioni – nella qualità di meri *nuncius* – e poi portare alle assemblee la voce di queste. M. ANDRETTA, *Movimenti e democrazia tra globale e locale: il caso di Napoli*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, cit., pp. 298 ss. Si rinvia, inoltre, agli studi in materia sul concetto di *governance*, un modello di inter-relazioni tra diversi agenti in un sistema determinato per il conseguimento di un obiettivo comune, sia esso economico, sociale o gestionale, a livello locale è riferito a un sistema di gestione delle politiche comunali concertato e concordato con la cittadinanza. Sul tema, O. VISIOLI, *L'irresistibile ascesa di governance. un modello regolativo alla ricerca di una propria specificità*, in *Studi di sociologia*, n. 2/2008, p. 113. A riguardo, anche P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., pp. 175 ss.; C. JONES, W. S. HESTERLY, S. P. BORGATTI, *A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms*, in *"The Academy of Management Review"*, n. 4/1997, p. 915; A. M. KJÆR, *Rhodes' Contribution To Governance Theory: Praise, Criticism And The Future Governance Debate*, in *"Public Administration"*, n. 1/ 2011, pp. 107 ss.; R.A.W. RHODES, *Understanding Governance: Ten Years On*, in *"Organization Studies"*, n. 28/2008, p. 4. Sulla liquidità della *governance* e i rischi che presuppone, in quanto fonte di accordi esterna al circuito democratico e svincolata da esso e potenzialmente oligarchica, R. BIN, *La scarsa neutralità dei neologismi, riflessioni attorno a soft law e governance*, in L. Desanti, P. Ferretti, A. D. Manfredini (a cura di), *Per il 70esimo compleanno di Paolo Zamorani; scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà*, Varese, Giuffrè, 2009, pp. 19 ss. Sulla *collaborative governance*, sotto categoria spesso riferita proprio agli accordi tra enti pubblici e privati nella gestione locale, C. ANSELL, J. TORFING, *How does collaborative governance scale?*, Bristol, Ansell and Torfing, 2018, p. 3; C. ANSELL, A. GASH, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 18/2007, pp. 543 ss.; L. BIFULCO, *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Milano, Meltemi Editore, 2005, p. 137; K. EMERSON, T. NABATCHI, *Collaborative Governance Regimes*, Georgetown University Press, 2015, pp. 14 ss.; E. SØRENSEN, J. TORFING, *Network Governance and Post-Liberal Democracy*, in *Administrative Theory & Praxis*, n. 2/2005, p. 201. Non mancano, infine, autori che guardano con scetticismo alla promozione di nuovi istituti di democrazia partecipativa (sebbene qui si proponga qualcosa di più, una nuova democrazia integrata), ponendo l'accento sulla necessità, invece, di una riforma dei partiti politici; *ex multis*, F. R. DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta*, cit., pp. 219 ss.

un *input* da dare agli amministratori locali che lo concretizzino in maniere differenti a seconda delle specificità del territorio<sup>514</sup>.

Il punto è cambiare approccio alla gestione politica a livello locale. In ambiti in cui l'elemento dimensionale e logistico non osta alla partecipazione attiva della cittadinanza, non si vedono ragioni per relegarla all'occasionale appello al voto amministrativo<sup>515</sup>.

È fondamentale sviluppare momenti di partecipazione, deliberazione e scelta da parte dei cittadini a livello locale, in modo che abbiano concreti spazi di esercizio della democrazia diretta nella loro sfera più prossima; che possano toccarne con mano le difficoltà e le soddisfazioni di essere protagonisti della vita decisionale della Repubblica, comprendendo la responsabilità che ciò comporta.

Nel presente elaborato si è diffusamente argomentato circa le problematiche connaturate a una democrazia guidata da partiti politici e, allo stesso tempo, la necessità di questi corpi intermedi, come vettori e canalizzatori della volontà popolare. A livello nazionale l'intermediazione dei partiti è irrinunciabile e il gioco politico non può che essere gestito da essi.

A livello iper-locale, invece, tale mediazione è superflua. Per le scelte di gestione del territorio che è residenza e spazio di vita dei cittadini, si confronteranno non differenti ideologie, sviluppate e rielaborate da gruppi politici organizzati, bensì differenti sensibilità individuali, direttamente manifestate e vicendevolmente influenzabili. A livello iper-locale, e solo in tale ristretto ambito, i cittadini possono essere davvero attori e registi della democrazia, senza bisogno di intermediari, che finirebbero col riproporre nel piccolo le medesime dinamiche della politica nazionale<sup>516</sup>. Nel piccolo e nell'immediato si può sviluppare e coltivare una sana cultura

---

<sup>514</sup> Ciò che vale per la democrazia deliberativa: «Non è possibile applicare in maniera indiscriminata strumenti e tecniche standard, altrimenti si finisce per banalizzare e vanificare tali iniziative. Occorre individuare con attenzione determinati luoghi specifici e studiarne a fondo le caratteristiche per poterne gestire la complessità, capire e valutare con attenzione limiti e potenzialità. Solo a partire dalla consapevolezza della specificità dei luoghi e dei territori sarà possibile sviluppare quella particolare forma di “psicoanalisi del territorio” che consente di radicare il metodo della democrazia deliberativa in un determinato contesto, in modo che esso possa, una volta innescato, rigenerarsi autonomamente», R. BALDUZZI, F. BARCA, *Postfazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, cit., p. 121.

<sup>515</sup> Anche la suprema Corte ha avuto modo di affermare che «la sovranità popolare (...) non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi “luoghi della politica” né si può ridurre la sovranità popolare alla mera “espressione del circuito democratico”», C. Cost. 365/2007, par. 6. La Corte si è espressa circa l'istituzione e l'attribuzione dei relativi poteri, da parte della Regione Sardegna, di una *Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo*, organo col compito di redigere una proposta di statuto regionale. Di tale iniziativa la Corte ha censurato l'utilizzo delle parole «e sovranità».

<sup>516</sup> F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, in particolare pp. 29 ss.

democratica, ottenendo al contempo di modellare i quartieri e i piccoli comuni secondo i desideri e i bisogni di chi vi abita<sup>517</sup>.

Viviamo tempi di grandi cambiamenti<sup>518</sup>. Le numerose iniziative di “auto-politica” che animano le città e i quartieri testimoniano le energie che la popolazione è disposta a impegnare nella gestione e nel miglioramento dei propri spazi<sup>519</sup>. Canalizzare queste energie in una nuova democrazia di prossimità è una scommessa che, se vinta, garantirà il loro impiego per risanare il tessuto democratico, anziché lasciarle libere di essere canalizzate da chi mira a lacerarlo. Mentre una più attenta educazione scolastica alla Costituzione non potrebbe che dispiegare effetti favorevoli nella cultura generale della democrazia, non si coltiva la speranza che le assemblee di quartiere possano essere la panacea di tutti i mali; costituiscono, tuttavia, una strada non ancora compiutamente percorsa - ma come visto già intrapresa, sebbene in termini differenti da quelli qui proposti - in grado di condurre a un nuovo approdo favorevole alla cultura democratica.

---

<sup>517</sup> F. PIZZOLATO, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, cit., pp. 19-20. Per una diversa opinione, in particolare una critica all’idea dell’attività democratica in funzione di educazione alla democrazia, visione tacciata di autoreferenzialità, si consiglia A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit., pp. 70-74.

<sup>518</sup> La questione di fondo è favorire l’evoluzione della democrazia nel nuovo mondo: «Cambia l’economica, la stratificazione sociale, la logica redistributiva, l’organizzazione del lavoro: può forse resistere, nelle stesse forme del passato, la forma giuridica e sociale attraverso cui si governa una comunità? Il populismo è la traccia di una crisi profonda della democrazia che affonda le radici anche nei sistemi di comunicazione e circolazione delle informazioni prevalenti: un sito di *fake news* fa, mediamente, più lettori e condivisioni del Corriere»: così C. MARCIANO, *Democrazia locale e media digitali*, in E. Vitale, F. Cattaneo (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Torino, Accademia University Press, 2018, p. 154. Per alcuni ulteriori *input* sul precario equilibrio dell’attuale situazione internazionale, a mero titolo esemplificativo, S. CISTERNINO, *Quali flussi di rifugiati per effetto del cambiamento climatico?*, in *Treccani Atlante*, 7 gennaio 2022; MARANI, G. G. KATUL, W. K. PAN, A. J. PAROLARI, *Intensity and frequency of extreme novel epidemics*, in *PNAS*, n. 35/2021, p. 1 ss.; P. A. VALENTI, *La Nato e la paura delle tensioni fra Serbia e Kosovo*, in *Euronews*, 17 agosto 2022. Sulla distribuzione del potere e l’aumento della partecipazione in risposta alle crisi, si consiglia S. VEGNI, E. VISCONTI, *Partecipazione civica ed emergenze: una finta dicotomia*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, cit., p. 79 ss.

<sup>519</sup> C. CELLAMARE, *Politiche per la città e beni comuni*, in *O CRS – Centro per la riforma dello Stato*, 3 giugno 2021.

## CONCLUSIONI: TIRANDO LE FILA

Il percorso sin qui intrapreso conduce ad alcune conclusioni.

Anzitutto, si può affermare che il miglior modo per comporre la tensione tra la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta sia implementare l'*integrazione* delle due realtà.

Devono essere abbandonate visioni oltranziste: vanno rigettati sogni di superamento della democrazia rappresentativa, se non altro in quanto necessaria affinché un intero popolo possa essere rappresentato nell'unità di spazio e tempo richiesta dal dibattito; parimenti, non ci si può adagiare su visioni snobiste della democrazia diretta, che rappresenta comunque una via efficace per ricondurre la politica ai cittadini. La prima è necessaria per reggere uno Stato complesso e garantire il confronto e il bilanciamento di diverse sensibilità e interessi, la seconda può essere implementata ed efficacemente utilizzata come democrazia di prossimità, sia per coerenza con i principi del sistema democratico sia per i benefici di pedagogia democratica che reca con sé.

Un trattato di leale collaborazione più che un mero accordo di pace è dunque l'esito più auspicabile per la tensione tra le due democrazie.

Quanto già previsto in Costituzione, con l'accostamento di istituti di democrazia diretta (in senso assoluto e relativo) a un sistema parlamentare, non è più sufficiente. Gli effetti dell'attrito tra chi ha perso la fiducia nella classe dei governanti e le istituzioni rappresentative si fanno sentire. La democrazia parlamentare in Italia è debole: la concomitanza di crisi economica e politica ha condotto sempre più cittadini verso il fascino semplificatore del populismo e del *leader* unico che lo sfrutta a proprio vantaggio.

L'accentramento personalistico del potere, lungi dal rappresentare una tendenza in calo, potrebbe aumentare nelle prossime decadi, alimentandosi dell'acuirsi delle problematiche climatiche ed economiche e delle situazioni emergenziali che ne deriveranno: la paura spinge i cittadini verso un *leader* forte e deciso, ritenuto assai più adeguato a contrastare situazioni critiche rispetto a un'assemblea<sup>520</sup>. La familiarità di questa tendenza è recente nella storia: è

---

<sup>520</sup> Questa opinione era già condivisa dall'apparato istituzionale della Roma repubblicana, pronta a dare poteri a un *dictator* in casi di emergenza nazionale. I millenni non hanno cambiato questa percezione. Si rileva come Fratelli di Italia, partito nato e cresciuto intorno alla figura di Giorgia Meloni, nelle ultime elezioni politiche (settembre 2022) sia stato il secondo partito più votato dai giovani nella fascia di età 18-25 secondo l'istituto Ixè, addirittura il primo nel *range* simile 18-34 anni secondo l'istituto Swg; REDAZIONE, *Come hanno votato i giovani alle elezioni*, in *Pagella politica*, 28 settembre 2022.

stato osservato come, nel 1932, un manifesto elettorale a sostegno di Paul Von Hindenburg, poco prima della catastrofe nazista, esortasse “scegliete una persona, non un partito”<sup>521</sup>.

Vuoi per le gravi crisi dei nostri tempi, vuoi per l'imprevedibile traiettoria dello *zeitgeist*, la crisi della democrazia è una realtà preoccupantemente diffusa, osteggiata da forti e vive tendenze anti pluraliste.

L'ascesa di tali pericoli per i principi democratici è incarnata nella crescita di fenomeni populistici: illustrando le caratteristiche del populismo, in questo contributo si è giunti a inquadrarlo proprio come condizione degenerata della democrazia, in cui in nome della medesima se ne rigettano i principi fondamentali come il pluralismo. In un contesto populista è fisiologica la presenza e l'assunzione di potere di *leader* carismatici, in grado di condurre al termine la parabola e far degenerare definitivamente il sistema democratico in uno autoritario; tutto questo dietro il velo di un sedicente mandato popolare reso da un popolo che non esiste, perché inteso in un'accezione unitaria e monolitica che non riflette la reale complessità delle sfaccettature di una società.

Considerati pregi e difetti di democrazia diretta e rappresentativa, identificata la tensione democratica nella disaffezione a quest'ultima, in particolar modo per il rancore verso “la casta”, che conduce a illusori sogni di democrazia diretta assoluta, destinati a tradursi in appoggi incondizionati a *leader* carismatici, si è dunque cercato di proporre delle soluzioni a questa deriva: una rinnovata attenzione verso la didattica costituzionale e l'inserimento di istituti di democrazia di prossimità diretta nel nostro ordinamento come le assemblee di quartiere.

Nel primo caso si è osservato come, negli ultimi anni, timidi passi avanti siano stati compiuti verso una didattica costituzionale, sebbene quanto fatto appaia ancora insufficiente. La Costituzione e i principi che detta devono essere appresi e studiati non come materia interdisciplinare, ma dedicandovi ore di lezione e studio a sé, per le basi istituzionali e valoriali. I principi democratici enunciati a livello superficiale suonano come lettera morta a chi vive quotidianamente le difficoltà della società della “policrisi”<sup>522</sup>. Ma ogni norma della Costituzione ha dei perché, è frutto di attente considerazioni e lunghe deliberazioni; non si può chiedere ai cittadini di rispettarla e viverla senza spiegarne la profondità di significati e pensiero. Una dimestichezza, per quanto basilare, con l'ordinamento costituzionale, inoltre, permetterebbe ai cittadini di meglio districarsi nella disinformazione imperante dell'era

---

<sup>521</sup> Così riporta M. G. LOSANO, “*Democrazia senza democratici*”: *Weimar alle porte?*, in H. Kelsen, *Due saggi sulla democrazia in difficoltà (1920 - 1925)*, a cura di M. G. Losano, cit., p. V.

<sup>522</sup> Termine coniato negli anni Novanta, in riferimento soprattutto alla crisi climatica, è tornato nel linguaggio giornalistico e politologico negli ultimi anni dal 2016, quando venne utilizzato dall'allora presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker per descrivere la condizione di instabilità che viveva allora l'Europa, in riferimento alla crisi economica, climatica e politica; condizione che attualmente, agli albori del 2023, assume un senso ancor più opprimente.

digitale. Senza spiegazioni sulle tematiche complesse di un ordinamento costituzionale, le dichiarazioni di principio sulla democrazia continueranno a risultare vuota retorica a difesa di un sistema ritenuto inadatto a far fronte alle emergenze<sup>523</sup>. Citando Piero Angela, che della divulgazione ha fatto la propria vita e che verso la conoscenza, nei più disparati ambiti, ha attratto intere generazioni: «Curiosamente, si parla molto di partecipazione, intesa come uno strumento di sviluppo democratico, ma raramente si parla di divulgazione come condizione essenziale per capire e quindi per partecipare. La democrazia non può basarsi sull'ignoranza dei problemi, perché uno dei suoi grandi obiettivi è proprio quello di rendere i cittadini responsabili e consapevoli, in modo che possano esercitare i loro diritti utilizzando al meglio la loro capacità di capire»<sup>524</sup>.

Le assemblee di quartiere, invece, costituirebbero la concretizzazione efficace di quei pregi della democrazia diretta. Partecipazione e dibattito sarebbero possibili in aree geograficamente assai circoscritte, permettendo scelte autonome dei cittadini, soddisfacendo dunque il principio di sovranità popolare nella forma più pura, e allo stesso tempo abituando i medesimi al confronto e alla dialettica democratica.

Educare e abituare alla democrazia, all'impegno personale, al dibattito, alla messa in discussione di ogni posizione e scelta appare oggi un approccio importante alle problematiche che vive la democrazia. L'apprendimento del vivere democratico, affinché sia reale e completo, non può che avvenire con la teoria insegnata nelle scuole e con la pratica nelle assemblee cittadine. Partecipazione e discussione, due aspetti fondamentali per una democrazia perché sia effettiva, ancor prima che diretta o rappresentativa, hanno bisogno di comprensione, approfondimento e pratica di ogni cittadino.

La partecipazione è imprescindibile perché trasla la democrazia dalle decisioni dei palazzi alla vita quotidiana degli elettori. Senza partecipazione, con una mera democrazia del voto, fuori dalla cabina elettorale il singolo chiude la propria parentesi democratica, delegando la gestione del potere con un assegno in bianco agli eletti. Quando imprevisi intaccano, però, il suo stile di vita, la spiegazione più ovvia che può darsi è che il potere delegato sia stato mal gestito, che gli eletti siano corrotti, e se neanche un cambio di forze politiche al potere determina miglioramenti, che il sistema (democratico) non funzioni. Viceversa, partecipando ad

---

<sup>523</sup> Soprattutto se paragonate all'istintivo fascino di enunciati ben più cinici e, *prima facie*, realistici, come dimostra il successo del brocardo coniato da Winston Churchill quando ebbe a dire che «la democrazia funziona quando a decidere siamo in due, e l'altro è malato»; la paternità di tali parole al grande politico britannico è riconosciuta anche da E. BIAGI, *Quante storie*, Milano, Rizzoli, 1989, p. 37

<sup>524</sup> P. ANGELA, *Il valore della divulgazione. Chi comunica in modo oscuro forse vuole nascondere qualcosa...*, in *CICAP*, 2 agosto 2004, [www.cicap.org](http://www.cicap.org).



assemblee democratiche si auspica che si possano vivere in prima persona la difficoltà del decidere e del mettersi d'accordo e l'impotenza di fronte a certe problematiche non risolvibili nel breve termine, scrollandosi anche di dosso il fascino dell'immediato e del tempestivo, parole d'ordine per chi critica i procedimenti parlamentari democratici. Si matura una consapevolezza che permette, poi, di selezionare con maggiore efficacia i rappresentanti democratici, senza lasciarsi blandire da facili e fallaci soluzioni, ben conoscendo la necessaria complessità delle composizioni dei problemi. Si ridà, inoltre, al popolo il ruolo centrale che merita e che ha l'onere di assolvere nella gestione della cosa pubblica, proprio come è onore e onere detenere il potere sovrano.

Il dibattito è la linfa stessa del vivere democratico. Senza dibattito le istanze delle minoranze restano sommerse e dimenticate, le idee dei singoli non trovano confronti e momenti di arricchimento e, dunque, nessuna possibilità di essere messe alla prova. Non basta internet, che offre solo *agorà* privatizzate dove le *fake news* si intrecciano alla verità e i rapporti umani sono troppo spesso inaspriti dalla spersonalizzazione della rete e ovattati dal confronto meramente virtuale. È necessario un dibattito reale, un confronto diretto che ponga voce contro voce, con i tempi e i modi di toccare con mano le idee e le percezioni che gli altri hanno di certe questioni.

Dare vita a esperienze di democrazia diretta di prossimità permetterebbe di corroborare quella democrazia integrata indicata come miglior compromesso possibile tra valori democratici ed efficacia dell'agire politico.

In questo momento di transizione verso un futuro incerto, diffondere capillarmente la cultura democratica, paese per paese e strada per strada, potrebbe non essere solo ottemperare al dettato costituzionale, ma vaccinare la popolazione contro la barbarie.

La disaffezione verso i partiti rende difficile per questi corpi intermedi assolvere al ruolo di tutori ed esecutori del metodo democratico. È onere di ogni individuo salvaguardarne i valori. Ed è onere dello Stato dare a ciascuno i mezzi e le possibilità per poterlo fare.

In conclusione, la democrazia non può vivere di sola politica professionale. La democrazia deve essere cosa di tutti, vissuta da tutti, sentita da tutti, conosciuta da tutti. Se la democrazia diventa appannaggio di pochi, non è più democrazia. Oligarchia plebiscitaria, al più. Instabile e fragile, pronta a sfociare nella tirannide.

Come si è detto nelle conclusioni del quarto capitolo, non si ritiene che le assemblee di quartiere e qualche ora a settimana di lezioni di didattica costituzionale siano misure bastanti di per sé a sanare la crisi della democrazia. Il problema è così profondo e radicato (e in un certo senso endemico) considerate le tante contraddizioni, a più riprese menzionate in questo

contributo, che la democrazia reca con sé) che pensare che esistano soluzioni immediate sarebbe un errore di valutazione pari a quello di chi cede alle lusinghe della semplificazione populista.

Tuttavia potrebbero assistere nel percorso verso una democrazia realmente integrata. Integrata non solo perché in grado di agglomerare istituti di democrazia diretta e rappresentativa nella gestione della vita pubblica, anziché relegare i primi a sporadiche occasioni di voto. Integrata anche con un significato più letterale, una democrazia che trovi un respiro quotidiano, che diventi una costante della vita di ogni giorno. Queste parole non vanno lette in senso opprimente; non si vuole naturalmente irregimentare i cittadini in un sistema-Stato pervasivo e capillare. Si vuole diffondere i principi democratici e renderli noti e tangibili, per quanto possibile, integrandoli nella quotidianità, dallo studio a scuola alla partecipazione all'assemblea di quartiere. Non si predicano grandi stravolgimenti del quotidiano, viceversa piccoli passi per una graduale permeazione dei valori democratici in ciò che è familiare e comune.

Si vuole, dunque, suggerire un cambio di paradigma con queste due proposte, una nuova sensibilità verso la democrazia che sia più pervasiva del vivere quotidiano. Vorrebbero essere i primi due passi di un percorso per contrastare il decadimento attuale. Un tentativo, se non altro, di invertire una tendenza reale e preoccupante. Perché dopo una pandemia e una guerra di invasione su suolo europeo, il prossimo, inaspettato trauma collettivo non sia il ritorno a sistemi di governo che facevano dello sprezzo dei principi democratici un vanto. È un imperativo tentare qualunque via affinché le future generazioni, che già dovranno affrontare la pesantissima eredità della crisi climatica, possano per lo meno continuare a fruire dei diritti che rendono una vita, per quanto difficile, libera.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBAMONTE O., *Feliciano Benvenuti fenomenologo del diritto*, in *Amministrare*, n. 1-2/2011
- ACKERMANN K., *Individual Differences and Political Contexts –The Role of Personality Traits and Direct Democracy in Explaining Political Protest*, in *Swiss Political Science Review*, n. 1/2016
- AGRÒ A. S., SCOCA F. G., VITUCCI P. (a cura di), *La Costituzione italiana; commentata con le decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Unione tipografica editrice torinese, 1970
- AJELLO A. M., *Educazione civica come educazione alla cittadinanza globale: oggi è più difficile*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale, maggio 2021
- ALBANESE M., *Neofascismo, un viaggio lungo (quasi) un secolo*, in *il Mulino*, n. 3/2021
- ALGAN Y., GURIEV S., PAPAIOANNOU E., PASSARI E., *The European Trust Crisis and the Rise of Populism*, della serie *Brookings Papers on Economic Activity*, n.7-8/2017
- ALGOSTINO A., *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006
- ALGOSTINO A., *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos*, 3/2015
- ALGOSTINO A., *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia* in *Forum di Quaderni costituzionali* ( [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it))
- ALGOSTINO A., *A proposito di riforme costituzionali “incostituzionali”*, in *Marx21* n. 1/2013, pag. 50
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 2011
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010
- ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011
- ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo. un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2007
- ALLEGRETTI U., *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2013
- ALLEGRETTI U., HERZBERG C., *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational Institute Working paper, agosto 2004

- ALLEGRI M. R., *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet (o al cibernazio?)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016
- AMBROSI A., *Libertà di pensiero e manifestazione di opinioni razziste e xenofobe* in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2008
- AMODIO E., *Il populismo penale nell'Italia dell'antipolitica*, in *Cassazione penale*, n. 5/2020
- ANDRETTA M., *Movimenti e democrazia tra globale e locale: il caso di Napoli*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- ANGELA P., *Il valore della divulgazione. Chi comunica in modo oscuro forse vuole nascondere qualcosa...*, in *CICAP*, 2 agosto 2004
- ANNICCHINO P., *Diritto e religione nell'era Trump. La destra religiosa statunitense tra populismo e Corte Suprema*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2018
- ANSELL C., GASH A., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 18/2007
- ANSELL C., TORFING J., *How does collaborative governance scale?*, Bristol, Ansell and Torfing, 2018
- ARATO A., *Forms of Constitution-making and Theories of Democracy*, in *Cardozo Law Review*, 2/1995
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005
- ARENDT H., *La disobbedienza civile* (titolo originale: *Civil disobedience*, nella traduzione di S. D'Amico), in P. Flores D'Arcais (a cura di), *Politica e menzogna*, Milano, SugarCo, 1985
- ARISTOTELE, *La costituzione di Atene* (nella traduzione di Carlo Oreste Zuretti), Torino, Ermanno Loescher, 1891
- ARISTOTELE, *Politica* (traduzione e a cura di Renato Laurenti), Bari, Laterza, 2019
- ARLIA D., SCIARRA R., *Gli effetti del SARS-Cov-2 sulle disuguaglianze in Italia: dove eravamo, dove saremo*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020
- ARTIOLI E., *Il ruolo del dialogo tra forze sociali negli ultimi decenni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2012
- ASCOLI U., PAVOLINI E., *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e mercato*, n. 3/2012
- ATTINÀ F., *Integrazione e democrazia: un'analisi evolucionista dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2000
- AUER A., *European Citizens' Initiative*, in *European Constitutional Law Review*, n.1/2005

- AUER A., *Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera*, in *Amministrare*, n. 2/1999
- AVERSENTE G., *L'evoluzione degli strumenti di democrazia diretta e del mandato parlamentare negli Stati Uniti d'America*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: principio in discussione*, Università degli Studi di Firenze, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", 2019
- AZZARITI G., *Diritto o barbarie*, Isola dei Liri, Laterza, 2021
- AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, Giappichelli, 2000
- BAGNI G., *Per una scuola veramente civica*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- BALBO C., *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Felice Le Monnier, 1857
- BALDINI G., *L'era populista e la pandemia. Un'alternanza tutta italiana tra populismo e tecnocrazia*, in *il Mulino*, n. 1/2021
- BALDOLINI S., *Referendum, 183 costituzionalisti dicono No*, in *Huffington Post*, 24 agosto 2020
- BALDONI D., *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020
- BALDUZZI D., *Democrazia deliberativa, mediazione e giustizia riparativa: scenari di un incontro possibile*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, Novara, Interlinea, 2017
- BALDUZZI G., SERVETTI D., *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il politico*, n. 1/2017
- BALDUZZI G., SERVETTI D., *La sperimentazione: fasi, risultati e percorso di istituzionalizzazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, Novara, Interlinea, 2017
- BALDUZZI G., SERVETTI D., *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2/2014
- BALDUZZI G., SERVETTI D., *Progettare nella crisi: coesione sociale e democrazia nelle città*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014
- BALDUZZI R., BARCA F., *Postfazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014
- BALOT R. K., ATKISON L. M., *Women and Slaves in Greek Democracy*, in D. Hammer (a cura di), *A Companion to Greek Democracy and the Roman Republic*, Chennai, John Wiley & Sons Ltd, 2015
- BANDEIRA P., FERRARO A., *Integrating participatory institutions into the traditional representative and bureaucratic model of public governance*, in *International Political Science Review*, n. 5/2017

- BARABAS J., *How Deliberation Affects Policy Opinions*, in *American Political Science Review*, n. 4/2004
- BARBACETTO G., TRAVAGLIO M., GOMEZ P., *Mani pulite. La vera storia*, Milano, Chiarelettere, 2012
- BARBERA F., DAGNES J., SALENTO A., *Investigating Elites. Relationships, Spaces, Rituals. An Introduction*, in *Sociologica*, n. 2/2016
- BARBERIS M., *L'uomo della folla. La filosofia del diritto di Donald Trump*, in *Ragion pratica*, n. 2/2018
- BARBERIS M., *Metamorfosi della democrazia; da crisalide a farfalla e ritorno*, in M. Cuono, V. Pazé (a cura di), *Ciò che è reale è irrazionale? Discutendo con Michelangelo Bovero*, Torino, Accademia University Press, 2021
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984
- BARITONO R., *L'anti intellettualismo nella democrazia Americana*, in *il Mulino*, n. 1/2022
- BARITONO R., *Una presidenza da ricostruire. Quattro anni per curare le ferite dell'era Trump*, in *il Mulino*, n. 1/2021
- BARRETTA P., *Inside the Screen. Misinformazione e migrazione ai tempi del Covid-19*, in *Comunicazione politica*, n.1/2021
- BARTOLE S., *Art. 114*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985
- BATIZA R., *Origins of Modern Codification of the Civil Law: The French Experience and its Implications for Louisiana Law*, in *Tulane Law Review*, n. 56/1982
- BATTISTELLI F., *Italiani e stranieri La rabbia e l'imbroglione nella costruzione sociale dell'immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2021
- BAUMAN Z., *La solitudine del cittadino globale* (titolo originale: *In search of politics*, nella traduzione di Giovanna Bettini), Milano, Feltrinelli, 2004
- BEAUD O., *La potenza dello Stato* (titolo originale: *La puissance de l'État*, nella traduzione italiana di L. Tullio) Napoli, Esi, 2002
- BELLAMY R., CASTIGLIONE D., *Il ruolo della democrazia nell'Unione europea*, in *Ragion pratica*, n. 1/2008
- BELLETTI M., *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020
- BELLUATI M., *Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2015
- BENEDIKTER T., *Più potere ai cittadini; introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Bolzano, Coop sociale POLITiS, 2014

- BERTANI M., *Le famiglie immigrate in Italia tra crisi economica e rischio di nuove povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2012
- BERTI G., *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini*, n. 31/2002
- BERTINETTI R., *Il populismo post-politico e antieuropeista della Gran Bretagna*, in *il Mulino*, n. 4/2004
- BERTOLINI G., *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981
- BERTOLINI F., *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017
- BETZU M., CIARLO P., DEFFENU A., *Per il mantenimento del quorum strutturale nel referendum abrogativo*, in *Astrid rassegna*, n. 18/2018
- BIAGI E., *Quante storie*, Milano, Milano, 1989
- BIANCALANA C., *Il populismo rafforza la partecipazione dei cittadini? Prospettive di ricerca sul nesso tra populismo e partecipazione*, in *Iride*, n.1/ 2020
- BIANCHI L., PARLATO S., PETRAGLIA C., PREZIOSO S., *L'impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2020
- BIANCALANA C., *Il populismo nell'era di internet. Retorica e uso del web nel Movimento 5 Stelle*, in *il Mulino*, n. 1/2014
- BIANCALANA C., *Il populismo rafforza la partecipazione dei cittadini? Prospettive di ricerca sul nesso tra populismo e partecipazione*, in *Iride*, n. 1/2020
- BIANDA E., *FakeNoFake News*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2017
- BIBAS S., *Criminal (in)justice and democracy in America*, in *Harvard Law Review Forum*, vol. 122/2013
- BIN R., *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, Cedam, 2011
- BIONDI DAL MONTE F., ROSSI E., *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionale*, 2020
- BIFULCO L., *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in L. Pellizzoni, *La deliberazione pubblica*, Milano, Meltemi Editore, 2005
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, 2011
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017
- BIGONGIARI E., *I Social Media: elemento strategico della Primavera Araba?*, in *Informazioni della Difesa*, 13 giugno 2012

- BILANCIA P., *Crisi della democrazia partecipativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n.1/2017
- BIONDI DAL MONTE F., ROSSI E., *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionale*, n. 3/2020.
- BISCARETTI DI RUFFÌA P., *Democrazia*, in *Enciclopedia del diritto (Biblioteca GFL online)*, 1964
- BISCARETTI DI RUFFÌA P., *Diritto costituzionale (lo Stato democratico moderno)*, Napoli, 1949
- BOBBIO L., *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. Bovero e V. Pazè (a cura di), *Come sta la democrazia?*, Roma-Bari, Laterza, 2010
- BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005
- BOBBIO N., *La democrazia realistica di Giovanni Sartori*, in L. Bonante (a cura di), *Teoria politica e democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2011
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1991
- BOBBIO N., *Liberalismo e democrazia*, Milano, Simonelli, 2006
- BOBBIO N., *Stato, governo, società: per una teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1965
- BOCCACIN L., *Terzo settore: i molti volti del caso italiano*, Milano, Vita e pensiero, 1997
- BOCCIA ARTIERI G., MARINELLI A., *Introduzione: piattaforme, algoritmi, formati. Come sta evolvendo l'informazione online*, in *Problemi dell'informazione*, n 3/2018
- BÖCKENFÖRDE E. W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 5/1984
- BONA C., *L'azione popolare locale nel processo penale*, in *Giurisprudenza di merito*, n. 9/2003
- BONFIGLIO S., *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, n. 2/2017
- BONGIOVANNI B., *Populismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali (1996)*, disponibile al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it)
- BONINI M., *La democrazia alla prova dei suoi valori: ripudiare il partito neonazista tedesco senza scioglierlo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017
- BONINU M., *Modelli di democrazia deliberativa*, in *Ragion pratica*, n. 1/2007
- BORDANDINI P., SANTANA A., LOBERA J., *La fiducia nelle istituzioni ai tempi del COVID-19*, in *Polis*, n. 2/2020
- BORDIGNON F., DIAMANTI I., TURATO F., *Il contagio delle opinioni. Cittadini e democrazia ai tempi del Coronavirus*, in *Comunicazione politica*, n.3/2020
- BORGEAUD C., *Établissement et révision des consitutions en Amérique et en Europe*, Parigi, 1893
- BOSETTI G., *Internet fa bene al giornalismo. Ma intanto mutano i rapporti tra informazione e poteri economici e il Web cambia il modo di fare i giornali*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2000



- BOUK D., *Generation Crisis: How Population Research Defined the Baby Boomers*, in *Modern American History*, n. 1/2018
- BOUMA S., BRAUCKMANN K., *Spain: a national democratic deficit and local hope for better times*, in *International Democracy Community*, 25 novembre 2019
- BOZZINI E., *Governance urbana, partecipazione, ed il ruolo della società civile organizzata nelle politiche migratorie in Italia e Gran Bretagna*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- BRASSEUR F., *Educazione alla cittadinanza negli istituti secondari inferiori all'interno della Federazione Vallonia-Bruxelles*, in A. Fardin (a cura di), *Educazione alla cittadinanza come evoluzione del territorio*, Milano, Franco Angeli, 2012
- BRAVO G. M., *Socialismo, democrazia sociale e futuro della democrazia. Tesi*, in F. Biondi Nalis (a cura di), *Studi in memoria di Enzo Sciacca*, Milano, Giuffrè, 2008
- BRESSANELLI E., MARTINICO G., *Combattere o assecondare il populismo?*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020
- BREZZI F., *L'educazione civica. Un itinerario filosofico per una cittadinanza compiuta*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- BRICOLA P., *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1/2017
- BRUNO F. (a cura di), *Interventi e interviste di egidio tosato sulla forma di governo italiana: dall'assemblea costituente all'esperienza costituzionale repubblicana*, in M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010
- BRUSA A., *Un'educazione civica critica Il rapporto con la storia*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- BRZOZOWSKI W., *C'è del marcio in Polonia? Il significato autentico della sentenza costituzionale 7 ottobre 2021*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021
- BUFFONI L., *Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020
- BULLI G., *L'estrema destra in Italia fra tradizione e innovazione*, in *il Mulino*, n. 3/2021
- BUSILACCHI G., *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza COVID-19*, in *Politiche Sociali*, n. 2/2020
- BUZZI E., *Rousseau, il risultato del voto sul governo Draghi: sì del 59,3%*, in *Corriere della Sera*, 11 febbraio 2021
- BYRON HOLMAN C., *La democrazia diretta locale in California*, in *Amministrare*, n. 2/1999

- CABRAS D., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012
- CAIANI M., *Come misurare il populismo*, in *Polis*, n. 1/2020
- CALABRÒ G. P., *Valori supremi e legalità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999
- CALAFATO A., *Il voto digitale: tra assenteismo parlamentare e astensionismo popolare. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2023
- CALAMANDREI P., *Lo Stato siamo noi*, Milano, Chiarelettere, 2016
- CALAMANDREI P., *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2011
- CALAMO SPECCHIA M., *Quale disciplina referendaria nel Regno Unito? Brevi note su di un approccio sistematico per un modello a-sistematico*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendaria nel regno unito*, Dogana, Maggioli, 2012.
- CALDERONI G., *I patti di collaborazione: una (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, n. 2/2016
- CALOGERO G., *La scuola, le scienze e le arti*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Castello, Barbera, 1950, pag. 327-328.
- CALUWAERTS D., DESCHOUWER K., *Building bridges across political divides: experiments on deliberative democracy in deeply divided Belgium*, in *European Political Science Review*, n. 3/2014
- CALVANO R., *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2020
- CALVANO R., *Referendum: alla base del taglio c'è un intento antiparlamentare*, in *Il manifesto*, 22 agosto 2020
- CAMILLI A., *Chi sono quelli che si oppongono al vaccino per il covid in Europa*, in *Internazionale*, 17 dicembre 2020
- CAMMARANO F., *Perché il fascismo fa sempre paura*, in *il Mulino*, n.5/2020
- CAMPATI A., *La «democrazia immediata»: prospettive a confronto*, in *Teoria Politica*, n. 10/2020
- CAMPOS-HERRERA G., UMPIERREZ DE REGUERO S., *Populism in Latin America: Past, Present, and Future*, in *Latin American Politics and Society*, n. 61/2019
- CANALE G., *Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto (Nota a Corte di Cassazione, sezioni unite civile, nn. 18265 e 18266 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020
- CANGEMI A., *L'associazione Rousseau divorzia dal M5s per creare una «piattaforma laica»*, in *Fanpage.it*, 23 aprile 2021

- CAPALBO D., FERRI F., *Partecipazione e attivazione politica dei cittadini con background migratorio*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2021
- CAPANO G., *Rincorrere, rincorrere, rincorrere. AntiCovid-19 Italian Style*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 1/2021
- CAPORASO J. A., *Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2004
- CAPONE N., *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, n. 4/2016
- CAPORALE A., *Matteo Salvini, il Ministro della paura*, PaperFirst, 2018
- CAPOZZI E., *Partitocrazia*, Napoli, Guida Editore, 2009
- CARAVALE G., *L'approvazione della prima procedura di recall a dieci anni dallo scandalo del rimborso spese dei deputati e la "crisis of confidence" verso la classe politica britannica*, in *Nomos*, n. 1/2019
- CARBONARO S., *I rapporti civili e i rapporti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Castello, Barbera, 1950
- CARBONI A., MAGALOTTI M., *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi.it*, n.1/2018
- CARCATERRA G., *La votazione*, in V. Longi *et alia* (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, segretariato generale della Camera dei deputati, 1968
- CARDINI U., *Il procedimento emendativo in assemblea, ostruzionismo e tendenze dell'attività emendativa*, in A. Cardone, P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il potere di emendamento. Un'indagine comparativa*, saggio disponibile sul sito [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2022
- CARETTI P., *La Cassazione pone, meritoriamente, alcuni punti fermi in tema di regolazione dell'informazione via internet*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2015
- CARILLO G., *Katechein; uno studio sulla democrazia antica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003
- CARMINATI F., *Gli autocrati sono tutti in scena. Povero mondo capovolto*, in *Avvenire*, 11.02.2022
- CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020
- CARSON L., *Come migliorare l'attuazione della democrazia deliberativa: un'analisi comparata di due Giurie di cittadini*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2/2007

- CARTA M., *La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014
- CARTER M. E., *regulating abortion through direct democracy: the liberty of all versus the moral code of a majority* January, in *Boston University Law Review*, n. 1/2011
- CARUSI P., *I partiti politici italiani dall'unità ad oggi*, Roma, Edizioni Studium, 2015
- CARUSO L., *Neo-bonapartismo e democrazia radicale. La scienza politica di Gramsci e la crisi contemporanea dei sistemi politici*, in *Politica & Società*, n.1/2014
- CASANAS ADAM E., KAGIAROS D., TIERNEY S., *Democracy in Question? Direct Democracy in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 14/2018
- CASINI L., *Lo Stato nell'era di Google*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2019
- CASSESE S., *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019
- CASSESE S., *Poteri locali, regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Foro Amministrativo*, n.1/1995
- CASTELLI L., *La disciplina dei rimborsi delle spese per le campagne referendarie*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019
- CASTELLI L., *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019
- CASTELLINI G., SAVARESE M., GRAFFIGNA G., *I consumatori preda delle fake news agroalimentari: un identikit psicologico*, in *Micro & Macro Marketing*, n. 2/2020
- CASTIGLIONI G., *Inclusività e rappresentativà nella costruzione del campione: alcuni problemi e soluzioni*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014
- CASTORINA E., *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, n.3/2020
- CASTRIGNANÒ M., *Capitale sociale, organizzazione della vita urbana e neighborhood approach*, in M. Castrignanò (a cura di), *Sociologia dei quartieri urbani*, Milano, Franco Angeli, 2021,
- CASTRIGNANÒ M., *Introduzione*, in M. Castrignanò (a cura di), *Sociologia dei quartieri urbani*, Milano, Franco Angeli, 2021
- CATALDI S., *Il modello ateniese*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- CATELANI A., *Elezione diretta del capo dello stato e rispetto della sovranità popolare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013
- CATONE A., *La sconfitta delle società socialiste: un deficit di reale socializzazione*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997

- CAVAGGION G., *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *Federalismi*, n. 1/2017
- CAVAGGION G., *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019
- CAVINO M., *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti legge adottati per fronteggiare l'emergenza Covid-19*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020
- CEBULA R. J., *Does Direct Democracy Increase Voter Turnout? Evidence from the 2004 General Election*, in *The American Journal of Economics and Sociology* n. 4/ 2008
- CECCARINI L., DI PIERDOMENICO M., *Fake news e informazione via social media*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2018
- CEDRONI L., *Il populismo come ideologia*, in *Ricerche di storia politica*, n.3/2011
- CELENTANO M., TRIPODINA C., *Palmiro e il sommo libro della costituzione*, Roma, Armando Editore, 2018
- CELLAMARE C., *Politiche per la città e beni comuni*, in *OCRS – Centro per la riforma dello Stato*, 3 giugno 2021
- CERAMI S., *Primavera araba, la Rete non basta. Adesso ci vuole la politica*, in *Linkiesta*, 11 settembre 2011
- CERRINA FERRONI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. Rossi (a cura di), Pisa, Pisa University Press, 2020
- CERRINA FERONI G., *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020
- CERRINA FERONI G., *Ripensare la democrazia rappresentativa. aldilà del “mito” populista*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019
- CERRUTO M., *La partecipazione elettorale in Italia*, in *Quaderni di sociologia*, n. 60/2012
- CERUTTI F., *Ineguaglianza e populismo: sui possibili effetti politici della pandemia*, in *Iride*, n. 2/2020
- CHELI E., *Una legge-quadro per i partiti*, in *il Mulino*, n. 6/2011
- CHESSA O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016
- CHIAMPARINO T., *Le maschere della rappresentanza. La démocratie de proximité e i dispositivi partecipativi in alcune città francesi*, in *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*, vol. 58, Viella, Roma, 2007

- CHIAVISTELLI A., *Tra identità e mandato. Modelli di rappresentanza nel lungo Quarantotto italiano*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/2019
- CHIOSSO G., *Educazione alla democrazia e cittadinanza*, in M. Corsi, R. Sani (a cura di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*, Milano, Vitaepensiero, 2004
- CIANCIO A., *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo. (Causa ed effetti di un anacronismo)*, in *Politica del diritto*, n. 4/1999
- CIARLO P., *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018
- CICERONE, *Dell'oratore* (titolo originale: *de oratore*, nella traduzione di Mario Martina, Marina Ogrin, Ilaria Torzi, Giovanna Certuzzi), Lavis, Rizzoli, 2012
- CISTERNINO S., *Quali flussi di rifugiati per effetto del cambiamento climatico?*, in *Treccani Atlante*, 7 gennaio 2022.
- CLARK S. J., *A Populist Critique of Direct Democracy*, in *Harvard Law Review*, n. 2/1998
- CLEMENTI F., *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020
- CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019
- CODUTI D., *Il consiglio delle autonomie locali nella più recente normativa regionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011
- CODUTI D., *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019
- COLEMAN S., *New mediaton and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age*, in *New Media & Society*, n. 7/2005
- COLLOCA P., *Crisi economica e conseguenze della marginalità occupazionale sugli orientamenti politici*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 2/2013
- COLOMBO A., *La Russia e la democrazia*, Bari, Dedalo, 1994
- COLOMBO A., *Principi di autogoverno politico*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- COLOMBO A., *Una democrazia senza eguaglianza. I paradossi di un nuovo ordine internazionale democratico*, in *ISPI: Quaderni di relazioni internazionali*, n. 2/2006
- COLOMBO F. R., *Quanto conoscono il sistema istituzionale italiano gli elettori delle varie forze politiche?*, in *YouTrend*, 25 settembre 2019
- CONSORTI P., *Il ruolo del diritto nell'uso politico della religione. L'esperienza italiana da mani pulite all'ascesa della Lega*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2020
- CONTE L., *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 11/2020

- CONTI G. L., *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. Rossi (a cura di) *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020
- CORESI F., MAUGERI C., MAZZANTI C., *Accountability bene comune: oltre la crisi e la retorica dell'emergenza*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2021
- CORRADI G., GIORDANA E., *La scommessa indonesiana*, Torino, Utet, 2002
- CORRADINI L., *Educazione alla democrazia e nuova cittadinanza*, in M. Corsi, R. Sani (a cura di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*, Milano, Vita e pensiero, 2004
- CORRADINI L., *La Costituzione nella scuola. Ragioni e proposte*, Trento, Erikson, 2014
- CORTÉS J. J., *Process, Theory, and Practice in Direct Democracy: Avenues for New Research*, in *Politics & Policy*, n. 4/2019
- COSTA P., *La carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1/2018
- COSTA P. L., *Le pratiche dell'uso sociale del territorio come pratiche di costruzione di territori. Quale "democrazia locale"?*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- COSTAMAGNA C., *Parlamentarismo*, in *Dizionario di Politica*, Italia, Istituto della Enciclopedia italiana, 1940
- CRAIG P., *Amministrazione comunitaria. Storia, tipologia e accountability*, in M. D'Alberti (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2010
- CRAVERI P., *Perché il PCI non poté mai diventare forza egemone del sistema politico italiano*, in G. Nicolosi (a cura di), *I partiti politici nell'Italia repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2006
- CREAGH R., *Gli infortuni della democrazia*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- CREMA L., *Le consultazioni popolari in Catalogna e nel Kurdistan iracheno*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2018
- CRISCUOLO G., *Il ruolo dei social network dalla Primavera araba all'attuale utilizzo delle piattaforme in Libia*, in *Report Difesa*, 13 maggio 2019
- CRONIN T. E., *Public Opinion And Direct Democracy*, in *Political Science and Politics*, n. 3/1988
- CROUCH H., *Civil-military relations in southeast Asia*, in L. Diamond, M. F. Plattner, Y. Chu, H. Tien, *Consolidating the third wave democracies*, Baltimora, John Hopkins University, 1997

- CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997
- CUNIBERTI M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, n. 2/2015
- CUOCOLO F., *Forme di Stato e di Governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1991
- CUOCOLO L., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, numero speciale *Osservatorio emergenza covid-19 aggiornato al 5 maggio 2020*
- CUOMO M., *In principio era il mercato, poi venne la rete. Disintermediazione, spontaneità, legittimità*, in *Iride*, n. 2/2015
- CUONO M., *Rapidità. Teoria e storia di una categoria di legittimazione del potere*, in *Ragion Pratica*, n. 46/2016
- CUSTODI J., CAIANI M., *Populismo di sinistra e nazionalismo. Il caso spagnolo*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2021
- D'ALEO P., *Il problematico rapporto tra cyberspazio e democrazia rappresentativa. I movimenti politici dell'e-democracy*, in *Politica & società*, n. 1/2018
- D'AMICO M., *Il forum: le sfide della democrazia digitale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2019
- D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019
- D'ATENA A., *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018
- D'IGNAZIO G., *La presidenza Biden nel post-trumpismo. "Our eyes on the future" nella ricostituzione del We The People*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2021
- D'ISANTO F., LIOTTI G., MUSELLA M., *La mobilità giovanile nell'immobilità strutturale. Disoccupazione e crisi economica*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, n. 4/2014
- DAL ZOTTO E., SCOTTO A., *Democrazia deliberativa e governance dell'immigrazione: potenzialità e rischi*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, Novara, Interlinea, 2017
- DALLA ZUANNA G., *Gli stranieri ci rubano il lavoro?*, in *il Mulino*, 06 febbraio 2017
- DAMIANI V., *L'educazione civica e alla cittadinanza in Europa*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- DAVERIO ROCCHI G., *L'autogoverno nel modello ateniese*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- DE CERTEAU M., GIARD L., MAYOL P., *L'invention du quotidien*, vol. II, *Habiter, Cuisiner*, Parigi, Gallimard, 1994



- DE DONNO M., *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, in *Federalismi.it*, n. 6/2018
- DE FELICE A., MARTUCCI I., *La spesa per consumi delle famiglie italiane tra crisi economica e gioco d'azzardo*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, n. 2-3/2016
- DE IOANNA P., *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2012
- DE LUCA S., *Democrazia e tanatologia. Pensare la democrazia dopo Brexit e Trump*, in *Storia del pensiero politico*, n.3/2019
- DE LUNGO D., *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019
- DE MARCO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2018
- DE MARCO E., *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, in *Federalismi.it*, paper 19 febbraio 2020
- DE MARTINO F. R., *Alcuni equivoci della democrazia diretta in Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2022
- DE MARTINO F. R., *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013
- DE PETRIS A., *Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!": origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti* in *DPCE online*, n. 4/2004
- DE ROBESPIERRE M., *Sulla Costituzione* (titolo originale: *Sur la Constitution*, nella traduzione di F. Fabbrini), in U. Cerroni (a cura di), *La rivoluzione giacobina*, Pordenone, Studio Tesi, 1992
- DE SANTIS V., *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019 Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2019
- DE SANTIS V., *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos*, 1/2019
- DE SANTIS V., *"Quel pasticciaccio..." del ricalcolo dei vitalizi parlamentari: aggiornamento sulle ultime vicende*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020
- DE TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America* (opera originale: *Démocratie en Amérique*, 1835, edizione a cura di Nicola Matteucci), Roma, Utet, 2020
- DE TOFFOL F., VALASTRO A., *Dizionario di democrazia partecipativa*, Macerata, Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, 2012

- DE TOGNI G., *L'iniziativa dei cittadini europei (Ice) Tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio Costituzionale*, settembre 2014
- DE VRIES M. S., *L'attacco allo Stato. Un confronto di idee*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2000
- DE VERGOTTINI G., *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il 1998
- DELLEDONNE G., *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020
- DEI F., *Populismo culturale e populismo politico. Per avviare una discussione*, in *Studi culturali*, n. 3/2020
- DEL SAVIO L., MAMELI M., *Populismo e globalizzazione*, in *Iride*, n. 3/2017
- DEMKER M., *Sailing Along New Cleavages: Understanding the Electoral Success of the Swedish Pirate Party in the European Parliament Election 2009*, in *Government and Opposition*, n. 2/2014
- DEMURO G., *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018
- DESANTI L., FERRETTI P., MANFREDINI A. D., *Per il 70esimo compleanno di Paolo Zamorani; scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà*, Varese, Giuffrè, 2009
- DESTEFANIS S., MARINUZZI G., TORTORELLA W., *Lo stato di salute del mercato del lavoro del Mezzogiorno: un'analisi territoriale a un anno dal Covid19*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1/ 2021
- DIAMANTI I., *Alla periferia della crisi. Il populismo e il disagio della democrazia rappresentativa*, in *Stato e mercato*, n. 1/2018
- DIAMANTI I., *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2013
- DIAMANTI I., *Per il taglio dei parlamentari è già plebiscito*, in *La Repubblica*, 12 gennaio 2020
- DI COSIMO G., *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023
- DI GIOVINE A., *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020
- DI GIOVINE A., DOGLIANI M., *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993
- DI GIOVINE A., *Democrazia diretta: da chi?*, in L. Bonante (a cura di), *Teoria politica e democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2011
- DI NICOLA A., MARTINI E., BARATTO G., *Social smugglers. Come i social network stanno modificando il traffico di migranti*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, n.1/2019

- DI PLINIO G., *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2019
- DOGLIANI M., *Costituente (Potere)*, in *Il Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, UTET, 1989
- DOGLIANI M., TRIPODINA C., *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, tomo I, Bari, Laterza, 2006
- DOMINELLI S., *COVID-19: riflessioni di diritto dell’Unione europea*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, numero speciale *Osservatorio emergenza covid-19 aggiornato al 5 maggio 2020*
- DONATO G., *Il valore precettivo della xii disposizione finale e l’estromissione delle liste neofasciste dalle competizioni elettorali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019
- DONOVAN T., BOWLER S., *Direct Democracy and Minority Rights: An Extension*, in *American Journal of Political Science*, n. 3/1998
- DONOVAN T., TOLBERT C. J., SMITH D. A., *Political Engagement, Mobilization, and Direct Democracy*, in *The Public Opinion Quarterly*, n.1/ 2009
- DOSSETTI G., *Democrazia sostanziale* (a cura di A. Michieli), Bologna, Zikkaron, 2017
- DVOŘÁK T., ZOUHAR J., NOVÁK J. *The Effect of Direct Democracy on Turnout: Voter Mobilization or Participatory Momentum?*, in *Political Research Quarterly*, n. 2/2017
- ECO U., *il Fascismo eterno*, Milano, La nave di Teseo, 2019
- EL-HERFI R., *L’initiative citoyenne européenne: évaluation d’un mécanisme de démocratie participative au sein de l’Union européenne*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, n.4/2011
- ELIA L., *La costituzione aggredita*, Bologna, il Mulino, 2005
- ELIA L., *La forma di governo* in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza 2009
- ELIA L., LUCIANI M., *Governo (forme di) Voci estratte da Enciclopedia del diritto XIX (1970) e da Enciclopedia del diritto - Annali III (2010). Estratto ad uso degli studenti*, Milano, Giuffrè, 2011
- EMERSON K., NABATCHI T., *Collaborative Governance Regimes*, Georgetown University Press, 2015
- ESPOSITO C., *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana (Saggi)*, Padova, CEDAM, 1954

- ESTERLING K. M., FUNG A., LEE T., *When Deliberation Produces Persuasion rather than Polarization: Measuring and modeling Small Group Dynamics in a Field Experiment*, in *British Journal of Political Science*, n. 51/2021
- FABBRINI F., *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2011
- FABBRINI S., *Il nuovo populismo europeo*, in *il Mulino*, n. 5/2015
- FABBRINI S., *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2004
- FABBRINI S., *Perché i leader contano*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015
- FABRETTI V., AZZOLINI D., *Try walking in my shoes. Il rapporto con l'alterità culturale degli adolescenti italiani e il possibile contributo della nuova educazione civica*, in *Scuola democratica*, n.1/ 2022
- FARENGA V., *Liberty, Equality, and Authority: A Political Discourse in Greek Participatory Communities*, in D. Hammer (a cura di), *A Companion to Greek Democracy and the Roman Republic*, Chennai, John Wiley & Sons Ltd, 2015
- FASONE C., *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020
- FASONE C., *L'esercizio del mandato rappresentativo nell'era digitale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in L. E. Ríos Vega, I. Spigno (a cura di), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Editoriale scientifica, Nola, 2020
- FASSI E., *"Un mondo sicuro per la democrazia"?* Stati Uniti ed Europa nella crisi dell'ordine liberale, in *Quaderni di scienza politica*, n.1/2020
- FAVA T., *La destra e la sinistra nell'era dei populismi. Uno studio di caso*, in *Polis*, n.2/2022
- FAVARO F., *Cosa si trova nel deep (e dark) web?*, in *JESt*, 1 marzo 2020
- FEDELE F., MORRONE A., *La sicurezza sociale nel 2009 tra crisi economica, competitività e gestione delle "emergenze"*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2009
- FEDELI V., *Decentramento e democrazia: alcune questioni emergenti nel contesto francese*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- FELICETTI F., *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2016
- FENUCCI T., *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021
- FENUCCI T., *Riflessioni sul populismo*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019
- FERRAIUOLO G., *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017

- FERRAJOLI L., *Democrazia e paura. L'illusione della sicurezza*, in M. Bovero, V. Pazé (a cura di), *La democrazia in nove lezioni. Per la buona politica*, Roma-Bari, Laterza, 2009
- FERRAJOLI L., *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018
- FERRAJOLI L., *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019
- FERRAJOLI L., *La democrazia costituzionale*, in *Revus*, n. 18/2012
- FERRAJOLI L., *Poteri selvaggi*, Bari, Laterza, 2011
- FERRARA G., Art. 55, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55-663, Le Camere, tomo I*, Bologna, Zanichelli, 1984
- FERRARA G., *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Politica del diritto*, n.1/1998
- FERRARI C., *Appendice. Fiducia nelle istituzioni altalenante e democrazia in crisi*, in K. SCANNAVINI, ACTION AID ITALIA (a cura di), *Qualità della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2021
- FERRARO F., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/2011
- FERRONI M. V., *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3/2017
- FICHTE J. G., *Fondamento del diritto naturale secondo i principi della dottrina della scienza* (titolo originale: *Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre*, nella traduzione e a cura di L. Fonnesu), Roma-Bari, Laterza, 1994
- FIGARI F., FIORIO C., GANDULLIA L., MONTORSI C., *La resilienza del sistema italiano di protezione sociale all'inizio della crisi COVID-19: evidenze territoriali (The resilience of the Italian social protection system at the beginning of COVID-19 outbreak: territorial evidence)*, in *Politica economica*, n.1/ 2020
- FINCHELSTEIN F., URBINATI N., *Su populismo e democrazia*, in M. BRESCIANI, G. SCHWARZ, *La democrazia dei populistici tra Europa e Americhe*, Roma, Viella, 2021
- FINCHELSTEIN F., *Dai fascismi ai populismi*, Roma, Donzelli, 2019
- FINCHELSTEIN F., *sul populismo*, in *il Mulino*, n.2/2020
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo. Riflessioni su democrazia e bonapartismo nell'esperienza francese*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n.1/2015
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, il Mulino, 1998
- FIORAVANTI M., *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando, due itinerari paralleli (1881-1897)*, in M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra otto e novecento*, Milano, Giuffrè, 2001

- FIORAVANTI M., *Le potestà normative del Governo*, Milano, Giuffrè, 2009
- FISHKIN J. S., HE B., LUSKIN R. C., SIU A., *Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China*, in *British Journal of Political Science*, n. 4/2010
- FLECK R. K., HANSEN F. A., *How Tyranny Paved the Way to Democracy: The Democratic Transition in Ancient Greece*, in *The Journal of Law & Economics*, n. 2/2013
- FONT J., *Local participation in Spain: beyond associative democracy*, in J. Font, *Public participation and local governance*, Barcellona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2003
- FONTEFRANCESCO M. F., BALDUZZI G., *L'indagine sul campo: strumenti di analisi territoriale e percorsi di partecipazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014.
- FORTI S., *Il fascismo non muore mai?*, in *il Mulino*, n. 3/2021
- FRANCAVIGLIA M., *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020
- FRANCESCHINI E., *"Italia in coma berlusconiano"; Ironia e allarme sulla stampa estera*, in *La Repubblica*, 21 settembre 2011
- FRANSCINI S., *Nuova statistica della Svizzera*, Lugano, Tipografia della Svizzera italiana, 1847
- FRATTOLA E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui Conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019
- FREITAG M., ACKERMANN K., *Direct Democracy and Institutional Trust: Relationships and Differences Across Personality Traits*, in *Political Psychology*, n. 5/2016
- FRESCHI A. C., *Falsità, manipolazione, intimidazione: le minacce digitali al pluralismo e alla democrazia*, in *il Mulino*, n.4/2019
- FREY B. S., *La democrazia diretta locale nel sistema delle "Functional Overlapping Competing Jurisdictions" (Focj)*, in *Amministrare*, n. 2/1999
- FRIEDRICH C. J., *Military Government and Dictatorship*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 267/1950
- FRONZA E., *Profili penalistici del negazionismo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3/1999
- FROSINI T. E., *Internet e democrazia*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, n. 1/ 2017
- FROSINI T. E., *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011
- FROSINI T. E., *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Diritto dell'informatica*, n. 3/2003
- FROSINI T. E., *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali II*, Milano, Giuffrè, 2008

- FROSINI V., RICCOBONO F., *Mortati e Kelsen*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007
- FUNDARÒ A., *Educazione civica, come si insegna in Europa: i contenuti del curriculum sono multidimensionali, ricchi e adatti a ciascun livello di istruzione*, in *Orizzontescuola.it*, 27 giugno 2020
- FURLAN F., *Libertà di espressione dei parlamentari e sanzioni disciplinari per violazione dell'ordine delle sedute*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2016
- FURLANI S., *Numero legale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XI, Torino, Utet, 1965
- FUSARO C., *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013
- FUSARO C., *L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 26 agosto 2019
- FUSARO C., *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020
- GABRIELE F., *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018
- GALAVOTTI E., *Società ecologica e democrazia diretta*, Amazon, 2014
- GALIZIA M., *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951
- GALLARATI F., *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, numero speciale Osservatorio emergenza covid-19 aggiornato al 5 maggio 2020
- GALLI C., *Il Paese casuale e le elites vacillanti*, in *il Mulino*, n. 5/2009
- GALLI G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, RCS Rizzoli, Milano, 2004
- GALLO F., *Democrazia 4.0. la costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020
- GAMBINO S., *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2019
- GAMBINO S., *Sovranità dell'elettore e “populismo della modernità”*, in *Federalismi.it*, n. 8/2008
- GANGEMI G., *Procedure e processi nelle elezioni: le amministrative del 1999 e del 2004 a Padova*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- GARZANTI L. (a cura di), *Enciclopedia europea – vol. IX – “populismo”*, Milano, Garzanti, 1983

- GELLI F., *La democrazia e i suoi problemi: dalla prospettiva dell'azione locale*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- GENINATTI SATÈ L., *Sulla (ri)produzione legislativa di norme abrogate mediante referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2011
- GEMMA C., *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018
- GIANFRANCO P., *Conflitti territoriali e dibattito pubblico : il caso della Gronda di Genova*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 3/2020
- GIANNELLI A., *L'educazione civica come strategia di innovazione didattica*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- GIANELLO S., *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2020
- GIBIKPI B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005
- GIMIGLIANO S., MAGRASSI A., *È negazionismo, non revisionismo: verità della memoria e memoria della verità in Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2021 (dep. 3 febbraio 2022), n. 3808*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2022
- GIOVINE S., *Ok, boomer: uno scontro generazionale combattuto (anche) a colpi di meme*, in *Italiano digitale*, n. 1/2021
- GIULLARI B., MELCHIORRE E., *Politiche sociali e democrazia locale: soggetti e pratiche decisionali nel welfare municipale*, in *Polis*, n. 3/2012
- GIUNTA C., *La fascista intelligente e l'educazione civica*, in *il Mulino*, n. 4/2019
- GIUPPONI T. F., *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1/2017
- GIUPPONI T. F., *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Quaderni Costituzionali*, 10 ottobre 2019
- GLIOZZI E., *Legalità e populismo*, Milano, Giuffrè, 2011
- GOLDHAGEN D. J., *I volenterosi carnefici di Hitler* (titolo originale: *Hitler's Willing Executioners*, nella traduzione di Erico Basaglia), Milano, Mondadori, 1997
- GOLDONI M., *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University, 2009
- GOMETZ G., *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*
- GOODHART D., *The road to somewhere: the populist revolt and the future of politics*, Londra, Hurst & Company, 2017



- GOODIN R., DRYZEK J., *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of MiniPublic*, in *Politics & Society*, n. 2/2006
- GOODMAN D., *Democracy and Public Discussion in the Progressive and New Deal Eras: From Civic Competence to the Expression of Opinion*, in *Studies in American Political Development*, n. 18/2004
- GRAMSCI A., *La taglia della storia*, in V. Gerratana, A. Santucci, *L'Ordine nuovo 1919-1920*, Torino, Einaudi, 1987
- GRAMSCI A., *Lo Stato e il socialismo*, in V. Gerratana, A. Santucci, *L'Ordine nuovo 1919-1920*, Torino, Einaudi, 1987
- GRAMSCI A., *Quaderni dal carcere*, Einaudi, Torino, 1975
- GRASSI ORSINI F., *Prefazione. Noterella in margine alla grande storiografia di fine secolo: dalle "storie di partito" alla storia dei partiti*, in G. Nicolosi (a cura di), *I partiti politici nell'Italia repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2006
- GRASSO G., *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2016
- GRASSO G., *Mandato imperativo e mandati di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle* in *Osservatorio Costituzionale*, n.2/2017
- GRATTERI A., *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015
- GREBLO E., *Il populismo e il trono vuoto della democrazia*, in *Politica & Società*, n.1/2018
- GREBLO E., *Neopopulismi e democrazia illiberale*, in *Ragion pratica*, n. 2/2019
- GREBLO E., *Politiche del riconoscimento e democrazia deliberativa*, in *Ragion pratica*, n. 2/2007
- GREBLO E., *Politica partigiana. La sfida agonistica alla democrazia deliberativa*, in *Politica & società*, n. 3/2014
- GRONCHI I. intervista FERRERA M., *Le politiche sociali in italia durante (e dopo) la crisi covid-19*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020
- GUARNIERI C., *Mani pulite: le radici e le conseguenze*, in *il Mulino*, n. 2/2002
- GUASTAFERRO B., *Rappresentanza politica e mandato imperativo: riflessioni sull'elemento territoriale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020
- GUASTINI R., *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010
- GUISSO L., HERRERA H., MORELLI M., SONNO T., *Demand and Supply of Populism*, EIEF Working Paper 17/03, 2017

- GUIZOT F. P. G., *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Bruxelles, Cans et cie., 1851
- GURIEV S., *Economic Drivers of Populism*, in *AEA Papers and Proceedings*, n. 108/2018
- HABERMAS J., *La costellazione postnazionale* (titolo originale: *Die Postnationale Konstellation*, nella traduzione di Leonardo Ceppa), Milano, Feltrinelli, 2002
- HAINMUELLER J., HANGARTNER D., *Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland*, in *American Journal of Political Science*, n. 3/2019
- HARDY R. A., NORGAARD J. R., *Reputation in the Internet black market: an empirical and theoretical analysis of the Deep Web*, in *Journal of Institutional Technology*, n. 12/2016
- HAYEK F., *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960, trad it, *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2007
- HOBBS T., *Il Leviatano*, Milano (edizione digitale), Rizzoli, 2014
- HUNTINGTON S. P., *La terza ondata* (titolo originale: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, nella traduzione di Giovanni Dognini), Bologna, il Mulino, 1995
- HURRELMANN A., *Democracy beyond the State: Insights from the European Union*, in *Political Science Quarterly*, n. 1/2014
- HYUN KIM J., *Direct Democracy and Women's Political Engagement*, in *American Journal of Political Science*, n. 3/2019
- IADICICCO M. P., *Il rispetto del principio democratico da parte degli stati europei: quale ruolo per l'unione europea?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012
- IANNOTTI DELLA VALLE A., *L'età digitale come "età dei diritti": un'utopia ancora possibile?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019
- ILLARI S., *Insegnamento della Costituzione ed educazione civica*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, Franco Angeli, 2016
- ILLUMINATI G., *In nome del popolo*, in *Cassazione penale*, n. 2/2000
- INGARDIA G., *Progettare lo sviluppo locale*, libreriauniversitaria.it, Padova, 2008
- INNERARITY D., *Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa*, in *Iride*, n. 2/2015
- IPPOLITO F., *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2007
- JONES C., HESTERLY W. S., BORGATTI S. P., *A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms*, in "The Academy of Management Review", n. 4/1997
- JOYE D., *La democrazia locale e diretta in Svizzera*, in *Amministrare*, n. 2/1999
- KAY R. S., *Constituent Authority*, in *The American Journal of Comparative Law*, 59/2011

- KARRER F., *Democrazia di prossimità e rappresentanza di territorio*, in *TRIA*, n. 4/2013
- KAUL V., *Populismo, liberalismo e nazionalismo*, in *Politica & Società*, n. 2/2019
- KAZIN M., *The Populist Persuasion*, Stati Uniti d'America, Cornwell University Press, 1998
- KELEMAN K., *Una nuova Costituzione per l'Ungheria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2011
- KELLY D., *Revisiting the Rights of Man: Georg Jellinek on Rights and the State*, in *Law and History Review*, 22/2004
- KELSEN H., *Dottrina generale dello Stato* (titolo originale: *Allgemeine Staatslehre*, nell'edizione a cura di Jörg Luther e Enrico Daly), Milano, Giuffrè, 2013
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia* (titolo originale: *Verteidigung der Demokratie*, traduzione a cura di A. Carrino), Torino, Giappichelli, 2004
- KELSEN, H., *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982
- KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo* (titolo originale: *Das Problem des Parlamentarismus*, nella traduzione di Bruno Flury), in H. Kelsen, *Due saggi sulla democrazia in difficoltà (1920 - 1925)*, a cura di M. G. Losano, Torino, Aragno, 2018
- KELSEN H., *Intorno alla natura e al valore della democrazia* (titolo originale: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, nella traduzione di Bruno Flury), in H. Kelsen, *Due saggi sulla democrazia in difficoltà (1920 - 1925)*, a cura di M. G. Losano, Torino, Aragno, 2018.
- KELSEN H., *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico* (titolo originale: *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, nella traduzione a cura di A. Carrino), Napoli, ESI, 1991
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato* (titolo originale: *General Theory of Law and State*, nella traduzione di Sergio Cotta e Giuseppino Treves), Perugia, Etas, 2000
- KESSELMAN M., *The Triple Exceptionalism of the French Welfare State*, in G. S. Goldberg, M. G. Rosenthal (a cura di), *Diminishing Welfare: A Cross-national Study of Social Provision*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2002
- KHONG C., *Political Legitimacy through Anaging Conformity*, in M. Alagappa (a cura di), *Political Legitimacy in South East Asia: The Quest for Moral Authority*, Stanford, Stanford University, 1995
- KIRCHICK J., *European populism and immigration*, in *Great Decisions*, 2019
- KJÆR A. M., *Rhodes' Contribution To Governance Theory: Praise, Criticism And The Future Governance Debate*, in "Public Administration", n. 1/ 2011
- KLEINE-BROCKHOFF T., *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, numero speciale: *The Populism Issue*, n.15/2020

- KNIGHT A., *Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico*, in *Journal of Latin American Studies*, n. 30/1999
- KRIESI H., *Revisiting the Populist Challenge*, in *Politologický Časopis / Czech Journal Of Political Science*, n.1/2018
- LACLAU E., *La ragione populista* (titolo originale: *on populist Reason*, nella traduzione di Diego Ferrante), Roma-Bari, Laterza Editori, 2008
- LANCHESTER F., *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020
- LANDE C. H., *Political crisis*, in J. Bresnan (a cura di), *Crisis in the Philippines*, Princeton, Princeton University Press, 1986
- LANDI A., *Fragilità socio-ambientali in un'era di urbanizzazione planetaria: il "vivere denso" e il ruolo dei quartieri*, in M. Castrignanò (a cura di), *Sociologia dei quartieri urbani*, Milano, Franco Angeli, 2021pag
- LANZA J. M., "What Is the Law If Not the Expression of the Rights of Man and Reason?" *The Champ de Mars Massacre and the Language of Law*, in *Law and History Review*, 19/2001
- LANZAFAME A., *La democrazia locale in Italia ed in Spagna alla prova delle riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 maggio 2017
- LAURIAN L., *This is what direct democracy looks like: how Athens in the 5th century BC resolved the question of power*, in *The Town Planning Review*, n. 4/2012
- LAZAR M., *I mutamenti delle democrazie contemporanee: i casi della Francia e dell'Italia*, in AA.VV., *Lezioni e Letture della Scuola di Scienze politiche "Cesare Alfieri"*, Firenze, Firenze University Press, 2019
- LEE C. W., *21st Century Town Hall Meetings in the 1990s and 2000s: Deliberative Demonstrations and the Commodification of Political Authenticity in an Era of Austerity*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2019
- LEGARD S., GOLDFRANK B., *The Systemic Turn and Participatory Budgeting: The Case of Rio Grande do Sul*, in *Journal of Latin American Studies*, n.53/2021
- LELLO E., *Populismo anti-scientifico o nodi irrisolti della biomedicina? Prospettive a confronto intorno al movimento free vax*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3/2020
- LEONE G., *Il rapporto fra pensionabilità e disoccupazione alla prova della pandemia da Covid-19*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2021
- LEWIS V., *Party Control of Government and American Party Ideology Development*, in *Studies in American Political Development*, n. 32/2018

- LICINI G., *L'Italia è il terzo paese al mondo più indebitato con 62.700 dollari a testa*, in *Il Sole 24ore*, 14 novembre 2019
- LIETO S., *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012
- LILLO P., *Radici costituzionali del sistema democratico italiano*, in *Diritto di famiglia*, n. 2/2013
- LINZ J. J., *Plurinazionalismo e democrazia*, in *Rivista italiana di scienza politica* (traduzione di Marco Tarchi), n. 1/1995
- LINZ J. J., STEPAN A., *Transizione e consolidamento democratico*, (titolo originale: *Problems of democratic Transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, nella traduzione di Leonardo Moriano), Bologna, il Mulino, 2000
- LISETTO D., *Carlo Rosselli e le élites: una teoria tra l'elitismo democratico e la democrazia partecipativa*, in *Sceinza & politica. Per una storia delle dottrine*, n. 16/1997
- LIZZADRI A., *Crisi di partecipazione e democrazia deliberativa: il contributo della pragmatica trascendentale di Karl-Otto Apel*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, Novara, Interlinea, 2017
- LEEMAN L., WASSERFALLEN F., *The Democratic Effect of Direct Democracy*, in *American Political Science Review*, n. 4/2016
- LENIN V.I., *Che cosa sono gli «Amici del popolo» e come lottano contro i socialdemocratici?*, in V. I. LENIN, *Opere*, Roma, Rinascita, 1954
- LENIN V.I., *La rivoluzione proletaria e il rinnegato Kautsky*, in *Opere scelte*, Roma, Editori riuniti, 1965
- LEONINI L., *Vite diseguali nella pandemia*, in *Polis*, n. 2/2020
- LEVI A., *La repubblica democratica ed il suo fondamento sociale*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Castello, Barbera, 1950
- LEVI A., *La sovranità popolare*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Castello, Barbera, 1950
- LONGHI L., *Il ruolo del giudice dalla legittimazione democratica della giurisdizione alla democrazia giurisdizionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2019
- LONGO E., MALVICINI M., *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020
- LOSANNO A., *Il sistema educativo scolastico: educazione alla cittadinanza e ruolo dell'insegnamento della religione cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.2/2021
- LOSANO M. G., *“Democrazia senza democratici”: Weimar alle porte?*, in H. Kelsen, *Due saggi sulla democrazia in difficoltà (1920 - 1925)*, a cura di M. G. Losano, Torino, Aragno, 2018

- LOUGHLIN J., *La democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999
- LOUVIN R., *La forma di Governo svizzera*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di Governo*, Milano, Giuffrè, 2007
- LOVELESS M., BINELLI C., *Economic Expectations and Satisfaction with Democracy: Evidence from Italy* Matthew Loveless, in *Government and Opposition*, n. 55/2020
- LUCCHI N., *Internet, libertà di informazione e responsabilità editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, n.2/2011
- LUCIANI M., *Art. 75 La formazione delle leggi, tomo I e II*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli, 2005
- LUCIANI M., *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012
- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. Biondi, N. Zanon (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Milano, Giuffrè, 2001
- LOCKE J., *Secondo trattato sul Governo*, in J. Locke, *Trattato sul governo*, a cura di L. Formigari, Roma, Editori Riuniti, 1980
- LUTHER J., *Il principio di sussidiarietà: un «principio speranza» per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Il Foro italiano*, 4/1996
- LUTHER J., *Ultime parole della Costituzione*, in L. Geninatti Satè, J. Luther, A. Mastropaolo, C. Tripodina, *Le età della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2019
- LUTZ P., BITSCHNAU M., *Misperceptions about Immigration: Reviewing Their Nature, Motivations and Determinants*, in *British Journal of Political Science*, 02 maggio 2022
- MACCHIA M., *Il mandato parlamentare tra “contrattualizzazione” e rischi di trasformismo*, in *Rivista Trimestrale di diritto Pubblico*, n. 2/2019
- MACHIAVELLI N., *Il Principe*, in N. Machiavelli, *Il principe e Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, a cura di S. Bertelli, Milano, Feltrinelli, 1973
- MAESTRI G., *La democrazia e il segreto del voto, tra Italia e Stati Uniti Considerazioni a partire da un recente volume di Mimma Rospì*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2020
- MAGGINI N., *Il bacino elettorale del M5s: caratteristiche socio-politiche e atteggiamenti tra continuità e mutamento*, in *CISE*, 12 dicembre 2014
- MAGLEBY D. B., PATTERSON K. D., *Consultants and Direct Democracy*, in *Political Science and Politics*, n. 2/1998
- MAGNANOTTI P., *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Bologna, ESD, 1991

- MAGRASSI A., *Riduzione dei parlamentari e referendum popolare rafforzato: l'abdicazione della classe politica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020
- MAMMONE G., *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2021
- MANETTI M., *Costituzione, partecipazione democratica, pluralismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018
- MANETTI M., *Facebook, Trump e la fedeltà alla Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n.2/2021
- MANETTI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/2020
- MANNA E., *Genova, assalto al centro per minori migranti, il Comune li trasferisce. "Ma in città sono 300, situazione difficile da gestire"*, in *La Repubblica*, 23.02.2022
- MANNINO A., *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001
- MANZELLA G. P., *Politica di coesione e Covid : dalle Iniziative di Investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3/2021
- MANZO I., *Disuguaglianze globali ai massimi storici, il 10% più ricco emette il 50% della CO2*, in *Asvis*, 23 dicembre 2021
- MATURI W., *Siéyès emmanuel-Joseph*, in *Enciclopedia Treccani Online*
- MARANI M., KATUL G. G., PAN W. K., PAROLARI A. J., *Intensity and frequency of extreme novel epidemics*, in *PNAS*, n. 35/2021
- MARCHETTI A., *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020
- MARCIANO C., *Democrazia locale e media digitali*, in E. Vitale, F. Cattaneo, *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Torino, Accademia University Press, 2018
- MARINO G., SERANI D., *Dal iorestoacasa alla ripartenza: gli utenti italiani di internet e l'informazione nelle due fasi dell'emergenza. I dati longitudinali del progetto I-POLHYS*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/2020
- MARIO A., *La libertà di Giovanni Stuart Mill* in *Il dovere: giornale politico settimanale per la democrazia*, n. 7/1863
- MAROTTI M., *La legittimità nei processi decisionali delle Nazioni Unite*, in *ISPI: Quaderni di relazioni internazionali*, n. 2/2006
- MARPICATI A., *Fascismo*, in *Enciclopedia Treccani online*
- MARSOCCI P., *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015

- MARTÍ J. L., *La democrazia deliberativa e i diritti a garanzia della procedura*, in *Ragion pratica*, n. 1/2008
- MARTIN R. W. T., *A 'Peaceable and Orderly Manner': Town Meetings and other Popular Assemblies in the American Founding*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2019
- MARTINELLI A., *È possibile una governance democratica del sistema globale?*, in *ISPI: Quaderni di relazioni internazionali*, n. 2/2006
- MARTINELLI C., *L'organizzazione del potere nel pensiero di Gaetano Mosca*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 17/2009
- MARTINES T., *Artt. 56-57-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55-663, Le Camere, tomo I*, Bologna, Zanichelli, 1984
- MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005
- MARTINES T., *Teoria generale*, Milano, Giuffrè, 2000
- MARTINO P., *«Ibis redibis non morieris in bello»: dinamiche e prospettive di interazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa nel Regno Unito*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, San Marino, Maggioli, 2012
- MARZOCCA O., *Democrazia locale, federalismo solidale, cittadinanza attiva*, in A. Magnaghi (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, Firenze University Press, 2012
- MARZUILLO V., *CEDU e tutela del cittadino-elettore*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2012
- MARX K., ENGELS F., *Manifesto del partito comunista*, Milano, Lotta comunista, 1998
- MASALA P., *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016
- MASSA PINTO I., *Sussidiarietà e fraternità alla prova: due declinazioni sintomatiche della critica antiformalistica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011
- MASSARI R., *Il principio di autogestione nell' '800*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- MASTRONARDI O., *La democrazia del potere*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2013
- MASTROPAOLO A., *Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918)*, in L. Geninatti Satè, J. Luther, A. Mastropaolo, C. Tripodina (a cura di), *Le età della Costituzione*, San Giuliano Milanese, Franco Angeli, 2019



- MATTINA C., *Governare la democrazia locale. Potere politico e governance urbana a Marsiglia, Tolone e Nizza*, F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- MAYNTZ R., *La teoria della “governance”: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/1999
- MAZZA M., *I partiti antisistema nei Paesi nordici, tra populismo e destra radicale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015
- MAZZA M., *Partiti antisistema e populismo alpino in Austria*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/ 2015
- MAZZEI F., *Recherches historiques et politiques sur les États-Unis de l’Amérique septentrionale*, Parigi, 1788
- MAZZELLA L., *Il decennio nero degli italiani: dal Porcellum al Rosatellum*, Roma, Avagliano editore, 2018
- MAZZINA P., *Sistemi elettorali comunali e rappresentanza politica: un bilancio dei rapporti tra maggioranza e minoranza/e consiliare/i*, in *Federalismi.it*, n.1/2018
- MAZZINI G., *Doveri dell’uomo*, Roma, Editori riuniti univerity press, 2011
- MAZZINI G., *I sistemi e la democrazia – pensieri*, Genova, Tipografia Dagnigno, 1850
- MCILWAIN C.H., *Constitutionalism: ancient and modern*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1940, trad. it. a cura di V. De Caprariis, *Costituzionalismo antico e moderno*, Venezia, Neri Pozza Editore, 1956
- MCNULTY S., *Participatory Democracy? Exploring Peru’s Efforts to Engage Civil Society in Local Governance*, in *Latin America Politics and Society*, n. 3/2013
- MELCHIONNI M. G., *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva storica, dalla tradizione di pensiero cattolica al trattato di Maastricht*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, n. 3/2013
- MELIS G., *Perché non esiste ancora una storiografia delle élites amministrative europee*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2/2005
- MELLONI N., SOCI A., *Crisi economica e oligarchia politica: il ritorno della diseguaglianza*, in *il Mulino*, n. 6/2014
- MENDES J., CHITI E., *The Evolution of EU Administrative Law*, in P. Craig, G. de Burca, *Evolution of EU Law*, Paul Craig and Gráinne de Búrca, Oxford University Press, 2021
- MERKER N., *Filosofie del populismo*, Bari, Editori Laterza, 2009
- MERLINI S., *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall’assemblea costituente al disegno di legge Renzi-Boschi sul “superamento del bicameralismo paritario”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2014

- MESKEL-CRESTA M., *Educazione alla cittadinanza e filosofia in Francia*, in A. Fardin (a cura di), *Educazione alla cittadinanza come evoluzione del territorio*, Milano, Franco Angeli, 2012
- METE V., *Elettori e democrazia in tempi di antipolitica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.2/2019
- MEZZANOTTE M., *Esperienze di recall e dinamiche democratiche nei partiti*, in *DPCE online*, n. 1/2021
- MEZZANOTTE M., *Il diritto di petizione nell'unione europea: uno strumento davvero mineur?*, in *Federalismi.it*, n. 21/2012
- MEZZETTI L., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, CEDAM, 2003
- MICCIARELLI G., *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. la gestione diretta dei beni comuni urbani*, in *Munus*, n. 1/2017
- MICHIARA P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n.2/2016
- MICONI A., *Il Web senza qualità. I limiti di Wikipedia e la microfisica dell'informazione*, in *Problemi dell'informazione*, n. 4/2010
- MICONI A., *La primavera araba, i social network, la scienza dei media. Alcune riflessioni teoriche*, in *Comunicazione politica*, n. 2/2013
- MICKIEWICZ T. M., *Authoritarian Populism in Comparative Perspective*, in E. Douarin, O. Havrylyshyn, (a cura di), *The Palgrave Handbook of Comparative Economics*, Londra, Palgrave Macmillan, 2021
- MIGLIARESE CAPUTI F., *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016
- MILL J. S., *Considerazioni sul governo rappresentativo* (titolo originale: *Considerations on Representative Government*, nella traduzione di Michele Prospero), Roma, Editori Riuniti, 2019
- MILL J. S., *Dissertations and Discussions*, Vol. II, Londra, John W. Parker and son West Strand, 1859
- MILL J. S., *On Liberty*, Boston, Ticknor and fields, 1863
- MINCIGRUCCI R., STANZIANO A., *Il coverage della corruzione tra il 2004 e il 2015 in Italia: controllo di virtù o populismo penale?*, in *Problemi dell'informazione*, n.2/2017
- MINERVINI V., *Il ritorno dello Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid ) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2020
- MINGUZZI L., *Governo di gabinetto e Governo presidenziale*, Bologna, Zanichelli, 1886
- MONTE D., *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2020

- MONTESANO S., *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: sintesi ragionata delle limitazioni introdotte in Italia per contrastare la diffusione del Covid-19*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2020
- MORELLI M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2011
- MORINI M., *La personalizzazione della leadership e il futuro dei partiti politici*, in *PER*, n. 2/2021
- MORNESE M., *L'eresia politica di Adriano Olivetti*, Milano. Lampi di Stampa, 2005
- MORRONE A., *Art. 1*, in F. CLEMENTI. L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2018
- MORRONE A., *Autonomia finanziaria degli enti locali e democrazia locale*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, n. 1/2021
- MORRONE A., *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *Federalismi.it*, n. speciale 3/2019
- MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013
- MORRONE A., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017
- MORRONE A., *Trasformazioni costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2016
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1969
- MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946
- MOSCA G., *teorica dei governi e governo parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1958
- MOSCATI S., *Oriente in nuova luce*, Napoli, Guida, 2000
- MOSTACCI E., *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2017
- MOUFFE C., *Agonistics: Thinking the World politically*, Londra, Verso, 2013
- MOUFFE C., URBINATI N., *Discutono di democrazia rappresentativa e conflittuale*, in *il Mulino*, n. 5/2009
- MOUNIER E., *Rivoluzione personalista e comunitaria*, Milano, Edizioni comunità, 1955
- MOURITSEN H., *The Incongruence of Power: The Roman Constitution in Theory and Practice*, in D. Hammer (a cura di), *A companion to Greek democracy and Roman republic*, Chennai, John Wiley & Sons Ltd, 2015
- MOUSSA F., *Dalle tre paure... alle tre grazie*, in T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *Tunisia: la primavera della Costituzione*, Roma, Carocci, 2015
- MUDE C., *The Populist Zeitgeist*, in *Government and opposition*, n. 39/2004

- MUDDE C., ROVIRA KALTWASSER C., *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America*, in *Government and Opposition*, n. 2/2013
- MUDDE C., *Populism: An Ideational Approach*, in C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy (a cura di) *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press, 2017
- MUDDE C., *Populism Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007
- MUELLER J., *Presidential Popularity from Truman to Johnson*, in *American Political Science Review*, n. 1/1970
- MUSARÒ P., PARMIGGIANI P., *Taxi o ambulanze del mare? Politiche dell'immagine nella crisi dei migranti nel Mediterraneo*, in *Problemi dell'informazione*, n.1/2018
- MUSELLA L. (a cura di), *"Mani Pulite" a Napoli. Fonti giudiziarie e storia politica*, in *Contemporanea*, n. 2/1999
- NACCI M. G., *Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 19/2018
- NALDINI M., *Welfare per le famiglie e Covid-19*, in *Politiche Sociali*, n.1/2021
- NAPOLITANO G., *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2014
- NATALINI A., *Qualità della democrazia, rule of law e capacità amministrativa: l'Italia nella crisi economica globale*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2012
- NATION G. A., *We the people: the consent of the governed in the twenty-first century: the people's unalienable right to make law*, in *Drexel Law Review*, n. 4/2012
- NICOLINI C. A., *Dalla causale Covid-19 alle criticità di sistema. A proposito di fonti, poteri datoriali e tutela giurisdizionale in materia di integrazioni salariali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n.2/2021
- NOAM E. M., *The efficiency of direct democracy*, in *Journal of Political Economy*, n. 4/1980
- NOCILLA D., voce *"Popolo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto (VOL 34)*, Varese, Giuffrè, 1985
- NUZZO M. (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2014
- O'DONNELL G., SCHMITTER P. C., *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimora, 2013
- OLIVETTI A., *Democrazia senza partiti*, Italia, Edizioni di Comunità, 2013
- OLIVETTI M., *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, in *Journal of Institutional Studies*, n. 2/2020
- OLMASTRONI F., *Partecipanti e non partecipanti. Limiti di rappresentatività in pratiche di democrazia deliberativa*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2013

- ONIDA V., *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018
- ONIDA V., *La Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2012
- ORGAN J., *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*, in *European Constitutional Law Review*, n. 10/2014
- ORIGGI G., *Informazione e reputazione: l'intelligenza collettiva del web*, in *Iride*, n. 1/2017
- ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2015
- ORTONA G., *Come funzionano i sistemi elettorali: un confronto sperimentale*, in *Stato e mercato*, n. 54/1998
- PACE M., *Le manifestazioni di odio online in casi di samesex kiss dinanzi alla Corte europea: obblighi dello Stato ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2020
- PAGLIERI F., *Menti in crisi: per una scienza cognitiva della crisi economica, sociale e politica*, in *Sistemi intelligenti*, n.1/ 2014
- PALANO D., *I due volti della democrazia diretta. Note per la genealogia di un progetto moderno*, in *Teoria politica*, n. 10/2020
- PALANO D., *La democrazia che si organizza. Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, in *Ragion pratica*, n.1/2021
- PALANO D., *L'invenzione del populismo. Note per la genealogia di un concetto paranoico*, in *Storia del pensiero politico*, n.2/2019
- PALLANTE F., *Contro la democrazia diretta*, Cles, Einaudi, 2020
- PALLANTE F., GHIGGIA V., MUROTTI G., *La Costituzione nei libri di diritto ed educazione civica: l'organizzazione degli argomenti e il linguaggio utilizzato*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022
- PALLARD C., *L'intrinseco autoritarismo dello Stato turco*, in *Limes*, n. 7/2020
- PALMER R. R., *The Age of Democratic Revolution: a Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton, Princeton University Press, 1959
- PANIZZA F., MIORELLI R., *Populism and Democracy in Latin America*, in *Ethics & International Affairs*, n. 32/2009
- PANZANI L., *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"* in *Federalismi.it*, n. 10/2020
- PANZERA C., RAUTI A., SALAZAR C., SPADARO A. (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Esi, 2016

- PAOLINI A., *Covid, No Green Pass di nuovo in piazza tra mascherine bruciate e cori: "Libertà"*, in *La Repubblica*, 31 luglio 2021
- PAPA S., *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008
- PAPPALARDO A., *Sistemi elettorali, stimoli partitici. Cause e conseguenze*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2003
- PARRY G., *Political elites*, Oxford, ECPR, 2005
- PARTHASARATHY R., RAO V., PALANISWAMY N., *Deliberative Democracy in an Unequal World: A Text-As-Data Study of South India's Village Assemblies* in *American Political Science Review*, n. 3/2019
- PARUZZO F., *Conoscere la Costituzione. Tra scuola e Università*, in *Federalismi.it*, paper del 13 luglio 2022
- PARUZZO F., *Dichiarazioni antifasciste e concessione di spazi pubblici: il significato inclusivo ed esclusivo della Carta costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2019
- PASINI N., *Decentramento urbano nel contesto delle riforme istituzionali: il caso di Milano*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- PASOLINI E., *Educazione civica e alla cittadinanza. Le proposte delle organizzazioni internazionali*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- PASQUI G., *Progetto, Governo, società*, Milano, Franco Angeli, 2005
- PATANÈ A., *Le nuove forme di partecipazione e le esigenze di una loro regolamentazione*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Voglia di democrazia*, Novara, Interlinea, 2017
- PATANÈ A., *Percorsi deliberativi per la partecipazione nei Comuni: spunti dal quadro normativo*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014
- PATEMAN C., *APSA Presidential Address: Participatory Democracy Revisited*, in *Perspectives on Politics*, n. 1/2012
- PATRONI GRIFFI F., *Élite e partiti politici in Europa: à la recherche di una classe dirigente tra crisi e nuovi modelli di democrazia e di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018
- PATRONI GRIFFI F., *Élite politiche e amministrative tra crisi della democrazia e riforme dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017
- PAVOLINI E., *Il populismo fra offerta politica e radici socioeconomiche*, in *Stato e mercato*, n.1/2018
- PAZÉ V., *Il populismo come antitesi della democrazia*, in *Teoria Politica*, n. 7/2017

- PENASA S., *Verso una “cittadinanza costituzionale”?* l'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario, in *Rivista AIC*, n. 3/2015
- PERLINGIERI P., MESSINETTI R., *Principi fondamentali*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Ercolano, Edizioni scientifiche italiane, 1997
- PERROTTA D., *Ben oltre lo sfruttamento: lavorare da migranti in agricoltura*, in *il Mulino*, n.1/2014
- PERTICI A., *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2 /2019
- PERTICI A., *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020
- PESSATO M., *La crisi economica schermo della crisi politica*, in *Micro & Macro Marketing*, n. 1/2012
- PEZZINI B., *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019
- PEZZOLI A., TONAZZI A., *La sfida della normalità. Concorrenza e intervento pubblico nel post-Covid. È possibile andare oltre ` l'intreccio tra monopolio e assistenzialismo?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2020
- PIAZZA M., *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello stato, in margine all'analisi del sistema elettorale e della forma di governo dei comuni maggiori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1996
- PICCIRILLI G., *L'ultima sfida al modello italiano di “democrazia non protetta”: le ambiguità della forma-partito del Movimento 5 Stelle*, in L. E. Rìos Vega, I. Spigno, *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Nola, Editoriale Scientifica, 2020
- PIGNATTI M., *Bolla*, in *Enciclopedia Treccani online – dizionario di economia e finanza 2012*
- PINELLI C., *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019
- PINSON G., *Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e “cul-de-sac” democratico*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Bari, Laterza, 2003
- PINZANI A., *Un diritto a Internet. Il problema della creazione di un'opinione pubblica mondiale e di nuovi diritti umani per il XXI secolo*, in *Iride*, n. 1/1998
- PISICCHIO P., *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi.it-paper*, 21 ottobre 2020
- PITASSIO A., *Delusi dalla democrazia rappresentativa?*, in *il Mulino*, n. 3/2018

- PIZZOLATO F., *Costituzione: sottrarre la democrazia all'arbitrio del potere*, in *Aggiornamenti Sociali*, fasc. settembre-ottobre 2010
- PIZZOLATO F., *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015
- PIZZOLATO F., *I sentieri costituzionali della democrazia*, Pisa, Carocci, 2019
- PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova, 2012
- PIZZOLATO F., *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, n. 1/2021
- PIZZOLATO F., *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023
- PIZZORUSSO A., *Disp. XII*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975
- PLATONE, *La Repubblica* (traduzione di Eugenio Ferrai), Roma, Armando, 2007
- PODESTÀ N., *Scelte di metodo: lo strumento dell' "agorà deliberativa" e la formazione dei facilitatori*, in G. Balduzzi, D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire; una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, Interlinea, 2014
- POGGI A., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017
- POGGI A., *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014
- POGGI A. M., *Per un diverso Stato sociale*, Lavis, il Mulino, 2019
- POLACCHINI F., *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017
- POLVANI M., *Partecipazione e spazi civici. Forme, problemi e opportunità della partecipazione in politica*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2021
- POMA G., *Le istituzioni politiche della Grecia in età classica*, Bologna, il Mulino, 2003
- PONTECORVO C., *La dimensione evolutiva nell'educazione civica e alla cittadinanza*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale, maggio 2021
- PORENA D., *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, 17 luglio 2019
- PRAMPOLINI A., *L'educazione alla cittadinanza nel Web. Parte seconda: la Francia*, in *Historia Ludens*, 28 gennaio 2022



- PRANDSTRALLER G. P., *Partito e movimento*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- PRETEROSSO G., *Le ragioni del populismo*, in *Iride*, n. 3/2017
- PREVETE C., *L'apertura della dirigenza pubblica agli "stranieri" per la gestione dei musei (Commento alla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 9/2018)*, in *Osservatorio Costituzionale* n. 3/2018
- PRINCIPATO L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012
- PROIETTI F., ZANETTIN F., *Democrazia rappresentativa Indagine sulle origini di una categoria politica (1778-1799)*, in *Storia del pensiero politico*, n.1/2021
- PRZEWORSKI A., ALVAREZ M., CHEIBUB J. A., LIMONGI F., *What Makes Democracies Endure?*, in *Journal of Democracy*, n. 7/1996
- PUTINI A., *Dall'Eccelesia a LiquidFeedback: il percorso della democrazia*, in A. Montanari (a cura di), *L'illusione democratica*, Milano, Franco Angeli, 2014
- PUTNAM R., *Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America*, in *Political Science & Politics*, n. 4/1995
- QUARTA C., *Dal piccolo stato alla cosmopoli democratica*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- RAAFLAUB K. A., *Why Greek Democracy? Its Emergence and Nature in Context*, in D. Hammer (a cura di), *A companion to Greek democracy and Roman republic*, Chichester, Wiley Blackwell, 2015
- RACCA A., *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Milano, Ledipublishing, 2018
- RAFFINI L., *La democrazia in mutamento*, Firenze, Firenze University Press, 2010
- RANIOLO F., *I partiti politici*, Bari, Laterza, 2013
- RANIOLO F., *Introduzione: partiti politici e cambiamento politico*, in F. Raniolo (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004
- RATTO TRABUCCO F., *La forma di Governo direttoriale, questa sconosciuta*, in *LexItalia*, 3 novembre 2018
- RATTO TRABUCCO F., *Referendum di variazione territoriale regionale e locale: natura di due consultazioni distinte ma spesso equivocate in giurisprudenza*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015
- REDFIELD-ORTIZ K., *Government by the People for the People? Representative Democracy, Direct Democracy, and the Unfinished Struggle for Gay Civil Rights*, in *Arizona State Law Journal*, 2011
- REGONINI G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005

- RENOUX T. S., *L'esperienza francese*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997
- RESCIGNO G. U., *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 2/2003
- RESCIGNO G. U., *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, in *Ragion pratica*, n.1/2019
- REVILL J., *Swiss to vote on banning face veils in referendum criticized as Islamophobic*, in *Reuters*, 3 marzo 2021
- REYNERI E., *Le basi sociali del populismo. Un commento*, in *Stato e mercato*, n.1/2018
- RHODES P. J., *The Congruence of Power: Ruling and Being Ruled in Greek Participatory Communities*, in D. Hammer (a cura di), *A companion to Greek democracy and Roman republic*, Chichester, Wiley Blackwell, 2015
- RHODES R. A. W., *Understanding Governance: Ten Years On*, in "Organization Studies", n. 28/2008
- RIJTANO R., *Cos'è il deep web e il dark web, cosa si trova e come si accede: tutte le istruzioni*, in *Cybersecurity360*, 15 giugno 2018
- RIVERA I., *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in *Federalismi*, 1/2017
- RIZZACASA A., *Dalla democrazia come valore alla democrazia come procedura*, in *Archivio di Filosofia*, n. 3/2013
- ROCCATO M., ROVERE A., BO G., *Interessi particolari e interessi generali*, in A. Fedi, T. Mannarini (a cura di), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, Franco Angeli, 2008
- RODRIQUEZ S., *I limiti della democrazia diretta. l'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2017
- ROGOFF M. A., *A Comparison of Constitutionalism in France and the United States*, in *Main Law Review*, 49/1997
- ROMANO F., *Disposizioni generali e principi costituzionali*, in F. Caringella, A. Giuncato (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, IPSOA, 2007
- RONCAROLO F., *Popolarizzare o rimuovere? La comunicazione politica del governo Berlusconi di fronte alla crisi economica*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2012
- RONCHI P., *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del recall negli Stati Uniti d'America*, in *Italian Journal of Electoral Studies – Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 1/2009
- ROISMAN J., *Persuading the People in Greek Participatory Communities*, in D. Hammer (a cura di), *A Companion to Greek Democracy and the Roman Republic*, Chennai, John Wiley & Sons Ltd, 2015

- ROLLA G., *La democrazia locale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni sintetiche*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, n. 1/2021
- RONCHETTI L., *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015
- ROSANVALLON P., *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia* (titolo originale: *La contre-démocracie*, nella traduzione di Alessandro Bresolin) Roma, Castelvecchi, 2012
- ROSANVALLON P., *La legittimità democratica* (titolo originale: *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, nella traduzione di Filippo Domenicali), Torino, Rosenberg & Sellier, 2015
- ROSANVALLON P., *Sulla crisi della democrazia*, in *il Mulino*, n. 4/2020
- ROSENFELD M., *A Pluralist Look at Liberalism, Nationalism, and Democracy: Comments on Shapiro ad Tamir*, in *Constellations*, 3/1997
- ROSENFELD M., *L'assalto di Trump alla Costituzione e alla politica*, in *il Mulino*, n.4/2020
- ROSS A., *Democrazia, potere e diritto* (titolo originale: *Demokrati, magt og ret*, nella traduzione italiana di Alessandro Serpe), Torino, Giappichelli, 2016
- ROSSI R. S., *Web Man Walking. Giornalisti e informazione antimafia al tempo di internet*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/2006
- ROUSSEAU J. J., *Il contratto sociale* (titolo dell'opera originale: *Du contract social, ou principes du droit politique*, 1762; traduzione dal francese del *Contract social* di Jole Bertolazzi), Feltrinelli, Bergamo, 2019
- ROUSSEAU J. J., *Scritti politici (Volume Terzo)*, a cura di Maria Garin, Bari-Roma, Laterza, 1994
- RUBECHI M., *Un'iniziativa legislativa popolare (irragionevolmente) rafforzata. Note sugli istituti di democrazia diretta nel contesto costituzionale italiano*, in L. E. RIOS VEGA, I. SPIGNO, *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Nola, Editoriale Scientifica, 2020
- RUBECHINI E., *Votazioni americane e tecnologia blockchain: un matrimonio impossibile?*, in *Osservatorio sullo Stato digitale*, 19 gennaio 2021
- RUFFINI E., *Il principio maggioritario*, Milano, Adelphi, 1976
- RUFFINI L., *Le nuove forme della partecipazione: dai comitati alle arene deliberative*, in L. Grifone Baglioni (a cura di), *Scegliere di partecipare; l'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti*, Firenze, Firenze University Press, 2011
- RUGGERI A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, n. 1/2005
- RUGGERI A., *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017

- RUMIZ P., *Il filo infinito*, Padova, Feltrinelli, 2021
- RUOTOLO G. M., *A Little Hate, Worldwide! Di libertà d'opinione e discorsi politici d'odio on-line nel diritto internazionale ed europeo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2020
- RUSTIGHI L., *Governare la legge*, in *Filosofia politica*, 2/2015
- SABEL C. F., *Globalizzazione, nuovi servizi pubblici, democrazia locale. Quale connessione?*, in R. Prandini (a cura di), *Esperimenti di nuova democrazia*, Roma, Armando editore, 2013
- SACCÀ F., *L'illusione della democrazia in rete*, in A. Montanari (a cura di), *L'illusione democratica*, Milano, Franco Angeli, 2014
- SACCHI L., *La selezione della dirigenza per il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 1/2019
- SAITTA F., *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 6/2018
- SALA T., *Educazione alla cittadinanza in Spagna*, in A. Fardin (a cura di), *Educazione alla cittadinanza come evoluzione del territorio*, Milano, Franco Angeli, 2012
- SALAZAR C., *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Politica e diritto*, n. 3/2001
- SALE K., *The Importance of Size for Democracy*, in *The Good Society*, n. 3/1996
- SALERNO D., *Lo smartphone che guida il popolo. Rivoluzioni 2.0 e orientalismo nel racconto mediatico della rivolta iraniana e della primavera araba*, in *Studi culturali*, n. 2/2012
- M. SALERNO G., *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto (Biblioteca GFL online)*, 1988
- SALMONI F., *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020
- SALVADORI M.L., *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, Donzelli, 2015
- SALVATORE A., *Istituzionalizzare il populismo*, in *Politica & Società*, n. 1/2020
- SALVEMINI G., *Lettera a Francesco Papafava, 11 marzo 1900*, in S. Bucchi (a cura di), *Carteggio 1894-1902*, Roma-Bari, Laterza, 1988
- SALVEMINI G., *Scritti sulla questione meridionale*, Torino, Einaudi, 1955
- SANI R., *La scuola e l'educazione alla democrazia negli anni del secondo dopoguerra*, in M. Corsi, R. Sani (a cura di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*
- SANTERINI M., *Crisi della democrazia e competenze civiche a scuola*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- SANTUCCI M., *Democrazia e antidemocrazia nel mondo greco*, in *Rivista di cultura classica e medioevale*, n. 1/2004

- SARTI M. A., *Il modello Corso e l'idea democratica di Rousseau*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- SARTORI G., *Democrazia*, in *Enciclopedia Treccani online*
- SARTORI G., *Democrazia: cosa è*, Milano, BUR, 2006
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, il Mulino, 1972
- SAVARESE P., *La sussidiarietà e il bene comune*, vol. n.32 di *Passato e presente*, Edizioni nuova cultura, Roma, 2014
- SBAILÒ C., *Nord Africa: la drammatica conclusione di un doppio ciclo politico-istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2011
- SBAILÒ C., *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire "no"*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018
- SBAILÒ C., *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato*, in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, n. 3/2019
- SBRESCIA V. M., *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 3/2011
- SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009
- SCAGLIARINI S., *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta Online - Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020
- SCAMUZZI S., BELLUATI M., CAIELLI M., CEPERNICH C., PATTI V., STECCA S., TIPALDO G., *Fake news e hate speech. I nodi per un'azione di policy efficace*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2021
- SCARLATTI P., *Democrazia e istituzioni nell'unione europea: il trattato di Lisbona* in *Rivista AIC*, n. 1/2011
- SCIOLLA L., *Il contributo delle scienze sociali allo sviluppo dell'educazione civica e alla cittadinanza a scuola*, in *Scuola democratica*, fascicolo speciale maggio 2021
- SCHIAVONE G., *La democrazia rappresentativa, apporti e limiti*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- SCHIAVONE G., *Utopia e democrazia diretta*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- SCHIERA P., *Il cittadino-governante. Contributo per un futuro buongoverno*, in *Filosofia politica*, n. 3/2016
- SCHILLACI A., *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *Federalismi.it*, n. 13/2020

- SCHIRRIPA M., *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid 19. Una riflessione sull'esperienza canadese*, in *Federalismi.it*, n. 22/2020
- SCHMITT C., *Dottrina della costituzione* (titolo originale: *Verfassungslehre* nella traduzione di Antonio Caracciolo), Milano, Giuffrè, 1984
- SCHMITTER P. C., Teoria della democrazia e pratica neo-corporatista, in *Stato e mercato*, n. 9/1983
- SCUTO F., *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017
- SEGATTI P., *Sul populismo, alcune considerazioni*, in *Stato e mercato*, n.1/2018
- SELICATO P., *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 7/2021
- SGROI A., *Covid-19, Cassa integrazione in deroga, lavoro artigiano*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2020
- SICLARI D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario (Intervento al Convegno "Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza", Roma, L.U.I.S.S. Guido Carli, 6 novembre 2009)*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2009
- SIGNORELLI A. D., *Il ritorno del Pizzagate, il complotto più assurdo di tutti*, in *Wired*, 07 luglio 2020
- SIMONATI A., *La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020
- SINTOMER Y., *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa* (titolo originale: *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, nella traduzione di Davide Frontini), Bari, Dedalo, 2009
- SMITH D.M., BLANC M., *Grass-roots democracy and participation: a new analytical and practical approach*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, n. 15/1997
- SOBRINO G., *L'insegnamento della Costituzione nella scuola oggi, strumento istituzionale per la promozione di una cittadinanza "piena" e consapevole*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022
- SOFRI L., *Tra falso e vero, banale e originale. Modelli economici e qualità dell'informazione online*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2012, pag. 37
- SOMMA A., *Alle origini della Repubblica italiana. Cultura liberale e rimozione dell'esperienza fascista*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2008
- SOMMA E., *Elezioni Usa 2020, tutte le falle del voto elettronico*, in *Agenda Digitale*, 06 ottobre 2020
- SØRENSEN E., TORFING J., *Network Governance and Post-Liberal Democracy*, in *Administrative Theory & Praxis*, n. 2/2005
- SPADARO A., *Dalla crisi istituzionale al governo conte: la saggezza del capo dello stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, paper del 1 giugno 2018

- SPADARO A., *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla.... “democrazia”, in DPCE online, n. 3/2020*
- SPADARO A., *L’evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale, in Quaderni costituzionali, n. 1/2019*
- SPADARO A., *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. prime considerazioni, in Rivista AIC, n. 1/2017*
- SPANÒ F., *Lo statuto e il Parlamento in Italia, in La rivista europea, n. 28/1882*
- SPINELLI C., *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, n. 1/2020*
- SPLENDRE S., *La produzione dell’informazione online e l’uso della partecipazione implicita, in Comunicazione politica, n. 3/2013*
- STAGLIANÒ R., *Plastic, meta giornalismo in rete. ”Prove tecniche d’intelligenza collettiva” nell’ultima proposta d’informazione sul web, n. 1/2001*
- STANCATI P., *Petizione, in Enciclopedia giuridica (Biblioteca GFL online), 1983*
- STARRI M., *Digital 2020: i dati globali, in WeAreSocial, 30 gennaio 2020*
- STARRI M., *Digital 2021: i dati globali, in WeAreSocial, 27 gennaio 2021*
- STAVRAKAKIS Y., KIOUPKIOLIS A., KATSAMBEKIS G., NIKISIANIS N., SIOMOS T., *Contemporary Left-wing Populism in Latin America: Leadership, Horizontalism, and Postdemocracy in Chávez’s Venezuela, in Latin American Politics and Society ,n.58/2016*
- STOKER G., *Perché la politica è importante (titolo originale: Why Politics Matters, traduzione a cura di Simona Garavelli), Vita e Pensiero, Milano, 2008*
- STUNTZ W. J., *Unequal Justice, in Harvard Law Review, vol. 121/2008*
- SULMONI C., *Chi sono i seguaci di QAnon e perché vengono considerati un serio pericolo per la democrazia?, in Start Insight, 1 dicembre 2020*
- SUTEU S., *The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy Part of the Solution?, in European Constitutional Law Review, n. 3/2019*
- TANDA A. P., *Lineamenti di storia dell’ostruzionismo italiano, in L. Violante (a cura di), Il Parlamento, Torino, Einaudi, 2001*
- TAKAHASHI L., *Homelessness, AIDS, and stigmatization: the NIMBY syndrome in the United States at the end of the twentieth century, Oxford, Clarendon Press, 1998*
- TARCHI M., *Estrema destra e neopopulismo in Europa, in Rivista italiana di scienza politica, n. 2/1998*
- TARIZZO D., *Populismo: la parola al potere, in Iride, n.3/2017*

- TAYLOR C., *From the Whole Citizen Body? The Sociology of Election and Lot in the Athenian Democracy*. in *Hesperia: The Journal of the American School of Classical Studies at Athens*, n. 2/2007
- TEDESCO C., *Partecipare (come e perchè) alle politiche urbane? Un caso di studio in Puglia*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2005
- TEOTONICO V., *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3 /2014
- THOMPSON M. R., *Whatever happened to “Asian values”?*, in *Journal of Democracy*, n. 4/2001
- TÓKA G., *Political parties in East Central Europe*, in L. Diamond, M. F. Plattner, Y. Chu, H. Tien, *Consolidating the third wave democracies*, Baltimora, John Hopkins University, 1997
- TONDIDELLE MURA V., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell’ANAC al codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018
- TONG D., HE B., *How democratic are Chinese grassroots deliberations? An empirical study of 393 deliberation experiments in China*, in *Japanese Journal of Political Science*, n. 19/2018
- TORRE A., *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, ebook, Giappichelli, 2018
- TORRE A., *Il referendum nel Regno Unito: radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, San Marino, Maggioli, 2012
- TOSINI D., *Sociologia del costituzionalismo moderno*, in A. Cevolini (a cura di), *Potere e modernità*, Milano, Franco Angeli, 2007
- TRANCOSSI S., *Il paradossale ruolo della tecnologia nelle elezioni degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020
- TRAVERSA S., *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale, conseguente al mancato computo degli astenuti nella determinazione del quorum di maggioranza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 8/1977
- TRIPODINA C., *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020
- TRIPODINA C., *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, in *Lo Stato*, n. 17/2021
- TRIPODINA C., *Aporofobia. Paura e povertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019
- TRIPODINA C., *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Rivista AIC – osservatorio costituzionale*, n. 3/2020



- TROILO S., *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 giugno 2019
- TROILO S., *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi*, n. 11/2016
- TROILO S., *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in *Forum costituzionale*, 27 giugno 2017
- TROISI M., *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, n. 4/2020
- TROISI R., BUONOCORE M., *Il Lazio: un laboratorio di processi partecipativi*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010
- TRONCA L., *Verso un'analisi strutturale delle forme di governance*, in *Studi di Sociologia*, n. 3/2007
- TROPEA G., *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it – osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020
- TUCCARI F., *L'idea liberale è diventata obsoleta*, in *Paradoxa*, n. 3/2019
- TRUCCO L., *Autonomie e governance*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014
- TRUCCO L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informatica*, n. 1/2011
- TSARATAN B., *Nel nostro secolo: l'esperienza iugoslava*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- URBANO L., *This isn't what winning looks like. Il complottismo di QAnon e la (presunta?) sconfitta elettorale di Donald Trump*, in *Studi culturali*, n.1/2021
- URBINATI N., *Democrazia depoliticizzata, tra impolitica e antipolitica*, in *il Mulino*, n.2/2008
- URBINATI N., *Io, in nome del popolo*, Bologna, il Mulino, 2019
- WALICKI A., *Russia*, in G. Ionescu e E. Gellner (a cura di), *Populism*, Londra, The Macmillan Company, 1969
- WEYLAND K., *Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics*, in *Comparative Politics*, n. 34/2001
- WEYLAND K., *Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe*, in *Comparative Politics*, n. 31/1999

- VALASTRO A., *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017
- VALBRUZZI M., VENTURA S., *Fratelli d'Italia e Lega: diversamente populistici di destra?*, online, Friedrich-Ebert-Stiftung Italia, 2023
- VALENTI P. A., *La Nato e la paura delle tensioni fra Serbia e Kosovo*, in *Euronews*, 17 agosto 2022
- VALERIANI A., *Informare, comunicare, partecipare. La cittadinanza nel tempo del web 2.0: uno studio sull'informazione locale nella provincia di Bologna*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/ 2014
- VECCHIO F., *La crisi costituzionale polacca, la bielorusizzazione dell'Europa orientale e il processo di disintegrazione europea*, in A. Pérez miras, G. Teruel lozano, E. Raffiotta, *Constitución e integración europea: forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, Dykinson, 2017
- VECCHIO F., *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, CEDAM, 2013
- VEGNI S., VISCONTI E., *Partecipazione civica ed emergenze: una finta dicotomia*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2021
- VENANZONI A., *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all'epoca di Internet*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020
- VESPAZIANI A., *Costituzionalismo, cultura e democrazia deliberativa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2003
- VETERE B., *I comuni medievali*, in G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta*, Bari, Dedalo, 1997
- VIGILANTI C. S., *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forumcostituzionale.it*, 18 maggio 2014
- VIESTI G., *L'economia italiana: dagli effetti della pandemia a una possibile ripresa?*, «L'industria», n. 4/2020
- VIESTI G., *Ridare fiato al Paese, da Sud a Nord. Ripartire dalla pandemia, tenendo insieme sviluppo e riduzione dei divari*, in *il Mulino*, n. 1/2021
- VIOLA F., *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, in *Ragion pratica*, n. 1/2003
- VIOLINI L., *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020
- VISIOLI O., *L'irresistibile ascesa di governance. un modello regolativo alla ricerca di una propria specificità*, in *Studi di sociologia*, n. 2/2008

- VITALE E., *L'abbraccio della menzogna. Una riflessione su democrazia, mercato e terrorismo a partire da Norberto Bobbio*, in L. Bonante (a cura di), *Teoria politica e democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2011
- VITALI W., *Dai consigli di quartiere all'area metropolitana*, in «*Quaderni del Centro studi per la riforma dello Stato*», n. 2/1984
- VOLPE G., *We, the Elite: storia dell'elitismo negli Stati Uniti dal 1920 al 1956*, Italia, FedOA Press, 2019,
- VOLPI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020
- VOLPI M., *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2010
- VOBKUHLE A., *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018
- WALDRON J., *Principio di maggioranza e dignità della legislazione* (titolo originale: *The Dignity of Legislation*, nella traduzione di Cosimo Marco Mazzoni e Vincenzo Varano), Milano, Giuffrè, 2001
- WALLACE R. W., *The Practice of Politics in Classical Athens, and the Paradox of Democratic Leadership*, in D. Hammer (a cura di), *A companion to Greek democracy and Roman republic*, Chichester, Wiley Blackwell, 2015
- WEBB P., *La "presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *Rivista italiana di scienza politica* (Traduzione di Daniela Sicurelli e Sergio Fabbrini), n. 3/2004
- WEBER M., *La scienza come professione; la politica come professione* (titolo originale: *Wissenschaft als Beruf e Politik als Beruf*, nella traduzione di Helga Grünhoff, Pietro Rossi e Francesco Truccari), Cles, Einaudi, 2004
- YTURBE C., *On Norberto Bobbio's Theory of Democracy*, in *Political Theory*, 3/1997
- ZACHEO E., *Il secolo della democrazia*, Lecce, Manni, 2004
- ZAGREBELSKY G., *Contro la dittatura del presente*, Rotosud-Oricola, 2019
- ZAGREBELSKY G., *Imparare la democrazia*, Torino, Einaudi, 2016
- ZAGREBELSKY G., *La sentenza n.1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014
- ZAGREBELSKY G., *Una riflessione sulla democrazia*, in aa.vv (gruppo di resistenza morale), *Costituzione, democrazia, antifascismo*, Torino, Celid, 1994
- ZAMPETTI P. L., *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Vol. I – Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969

- ZAMPETTI P. L., *Partecipazione e democrazia completa*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2002
- ZAMPONI L., *Precari, attivi, sul crinale tra individuale e collettivo: giovani e azione collettiva nell'Italia della crisi*, in K. Scannavini, Action Aid Italia (a cura di), *Qualità della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2021
- ZANATTA L., *Il populismo in America Latina e l'ossessione della cristianità perduta*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2017
- ZANATTA L., *Io, il popolo. Note sulla "leadership" carismatica nel populismo latinoamericano*, in *Ricerche di storia politica*, n.3/2002, pag. 433
- ZANON R., *Report digital 2020: lo scenario nel mondo e in Italia*, in *Digital Dictionary*, 20 febbraio 2020
- ZHANG K., MENG T., *Political elites in deliberative democracy: beliefs and behaviors of Chinese officials*, in *Japanese Journal of Political Science*, n. 4/2018
- ZOLO D., *Complessità e democrazia*, Torino, Einaudi, 1987
- ZOLO D., *Il principato democratico*, Milano, Feltrinelli, 1996
- ZUCCHETTI A., *Art. 8. Partecipazione popolare*, in V. Italia, A. Zucchetti, G. Bottino (a cura di), *Testo unico degli enti locali, Vol. 1*, Milano, Key, 2020
- ZUCKERMAN M., *Mirage of Democracy: The Town Meeting in America*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2019

## RINGRAZIAMENTI

Giunto al termine della redazione della mia tesi di dottorato attendevo con ansia di potermi dedicare alla parte dei ringraziamenti, giacché la soddisfazione di aver concluso un lavoro che mi ha accompagnato per più di tre anni di vita va di pari passo col senso di gratitudine verso chi ha reso questo possibile, supportandomi e aiutandomi tanto nella mia vita professionale quanto in quella privata. E questo senso di gratitudine richiedeva con forza una manifestazione esplicita.

I primi ringraziamenti vanno alla Professoressa Chiara Tripodina, la mia coordinatrice del corso di dottorato nonché, soprattutto, tutor. Non si tratta di adeguarsi alla diffusa formalità che vede al primo posto dell'elenco il relatore/tutor, ma a una presa di coscienza della realtà: senza la Professoressa Tripodina, questo elaborato non avrebbe mai visto la luce, sicuramente non in questa forma. Quando ancora non avevamo avuto modo di conoscerci, al tempo del concorso scritto per accedere al dottorato, già in qualità di commissaria dimostrò premura domandandomi se avessi un qualche attestato medico che mi permettesse di avere tempo extra: un incidente sportivo mi aveva infatti imposto una benda su un occhio e il mio scrivere, giovandomi solo della bidimensionalità, era piuttosto faticoso. Questa premura è stata mantenuta nell'arco di tre anni e mezzo di tesi, accostata alla migliore efficienza professionale: che fosse un inaspettato messaggio Whatsapp contenente la foto di un passaggio di un libro utile, come una mail nel weekend che suggeriva un articolo, la Professoressa Tripodina ha dedicato al mio lavoro la medesima cura che gli ho riservato io stesso, senza però mai costringermi in una direzione piuttosto che un'altra, mantenendosi aperta al confronto e al dialogo, incitandomi anzi a motivare soprattutto le mie prese di posizione sulle quali non concordava, per comprendere il mio punto di vista e permettermi di rendermi conto se si trattava di argomentazioni convincenti e accettabili o, a conti fatti, di manifestazioni concettuali vaghe e, in ultima analisi, non proponibili.

A lei, dunque, i miei più profondi e sentiti ringraziamenti, perché col suo esempio e il suo aiuto mi sono innamorato del mondo della ricerca giuridica prima e della didattica universitaria poi.

Sempre in ambito accademico, i miei ringraziamenti vanno ai Dott.ri Davide Servetti e Giovanni Cavaggion, che fin dal primo giorno della mia vita accademica mi hanno trattato con gentilezza, rispetto e premura, aiutandomi e indirizzandomi senza farmi pesare la differenza di "grado" o di esperienza e, per questo, guadagnandosi la mia profonda stima. Parimenti, vorrei ringraziare la Professoressa Arianna Pitino, dell'Università degli studi di Genova, del cui corso di insegnamento ho avuto il piacere di essere tutor didattico: la sua gentilezza nei miei confronti è andata ben oltre ciò che è richiesto dalla semplice cortesia nei confronti di un collaboratore, la sua disponibilità e il suo entusiasmo due tratti che mi hanno fatto avvicinare ancor più al mondo accademico. Ringrazio, infine, il Prof. Jörg Luther, scomparso davvero troppo presto. Per quanto poco abbia potuto frequentarlo, la sua cura verso i giovani che si incamminano in un nuovo percorso professionale e il suo amore per la ricerca e l'onestà intellettuale sono due esempi che porterò sempre con me.

A metà tra vita accademica e vita privata si pongono, poi, quelli che sono stati colleghi, e soprattutto amici, in questi anni di dottorato: Chiara, Chiara, Maria, Mario, Morgane, Simone e tutti gli altri, grazie di cuore perché avete reso la strada più luminosa.

Ho dedicato impegno a questo lavoro, e credo che il nostro impegno tragga energia anche da chi ci sta vicino giorno dopo giorno. Per questo, voglio ringraziare tutti coloro che lo sono stati in questi anni.

Anzitutto, la mia famiglia, mia madre Cristina e mio padre Alberto, guide oggi come quando toglievo le rotelle alla bici. Mio fratello Daniele, la parte migliore di me, la mia bravissima cognatina Sara, donna fantastica, e la loro parte migliore, mio nipote Federico. E la piccola Celeste: spero che quando vedrai la luce, lo zio sarà già dottorato. I miei zioni Leonello e Adriana e i miei cugini Sara e Piero, che con i piccoli Leonardo e Chiara mi ricordano l'importanza della famiglia.

Poi c'è chi non è famiglia per te perché condividete vincoli di sangue o di parentela, ma perché hai condiviso tutto il resto.

Ecco perché, in rigoroso ordine alfabetico, voglio ringraziare David, Debby, Edo, Ivo, Marco, Marti e Massi, perché con loro ho un legame fatto non di sangue ma di affetto e rispetto, di reciproco supporto e di quella complicità unica che caratterizza quei fratelli e sorelle che scegli.

E voglio ringraziare anche gli altri dei "miserables" e del "gato gordo", Cami, Chia, Fede, Fra, Gabri, Lu e Marti (sacripante!), perché a 32 anni avere ancora un gruppo così ampio di amici così speciali con cui condividere la vita è davvero una benedizione.

E a proposito di benedizioni, Don Claudio e Don Gianni, due guide spirituali così diverse e così fantastiche da farmi capire quanto il vero traguardo sia non smettere mai di porsi domande, e di sorridere, e Fratello Emanuele, che anche se vedo poco sento sempre vicino, e Chia e Marina e Gian e Fra e tutti i membri della comunità della Parrocchia di Santa Maria della Vittoria e, più in generale, di Mura degli Angeli, un quartiere che sa di paese e che chiamo casa.

Voglio ringraziare Antichino, Da e Michelino, i migliori compagni di liceo che potessi chiedere, con i quali a distanza di 16 anni ancora sappiamo ridere delle stesse sciocchezze e abbracciarci quando serve, e i Bucolici della Valbormida, Bolfi, Gretel, Lo, Matti, Pippi e Simo, grazie ai quali Carcare è sede di alcuni tra i più animati dibattiti filosofici, politici e sociali che io abbia mai intrapreso. E a proposito di Carcare, grazie ai "Galvagnos", che ogni volta che vado lì mi adottano.

Non posso esimermi, poi, dal ringraziare chi mi ha avviato alla strada della professione di avvocato, e, di più, me ne ha fatto innamorare: Giuseppe, Massimo e Piero, i miei *domini* prima, mentori e amici poi, che mi hanno regalato anni bellissimi di lavoro appassionato e col sorriso, specie da quando si è aggiunta anche Roberta. Se, nonostante tutto, cerco ancora di fare questa professione, lo devo soprattutto a voi.

Ringrazio chi mi ha permesso di sfogarmi, cioè il mio coach e i miei compagni di allenamento, e in particolare Riki, il miglior sparring partner desiderabile (soprattutto quando esplode a ridere proprio in mezzo a un assalto). Ringrazio chi ha condiviso con me soprattutto le parti in salita, Giac e Izzo, compagni di fatiche, studio, confronti e concorsi, che hanno reso tutto più tollerabile. Ringrazio Sara e Vitto, grazie ai quali le pause

pranzo dal lavoro non sono solo momenti di stacco ma veri e propri momenti di gioia. Siete stati un inaspettato dono prezioso.

Ringrazio quelli del gruppo nerd, perché giocare con gli amici è anch'esso un bellissimo sfogo, e quindi grazie al Duca, al Marchese e a Ste Crisi. Che non ci si stanca mai di far andare la fantasia.

Infine, ringrazio chi non c'è più, ed eppure non mi ha mai lasciato solo, nemmeno per un istante, ogni volta in cui avessi bisogno di conforto in tutti questi anni: i miei nonni, Achille, Adriana, Armando e Maria; quando devo prendere una decisione, penso sempre a cosa potrebbe rendervi fieri di me. Ringrazio la mia tata Lilli, il cui sorriso ricordo nitidamente ancora adesso, dopo più di vent'anni.

E infine, come sempre, ringrazio Jack, che ora mi sorride da lassù e che cerco di sempre di tenere un po' più vicino menzionandolo al termine di ogni lavoro che prevede ringraziamenti; e che prima o poi reincontrerò, sperando che tutte queste lisciate di pelo varranno almeno una birra offerta a quel bar dove sarà sempre una lunga e felice estate da ragazzini in campagna.

*«Quando tu guarderai il cielo, la notte, visto che io abiterò in una di esse, visto che io riderò in una di esse, allora sarà per te come se tutte le stelle ridessero. Tu avrai, tu solo, delle stelle che sanno ridere!»*

*Antoine de Saint-Exupery, Il Piccolo principe*