



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

Spazio pubblico e movimenti politici nel processo politico rappresentativo

di GUIDO DE TOGNI

**SPAZIO PUBBLICO E MOVIMENTI POLITICI
NEL PROCESSO POLITICO RAPPRESENTATIVO**

di *Guido De Togni*

*Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale
«Sapienza» – Università di Roma*

ABSTRACT

ITA

L'obiettivo di questo intervento sulle tematiche della mediazione politica e del compromesso parlamentare è quello di descrivere gli elementi della rappresentanza politica che precedono il momento della mediazione e del compromesso: tali elementi possono essere individuati nello spazio pubblico di discussione e nel ruolo dei movimenti politici e sociali. Con il presente lavoro s'intende restituire un ruolo centrale alla partecipazione politica effettiva, attraverso cui l'individuo diventa cittadino e forma la propria libera opinione politica, perché essa è il presupposto necessario alla legittimazione democratica dei sistemi politico rappresentativi.

EN

The aim of this paper on political mediation and parliamentary compromise is to describe the elements of political representation that precede the moment of mediation: they can be identified in the public space and in the role of social and political movements. The paper underlines the central role of an effective political participation, through which the individual becomes a citizen and forms his own free political opinion. This is the necessary condition for democratic legitimation of representative political systems.

**SPAZIO PUBBLICO E MOVIMENTI POLITICI
NEL PROCESSO POLITICO RAPPRESENTATIVO**

di *Guido De Togni*

SOMMARIO: *1. Lo spazio pubblico di discussione come elemento costitutivo della rappresentanza democratica; 2. Il ruolo dei movimenti politici nella democrazia del conflitto; 3. Partecipazione effettiva e partecipazione fittizia in rapporto alla responsabilità politica.*

1. Lo spazio pubblico di discussione come elemento costitutivo della rappresentanza democratica

Nell'affrontare il tema della mediazione politica e del compromesso parlamentare a cui è dedicato questo seminario, sorge innanzitutto la necessità di prendere in considerazione anche gli altri elementi costitutivi dell'assetto politico rappresentativo dei sistemi di democrazia pluralista, cioè quegli elementi che innescano e inverano poi il momento della mediazione politica.

Tale assetto lo ritroviamo descritto, nel suo complesso, all'interno della nostra carta costituzionale in cui è previsto non soltanto l'esercizio democratico della sovranità popolare (art. 1, comma 1, Cost.) innervato dalla previsione di un dovere in capo alla Repubblica di assicurare un'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica del paese (art. 3, comma 2, Cost.), ed è inoltre presente la garanzia dell'esistenza di uno spazio pubblico di discussione che possa fungere da strumento d'informazione e democratizzazione della società (art. 21 Cost.), e dunque elemento fondamentale per un corretto funzionamento delle dinamiche della partecipazione politica.

Lo spazio pubblico di discussione politica ha caratterizzato fin dalla nascita gli ordinamenti costituzionali moderni sorti dalle rivoluzioni borghesi, in cui si era vissuta per la prima volta in epoca moderna la "libertà pubblica" consistente nella partecipazione politica agli affari dello Stato, che dall'altra parte dell'oceano era stata invece chiamata "felicità pubblica" per cui «ciò che spingeva i cittadini a riunirsi era

l'interesse pubblico per la libertà e ciò che li muoveva era la passione di eccellere»¹.

Da questo punto di vista è importante ricordare l'articolo 6 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, che apriva l'epoca del costituzionalismo moderno: «La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere personalmente o con i loro rappresentanti alla sua formazione».

Per assicurarsi l'esercizio effettivo di questo diritto la società moderna ha mantenuto al proprio interno, seppur nell'evoluzione delle forme di Stato che si è data, l'esistenza di uno spazio pubblico di discussione che potesse darsi funzioni politiche.

Questo lo troviamo storicamente confermato dalle società popolari e dai *clubs* che esistevano durante gli anni della rivoluzione francese, dallo spazio pubblico di discussione presente nel periodo liberale di cittadinanza censitaria, fino a giungere alla forma di democrazia pluralista imperniata sui partiti che riunivano in sé sia la funzione politica partecipativa sia quella politico rappresentativa.

Nella forma democratica contemporanea lo spazio pubblico di discussione si è sviluppato attorno al conflitto ideologico rappresentato dai partiti, diventando progressivamente un terreno di conquista da parte dei soggetti politici dominanti e in questo modo, funzionando sempre più esclusivamente sulla base di rapporti di forza politici ed economici, ha perso la sua funzione politica informativa e formativa, trasformandosi man mano in uno spazio manipolativo e dimostrativo di messaggi preparati *ad hoc* da tecnici della comunicazione politica, i quali ormai ricoprono un ruolo centrale nel sistema politico rappresentativo attuale.

In tal modo anche il conflitto reale insistente nella società viene oggi sistematicamente manipolato e ricostruito mediaticamente per "normalizzarlo" e renderlo governabile.

Se invece si vuole intendere la democrazia come legittimazione e risoluzione del conflitto, altra questione sarebbe riflettere sulla necessità che il conflitto sociale venga effettivamente rappresentato in campo politico, e utilizzare a tal fine gli strumenti istituzionali presenti (o nuovi ancora da costituire) per riaprire spazi democratici in cui il processo di risoluzione del conflitto possa svilupparsi sin dai livelli più prossimi al cittadino.

¹ J. ADAMS, *Works*, Brown and Co., Boston, 1856, vol. VI, pp. 232-233.

Contestualmente ci troviamo di fronte a una crisi funzionale dei partiti politici ormai conclamata ma allo stesso tempo incapace di risolversi all'interno dello stesso sistema politico rappresentativo.

I partiti politici, intesi come fazioni o gruppi in competizione tra loro per la conquista del potere, risalgono nel tempo², ma è con le rivoluzioni borghesi che essi diventano soggetti politico-rappresentativi diventando man mano più strutturati e organizzati fino alla forma del partito di massa.

Si può comunque sostenere che lo sviluppo dei partiti appare legato a quello della democrazia liberale, e soprattutto all'estensione del suffragio popolare e delle prerogative parlamentari³.

Nelle forme contemporanee di democrazia pluralista i partiti sono stati individuati come quei soggetti politici organizzati che potevano svolgere sia la funzione di rappresentanza sia quella di amministrazione, attivando la partecipazione politica del popolo in modo stabile e permanente⁴.

I partiti sono da considerare in ogni caso come soggetti politici, organizzati e organizzanti, nati e cresciuti insieme allo Stato nazionale, e anche per questo risultano essere vitalmente legati agli ordinamenti costituzionali nazionali.

Con lo sviluppo del processo di globalizzazione economica-finanziaria e quello d'integrazione europea, anch'esso in primo luogo in materia economica e monetaria, e con la conseguente frammentazione del potere sovrano⁵, i partiti sembrano non essere più in grado di rappresentare canali di partecipazione e di effettiva rappresentanza democratica, perché limitati nel loro agire dallo spazio nazionale e divisi fra il dovere di rispondere all'opinione pubblica interna e quello di rispondere ad altri soggetti istituzionali di livello sovranazionale che invadono progressivamente sempre maggiori spazi di decisione

² P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 66: «Partiti dovrebbero ritenersi pertanto, in senso lato, i gruppi di potere che si formarono nelle città greche e nella Repubblica romana, le fazioni medievali, le formazioni antagoniste sorte durante la guerra di religione».

³ M. DUVERGER, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1971, pp. 15-16.

⁴ P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 114.

⁵ G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp. 36-37: «[...] la fine del monopolio statale (o meglio statocentrico) della produzione normativa e il frantumarsi delle sovranità, tanto all'interno quanto all'esterno degli ordinamenti giuridici nazionali, mi sembrano ormai dati storicamente acquisiti. [...] dalla sovranità dello Stato si è passati a una costellazione di sovranità divise».

politica che un tempo rappresentavano il terreno della competizione partitica nazionale.

Succede allora che il conflitto rappresentato nello spazio politico istituzionale riproduce il conflitto sociale sotto altre spoglie: i soggetti politici che rappresentano gli interessi dell'*establishment*, cioè la classe di soggetti dominanti fautori del processo di globalizzazione economica e finanziaria che ha scardinato la visione stato-centrica, si confrontano con i «populisti», cioè i soggetti politici di nuova generazione o anche vecchi partiti tradizionalmente di destra, che tendono a rappresentare gli interessi degli esclusi, dei disoccupati, dei lavoratori precarizzati, dei giovani disillusi.

A un'attenta analisi però questa distinzione sembra essere troppo semplicistica. Ciò che risulta evidente è che, essendo «popolo» la radice del termine, «populismo» possa essere considerato come uno degli altri «ismi», intendendo quei concetti estremizzati che tendono a dare una chiave di lettura omnicomprensiva dei fenomeni storici sulla base del termine/principio che ne dà la radice.

In questo caso dunque il «popolo» sarebbe il concetto – e il populismo l'ideologia – a cui rivolgersi per trovare soluzioni omnicomprensive ai problemi sistemici che il modello democratico rappresentativo non riesce più ad affrontare, sembrando arrendersi ai suoi nemici⁶.

In questo senso sembra che la strategia della costruzione del politico⁷ attraverso le tecniche populiste di propaganda e di azione politica, sia praticata indifferentemente dai soggetti pro-sistema e quelli anti-sistema, risultando essere la tecnica più efficace di «costruzione del consenso⁸» in un momento storico in cui le strutture partitiche sono sempre più deboli, destrutturate e delegittimate.

Osservando da questo punto di vista il mutamento delle dinamiche del processo politico rappresentativo non ci si può esimere da prendere in considerazione l'avvento dei nuovi mezzi di comunicazione di

⁶ Vedi il classico K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando Editore, Roma, 2002, ma anche, relativamente alla libera manifestazione del pensiero, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, op. cit., cap. IV, *Libertà. L'ordinamento democratico e i suoi nemici*, pp. 65 ss.

⁷ Per «costruzione del politico» s'intende la definizione elaborata da E. LACLAU, *La ragione populista*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

⁸ Vedi la fondamentale opera sull'argomento E.L. BERNAYS, *The engineering of consent*, University Oklahoma Press, Oklahoma, 1955.

massa degli anni duemila, con la nascita e la diffusione planetaria della rete *internet*.

Attraverso l'uso dei *social media* la sfera pubblica invade progressivamente l'ambito privato degli individui che, piuttosto che preoccuparsene, sono invece sempre più spinti a pubblicizzare se stessi nelle piazze virtuali, ricercandovi approvazione e acclamazione. Dall'altro lato la sfera pubblica tradizionale, composta dagli spazi un tempo pubblici perché sedi tradizionali delle decisioni politiche, tende sempre più a privatizzarsi e a rinchiudersi in spazi non-pubblici, lontani dal pubblico e da quest'ultimo sempre più separati e sconosciuti⁹.

La funzione storica del principio di pubblicità viene in questo modo completamente capovolta in una funzione di controllo diffuso degli individui da parte di poteri non più pubblici¹⁰ attraverso la raccolta e il commercio dei dati che gli individui stessi immettono quotidianamente in *internet*. Allo stesso modo dei regimi totalitari del Novecento, anche oggi si ha la percezione che il potere reale cominci dove comincia la segretezza.

Dal punto di vista politico rappresentativo questi mutamenti strutturali del principio di pubblicità determinano la formazione di un pubblico estremamente malleabile, come forse mai lo è stato, da parte di chi effettivamente regola il funzionamento degli spazi virtuali e da chi ha accesso ai patrimoni di informazioni, e apre le porte a un tipo di regime politico che si potrebbe definire una «tirannia acclamata dal popolo¹¹».

Com'è ripetutamente avvenuto con l'avvento di un nuovo mezzo di comunicazione, *internet* ha influito soprattutto sulla categoria del tempo, e per ciò che qui interessa ha agito sul tempo di azione politica.

⁹ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino, 2004, p. 554: «L'unica regola su cui si può contare in un regime totalitario è che quanto un'istituzione è in vista, tanto meno autorità possiede, e quanto meno è conosciuta, tanto più potente finisce per apparire. [...] Il potere reale cominciava dove cominciava la segretezza».

¹⁰ E. MOROZOV, *Silicon Valley: i signori del silicio*, Codice Edizioni, Torino, 2016, p. 89: «Viviamo in un'epoca di profonda asimmetria epistemica. L'iper-visibilità del singolo – registrata da ogni dispositivo intelligente – va di pari passo con la crescente iper-invisibilità di tutti gli altri attori. I governi continuano a secretare sempre più documenti e appaltano le proprie funzioni a società private non tenute a ubbidire alle leggi della libertà d'informazione. [...] E Wall Street produce in serie strumenti così poco trasparenti da sfuggire a qualsiasi tentativo di comprensione».

¹¹ H. ARENDT, *Sulla rivoluzione*, op. cit., p. 260.

Si è verificato così uno spostamento da una concezione di democrazia rappresentativa, fondata sul confronto e la discussione, a una democrazia personalistica e plebiscitaria, fondata sulla *leadership* personale, sulla velocità e sulla decisione.

Questa nuova strumentazione tecnologica di comunicazione tra gli individui consente di svolgere le azioni con una velocità estremamente maggiore anche rispetto a un passato ancora recente, e il processo, che si sviluppa nel mondo delle relazioni economiche e sociali, si ripercuote con tutto il suo impeto di novità anche nelle relazioni politiche e istituzionali provocando, in nome della velocità quale elemento di un nuovo “spirito del tempo”, una forte spinta verso un progressivo accentramento del potere di decisione in capo a pochi soggetti al vertice, e marginalizzando il ruolo delle minoranze, escluse non solo dal campo della decisione ma progressivamente anche da quello della discussione.

Ciò che oggi viene chiamato «populismo» si può definire come un’evoluzione di portata generale del processo politico rappresentativo causata dalla progressiva disintermediazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

Anche da una breve analisi come quella appena effettuata, risulta evidente il cambiamento radicale del sistema politico rappresentativo rispetto a quello che abbiamo conosciuto nel secolo scorso con la nascita delle democrazie dei partiti di massa, e altrettanto evidente sembra essere la trasmutazione dello spazio pubblico di discussione in uno spazio manipolato utilizzato dai soggetti politicamente rilevanti per comunicare i propri interessi particolari con l’aurea fittizia dell’interesse generale.

2. Il ruolo dei movimenti politici nella democrazia del conflitto

La forma di democrazia pluralista accoglie in sé la concezione di democrazia come legittimazione e risoluzione dei conflitti. Una volta aperte le porte della partecipazione politica a tutti senza discriminazioni, il modello democratico pluralista ha dovuto poi svilupparsi attorno a quei soggetti che assicuravano una raccolta e una sintesi istituzionale delle varie istanze sociali, rappresentandole poi nel circuito parlamentare all’interno del quale si procede alla mediazione politica e alla risoluzione del conflitto, e infine si giunge alla decisione.

Oggi questi soggetti, cioè i partiti di massa, svolgono sempre meno questa funzione partecipativa, e invece di rappresentare il conflitto insistente nella società preferiscono operare nella “costruzione del conflitto” sul modello amico-nemico.

Questo processo permette così una neutralizzazione del conflitto reale a livello politico rappresentativo, e una sempre maggiore delegittimazione dei partiti e delle stesse istituzioni parlamentari.

In questo contesto risulterebbe invece di fondamentale importanza riuscire a rappresentare il conflitto reale che emerge dalla società, primo fra tutti quello fra capitale (oggi più che mai finanziario) e lavoro (oggi più che mai precarizzato e impoverito delle sue tutele).

È giusto infatti ricordare che nell’ottocento, quando erano solo le forze economiche e finanziarie a poter disporre della stampa, dei mezzi di informazione e di propaganda, e di un apparato che inquadrasse gli elettori, la democrazia non esisteva: soltanto lo sviluppo dei partiti, e in particolare dei partiti operai, condusse a una collaborazione effettiva e attiva del popolo intero alle istituzioni politiche¹².

Dove invece il livello culturale e d’istruzione sono più bassi, i partiti tendono ad assumere un carattere più formale: le fazioni rivali si contendono il potere utilizzando i voti come una materia che si plasma a piacimento, la corruzione si diffonde e le classi privilegiate approfittano della situazione creatasi per rafforzare il loro predominio¹³.

Appare evidente che il processo di disintermediazione politica comportante un rapporto sempre più diretto fra il *leader* e il suo elettorato (o il suo “popolo”), oltre che la crescente e costante delegittimazione dei partiti quali perni del sistema democratico rappresentativo, siano segnali di un arretramento della democrazia di fronte all’affermazione di interessi materiali ormai non più limitabili attraverso lo strumento costituzionale nazionale.

Le esperienze politico-elettorali degli ultimi anni, e non solo quelle italiane, hanno inoltre mostrato l’esistenza di una situazione di disuguaglianza economica e sociale ormai insostenibile e di un parallelo e progressivo smantellamento dell’impianto dei diritti sociali che tutelavano il lavoro di fronte alla forza di ricatto del capitale economico e finanziario, oggi più che mai libero, a differenza delle persone fisiche,

¹² M. DUVERGER, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1971, p. 515.

¹³ *Ibidem*.

di muoversi senza confini istantaneamente su tutto il globo alla ricerca delle condizioni di produzione e di profitto più convenienti.

Certo è che un regime senza partiti, o comunque scevro di istituzioni di partecipazione politica, garantisce la perennità delle *élites* dirigenti espresse dalla nascita, dal denaro o dalla funzione: in altre parole un regime senza canali di effettiva partecipazione politica è necessariamente un regime conservatore¹⁴.

Proprio come nell'ottocento, quando il movimento operaio si formò e aprì l'epoca della nascita dei partiti socialisti e comunisti quali canali di partecipazione e di rappresentanza politica dei lavoratori, anche oggi il ruolo dei movimenti politici rivolti a un rinnovamento democratico delle nostre società può tornare ad essere di importanza rilevante.

Il ruolo politico dei movimenti "informali", o comunque non ancora organizzati in struttura, risulta essere sempre più fondamentale dal punto di vista del funzionamento democratico del sistema politico, soprattutto in quei momenti storici in cui il conflitto insistente nella società viene manipolato e neutralizzato sul piano della propaganda e della comunicazione politica.

Osservando lo sfarinamento delle strutture partitiche di massa che avevano caratterizzato la vita e la partecipazione politica nel secondo dopoguerra e la configurazione sempre più esplicita di un rapporto diretto fra il *leader* e il suo elettorato, viene a mente quella che Ernst Fraenkel, analizzando le forme di rappresentanza nello Stato costituzionale democratico¹⁵, chiamava «la componente plebiscitaria», alla quale riconosceva una forte tendenza a trasformarsi in forma dittatoriale.

D'altra parte l'avvento delle nuove tecnologie informatiche non solo ha spinto il rapporto rappresentato-rappresentante a trasformarsi in un rapporto sempre più diretto e strutturato su dinamiche plebiscitarie, ma al contempo, con la contestuale crisi dei tradizionali canali di partecipazione politica, apre a prospettive collegabili con pratiche di partecipazione democratica diretta (come ad esempio le iniziative legislative dirette a introdurre gli strumenti informatici nel procedimento elettorale e nel referendum, al fine di semplificare l'espressione del

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino, 1994.

voto popolare e lo scrutinio, rendendosene, con ciò stesso, più spedita l'effettuazione, meno oneroso lo svolgimento e meglio accolta dai cittadini l'indizione)¹⁶.

Emerge così con forza il ruolo dei movimenti politici che svolgono un'azione di critica della deriva del sistema politico rappresentativo e perseguono una rigenerazione degli spazi e delle dinamiche democratiche istruite dai principi di partecipazione politica, e attraverso di essa la legittimazione dell'esercizio del potere.

Nella storia più recente, come negli anni che ci hanno accompagnato in questo inizio di nuovo millennio, sono stati numerosi e molteplici gli esempi di movimenti che, a partire in alcuni casi da vertenze o lotte d'interesse particolare, si sono manifestati come rappresentanti di una "rivoluzione democratica" di fronte al dominio delle forze della finanza e del potere economico, e contro la corruzione politica ormai giunta a livelli socialmente insopportabili, soprattutto in un periodo di grandi diseguglianze economiche fra i pochi ricchi e i sempre più poveri e meno tutelati.

Il livello della democrazia nelle società moderne e contemporanee è sempre aumentato attraverso l'ampliamento dei suoi spazi di azione e della sua legittimazione popolare, e questo è avvenuto soprattutto grazie all'azione politica e di opinione di movimenti di nuova formazione che emergevano dalle fasce più emarginate della società.

I diritti del lavoro ad esempio, prima di trovare il proprio riconoscimento nelle carte costituzionali, furono elaborati e promossi nell'ambito di movimenti operai e contadini che si svilupparono in tutto il continente europeo, e solo dopo una lotta secolare (se si pensa poi che essa ebbe inizio fin dalla rivoluzione francese con le lotte dei *sanculottes*) e la propria organizzazione in strutture sindacali e partitiche, conquistarono il loro diritto a partecipare attivamente alla vita politica del paese e la tutela costituzionale dei propri diritti, trasformando la forma dello Stato in un nuovo modello di democrazia¹⁷.

¹⁶ D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 598.

¹⁷ C. MORTATI, *Commento all'art 1 della Costituzione*, in M. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali. Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 13-14: «Questa stretta connessione fra la formula dell'art. in esame (art 1 Cost. ndr) e l'art. 3, 2° comma, conduce a dar ragione dell'opinione secondo cui l'aver posto il lavoro a fondamento dello Stato non vuole essere solo espressione riassuntiva e giustificativa delle singole disposizioni sul lavoro, ma invece corrisponde all'intento di considerarlo

Questa grande battaglia democratica, perché di ampliamento della democrazia si è trattato, sembra aver trovato la sua sconfitta storica nel crollo dei regimi comunisti alla fine del secolo scorso, dovendo poi cedere il passo alla conseguente avanzata del pensiero neo-liberale e all'incessante sviluppo del processo di globalizzazione economica e finanziaria.

Se le cose stanno così allora si tratta soprattutto di una sconfitta della democrazia e dei principi fondamentali che sono riconosciuti dalla nostra carta costituzionale¹⁸.

Un altro movimento che attraverso una lunga lotta ha ottenuto il riconoscimento costituzionale di alcuni dei propri diritti è certamente quello delle donne, femminista nelle sue versioni più radicali, e nelle sue vesti più generali istruito da un fortissimo legame col principio di eguaglianza.

Esso non è poi sfociato in un soggetto politico organizzato, non avendone né l'interesse né le caratteristiche, ma piuttosto ha preferito un'azione capillare e trasversale, riconoscendo in queste le caratteristiche della propria identità politica. Non di meno ancora oggi il movimento femminile, non avendo ancora esaurito le proprie istanze di cambiamento, ricopre nella vita politica un ruolo di stimolo e di pressione di importanza rilevante, e si unisce ad altri movimenti imponenti che rivendicano la libertà e l'eguaglianza sessuale e di genere, come ad esempio il movimento Lgbt (Lesbiche, Gay, Bisessuali e Transgender).

Un ultimo esempio di movimento ma di recente formazione, poi trasformatosi in un soggetto politico organizzato che si presenta alle competizioni elettorali, è in Italia il Movimento 5 Stelle: esso è stato concepito sulla scia della rabbia diffusissima fra gli italiani verso la corruzione della classe politica e della collusione di quest'ultima con i

elemento basilare cui si deve far capo per potere cogliere l'esatto significato delle successive disposizioni relative al complesso dei rapporti etico-sociali ed economici. [...] Il principio, se compreso nella sua essenza, assume pertanto funzione di conferire allo Stato che a esso si richiama una sua specifica coloritura contrassegnando i lineamenti funzionali e organizzativi che caratterizzano il tipo di democrazia voluta realizzare».

¹⁸ G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 63: «Il costituzionalismo moderno [...] per riuscire ad affermarsi nella modernità ha dovuto farsi storia, legandosi a soggetti concreti, assumendo forme politiche reali e perseguendo – ora con successo, ora subendo alcune sconfitte – un progetto di emancipazione e affermazione dei diritti».

potentati economici, e si è fondato sulle parole d'ordine di *onestà* e *trasparenza*, nascendo sostanzialmente come movimento di opinione condotto da un noto personaggio della televisione e dello spettacolo (Beppe Grillo). Il momento dell'organizzazione di struttura, avvenuta con l'utilizzo privilegiato dei nuovi strumenti tecnologici della *rete*, è giunto dopo una serie di eventi di opinione (i *V-day*) e di azioni di partecipazione politica di cittadini (vedi le due leggi di iniziativa popolare presentate da Beppe Grillo nel 2007 che prevedevano il limite di due mandati per i parlamentari e l'ineleggibilità dei condannati in via definitiva) attorno ai quali si è coagulato un importante consenso. Il movimento si è poi trasformato in soggetto politico organizzato il 4 ottobre 2009 e da allora ha proseguito la sua strutturazione confermandosi oggi fra le maggiori forze politiche del paese.

Questi esempi sono utili per poter osservare, anche nella diversità dei periodi e dei contesti storico-culturali, quanto la funzione e l'azione dei movimenti sociali e politici sia vitale e insostituibile per un corretto funzionamento e per la natura pluralista dei regimi democratici, e dunque anche del complesso sistema politico rappresentativo.

3. Partecipazione effettiva e partecipazione fittizia in rapporto alla responsabilità politica

Nel concludere questo contributo alla discussione, che ho concentrato sugli elementi del sistema politico rappresentativo che precedono e convivono in modo continuativo, anche se instabile, con il momento della mediazione politica e del compromesso parlamentare, voglio affrontare la questione della partecipazione nella sua attuale trasmutazione concettuale e nel suo rapporto con la responsabilità politica, la cui esistenza e rintracciabilità dovrebbero essere i presupposti di un'efficace azione politica, legislativa e di governo.

Per operare in questa direzione è innanzitutto necessario ribadire che la democrazia costituzionale e pluralista, o è partecipazione effettiva o semplicemente non può essere lealmente chiamata democrazia.

L'intero impianto della nostra Costituzione è imperniato sul principio di un'eguale partecipazione politica da parte di tutti i cittadini, e la partecipazione che sostiene l'intera impalcatura della nostra democrazia, i cui principi fondamentali sono individuabili già nei primi quattro

articoli del testo costituzionale, non si esaurisce in un'esaltazione dell'individuo isolato, bensì valorizza le formazioni sociali, garantisce le libertà associative e gli istituti di democrazia diretta, quali possibili vie attraverso le quali il popolo può partecipare in modo organizzato alla formazione della volontà statale¹⁹.

Con riguardo alla qualità della partecipazione politica prescritta dalla Carta costituzionale, ci si deve dunque soffermare sulla caratteristica di effettività di quest'ultima, dovendosi intendere per "effettiva" quella partecipazione politica²⁰ dei cittadini che produce o è comunque capace di produrre effetti e al contempo genera responsabilità in capo ai soggetti politico-istituzionali²¹.

Com'è noto il regime democratico italiano, emerso dalla lotta di liberazione del '43-'45, si è fondato sulla diffusissima legittimazione popolare ottenuta dai partiti dei C.I.n. durante il periodo di occupazione, che dopo la fuga del Re e dello Stato, si erano sostituiti ad essi e avevano svolto anche le funzioni politiche amministrative nei territori da essi liberati.

In questa cornice storico-politica, il dibattito in Assemblea Costituente si concentrò sulla massima valorizzazione del ruolo della rappresentanza partitica, riducendo gli altri istituti della partecipazione politica (innanzitutto iniziativa legislativa popolare e referendum popolare) a un ruolo sussidiario, se non di mera testimonianza, anche per la consapevolezza del rischio che tali istituti potessero introdurre nel sistema politico rappresentativo elementi di plebiscitarismo, come era già avvenuto durante la Repubblica di Weimar, la cui memoria era ancora molto presente nelle discussioni dei costituenti.

Ciò che poi è avvenuto, cioè la crisi funzionale e strutturale dei partiti, e la crescente disintermediazione del rapporto rappresentanti-rappresentati, soprattutto nel nostro paese ha come conseguenza la necessità di ridefinire canali di partecipazione politica *effettiva* dei cittadini, e in questo senso potrebbe avere più di un profilo d'interesse la

¹⁹ G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 23.

²⁰ U. ROMAGNOLI, *Art 3, secondo comma. Il principio di eguaglianza sostanziale*, in M. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali. Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 181: «Partecipazione "effettiva", infatti, è capacità e autonomia di decisione».

²¹ Per una definizione di "effettivo-a" vedi Vocabolario Treccani, voce *effettivo*: agg. e s. m. [dal lat. *effectivus*, der. di *efficĕre* «compiere», part. pass. *effectus*]. – 1. agg. Che produce o è atto a produrre un effetto: *causa e.* (più com., con questo sign., *efficiente*).

rivalutazione e la possibile estensione degli istituti di partecipazione politica più diretta, come l'iniziativa legislativa popolare e il referendum abrogativo.

L'iniziativa legislativa popolare, nella sua accezione generale, consiste nel diritto di una frazione del corpo elettorale di presentare una proposta che sarà di regola sottoposta al voto popolare²².

Diversamente l'iniziativa legislativa popolare prevista nella Costituzione italiana (art. 71, comma 2, Cost.) risulta in confronto molto indebolita: all'interno della Seconda Sottocommissione fu infatti respinta la proposta di Costantino Mortati che prevedeva il voto popolare, su iniziativa di una frazione di elettori (un decimo o un ventesimo), nel caso in cui un progetto di legge presentato da centomila elettori incontrasse il voto negativo o l'inerzia del Parlamento. Infine il principio dell'iniziativa popolare fu accolto in modo riduttivo, attribuendo a cinquantamila elettori il potere di presentare un progetto di legge redatto in articoli, senza però alcun obbligo di discussione o deliberazione da parte delle Camere, contribuendo di fatto alla defunzionalizzazione dell'istituto e alla sua inutilizzazione.

Già questo istituto potrebbe essere uno strumento per riaprire i canali della partecipazione democratica, e com'è noto sarebbe sufficiente una modifica dei regolamenti parlamentari per prevedere l'obbligo di discussione e di deliberazione sui progetti di legge di iniziativa popolare.

L'istituto del referendum abrogativo ha invece avuto diverso destino, essendo stato oggetto di una vasta utilizzazione, successivamente all'entrata in vigore della legge attuativa n. 352/1970, che ha posto l'Italia fra i paesi che più fanno ricorso alle votazioni popolari, insieme alla Svizzera e agli Stati membri Usa²³.

È d'altra parte da rilevare che, contestualmente all'acuirsi della crisi dei partiti e al parallelo decadimento della cultura politica di partecipazione, anche l'istituto del referendum previsto dall'articolo 75 Cost. ha subito delle ripercussioni che ne hanno reso sempre più diffi-

²² M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte I, p. 9: «[...] L'iniziativa popolare [...], caratteristica della Svizzera e di più della metà degli Stati membri degli Usa, prevista anche in Liechtenstein e più recentemente in Ecuador e in Lettonia, consiste nel diritto di una frazione del corpo elettorale di presentare una proposta che sarà di regola sottoposta al voto popolare».

²³ M. VOLPI, *op. cit.*, p. 17. In nota 37: «Dal 1974 al 2016 si sono tenuti settantasette referendum abrogativi in diciassette tornate elettorali».

cile l'utilizzo con iniziativa popolare: sette delle ultime otto tornate referendarie non hanno raggiunto il *quorum*²⁴, e questo ha fatto dubitare alcuni dell'opportunità di utilizzare ancora l'istituto.

Indicazioni interessanti le ha date però il referendum di quattro quesiti tenutosi il 12 e 13 giugno 2011, con particolare riferimento ai due quesiti sull'acqua e i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che ha superato il *quorum* (più di ventisette milioni di elettori si sono recati alle urne) e ottenuto l'abrogazione delle norme.

Il successo del referendum è stato certamente frutto del lungo e intenso lavoro del movimento dell'acqua bene comune, che è riuscito nell'intento di portare milioni di elettori a votare senza ricevere appoggio o sostegno dai soggetti politici organizzati, segno di un possibile rinnovamento del ruolo dei movimenti politici e sociali nella determinazione dell'indirizzo politico con l'utilizzo di strumenti cogenti di partecipazione politica come il referendum ex art. 75 Cost.

Il segno della rottura sempre più netta fra rappresentanza politica ed elettorato è stato dato dalla decisione del Governo di approvare, solo due mesi dopo la votazione referendaria, l'art. 4 del decreto n. 138/2011 che reintroduceva, pur con diversa formulazione, le norme abrogate dal primo quesito. Nonostante il suddetto articolo 4 sia stato dichiarato successivamente incostituzionale dalla Consulta il 20 luglio 2012 proprio perché «viola[va] il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'articolo 75 della Costituzione», la stessa Corte ha voluto precisare nella sentenza che «l'affidamento [dei servizi pubblici locali di rilevanza economica *ndr*] ai privati è una facoltà e non un obbligo», lasciando in questo modo ampio margine alla discrezionalità decisionale dell'amministrazione pubblica in materia di affidamento ai privati dei servizi pubblici locali, cioè i servizi che garantiscono di fatto l'esercizio di alcuni dei diritti fondamentali dei cittadini.

²⁴ «Votazioni su referendum abrogativi sono stati tenute nel 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2009, 2011, 2016: solo i quattro referendum del 2011 hanno raggiunto il quorum e ottenuto l'abrogazione della norma che consentiva l'affidamento a privati della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la norma la quale prevedeva che l'importo della tariffa per l'erogazione dell'acqua includesse la remunerazione del capitale investito, le norme che consentivano la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare, la legge sul legittimo impedimento del Presidente del Consiglio e dei Ministri a comparire in udienza penale». In nota 42 di M. VOLPI, *op. cit.*, p. 19.

È comunque indubbia la difficoltà che negli ultimi due decenni ha vissuto l'istituto del referendum abrogativo, e questa difficoltà è stata evidentemente generata anche dalla contestuale destrutturazione territoriale dei soggetti politici organizzati, dai partiti ai sindacati, e con essa la decadenza della cultura politica intesa come partecipazione.

Viceversa si è detto che le relazioni nello spazio pubblico, politico e sociale, sono state radicalmente trasformate dall'avvento dei nuovi mezzi di comunicazione di massa veicolati dalla *rete* e forse proprio questa nuova strumentazione potrebbe essere l'elemento innovativo e rinnovativo degli istituti di partecipazione politica diretta previsti dalla Costituzione²⁵.

Oltre all'evidente risparmio e alla semplificazione che si otterrebbero in termini di organizzazione e svolgimento della raccolta e dell'autenticazione delle firme (ad esempio con l'utilizzo della firma digitale autenticata, già prevista dal Codice amministrazione digitale), la previsione normativa di un più diffuso utilizzo degli strumenti informatici nel funzionamento degli istituti di partecipazione politica popolare contribuirebbe certamente anche a un riavvicinamento dei cittadini alla vita politica del paese e di conseguenza a una maggiore responsabilizzazione della classe politica.

D'altra parte dovrebbe essere condivisibile il fatto che una legge del 25 maggio del 1970 (la n. 352/1970, attuativa dell'articolo 75 Cost.) sia frutto e interpretativa di una società per moltissimi aspetti diversissima da quella di oggi, e per ciò che qui interessa si inseriva in un regime democratico in cui il peso dei partiti di massa era forse ai suoi massimi storici, e considerava residuali se non indebitamente invasive le forme di partecipazione politica extra-partitica.

Oggi invece credo che sia più che mai necessario riaprire spazi e canali di partecipazione politica effettiva, per rigenerare una cultura politica, o per meglio dire quell'istinto politico che, essendo collegato alla sorte dell'uomo nella società, si riscontra in ogni ceto sociale, e che può trovare il proprio accrescimento solo attraverso la pratica della partecipazione²⁶. Se esso non trova più spazi dove svilupparsi e radicarsi nell'individuo-cittadino e più in generale nella comunità politi-

²⁵ Vedi *supra*, p. 7, nota 16.

²⁶ C. MORTATI, *Commento all'art 1 della Costituzione*, in M. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali. Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 29.

ca, il rischio è che la cittadinanza come partecipazione venga svuotata di senso, riportando il livello democratico dei regimi politici rappresentativi a quello di due secoli fa²⁷.

Una rivalutazione e un rinnovamento degli istituti di partecipazione politica diretta attivabili direttamente dal corpo elettorale rappresentano in questo senso un'azione politica istituzionale volta non solo a riaprire spazi di discussione e di partecipazione agli affari pubblici, ma anche a restituire forza e legittimità alle nostre istituzioni democratiche.

²⁷ Vedi *supra*, p. 6, nota 12.



Costituzionalismo.it

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

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

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

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)