



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2023

**Partecipazione  
e partecipazionismo  
nello Stato democratico**

di Filippo Pizzolato

EDITORIALE SCIENTIFICA

# PARTECIPAZIONE E PARTECIPAZIONISMO NELLO STATO DEMOCRATICO

*Filippo Pizzolato*

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Padova

SOMMARIO: 1. DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE TRA IMPOSSIBILITÀ LOGICA E RETTORICA; 2. TROPPIA PARTECIPAZIONE? 3. I LIMITI INTERNI ALLA PARTECIPAZIONE; 4. ALCUNE AMBIGUITÀ, PER ESEMPIO...; 5. UN MOMENTO ISTITUENTE; 6. PENSARE LA PLURALITÀ NELLO STATO COSTITUZIONALE?

## 1. Democrazia e partecipazione tra impossibilità logica e retorica

In un recente volume il filosofo della politica padovano, Giuseppe Duso, autorevole studioso della rappresentanza politica, si propone l'ambizioso programma di contribuire a ripensare e perfino a *reinventare*, nel senso dato a questo verbo da Paolo Grossi<sup>1</sup>, la democrazia. Per i costituzionalisti, le tesi sostenute da Duso sono feconde per tenere aperto uno spazio di riesame critico delle basi della disciplina, ma anche francamente spiazzanti, perché li mettono di fronte a un'aporìa che, caratterizzando i concetti moderni, a partire dalla categoria fondativa della sovranità, avvolge e pregiudica la democrazia nello Stato, impedendo strutturalmente che in esso trovi luogo una effettiva partecipazione.

Nella ricostruzione proposta da Duso, infatti, i concetti fondativi della costruzione politico-statuale moderna, a partire dalla seminale teorizzazione hobbesiana, conducono inesorabilmente a una democrazia impedita, perché astretta dentro la logica dell'assolutezza del comando politico, manifestazione della sovranità<sup>2</sup>. Il sovrano è colui la cui volontà, declinata necessariamente al singolare, è autorizzata a decidere in nome del popolo, poiché, a rigore, il popolo nemmeno esisterebbe prima de – e senza – la mediazione rappresentativa del sovrano

---

<sup>1</sup> P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017.

<sup>2</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia. Dal popolo sovrano all'agire politico dei cittadini*, Milano, 2022, pp. 230-231, ma *passim*.

medesimo. La conflittualità sociale pregiudicherebbe una convivenza ordinata pacificamente, secondo l'impostazione risalente a T. Hobbes, autentico e imprescindibile cardine filosofico della modernità. Questa costruzione concettuale si fonda ciò nondimeno sui principi di eguaglianza e di libertà, che sono conquiste non negoziabili della modernità giuridica e politica, che però, al contempo, imprime su queste grandezze valoriali una torsione conformatrice condizionante. In scia alla filosofia del razionalismo illuministico e giusnaturalistico, la libertà è modernamente interpretata e declinata in termini formali e volontaristici, come autonomia decisionale individuale; e, similmente, l'uguaglianza, in termini di pari dignità di tutti gli individui.

I due principi – così scolpiti – producono come esito combinato «la perdita di quelle differenze che caratterizzano il concreto della vita dei singoli e che sono da comprendere affinché si possa parlare di effettiva partecipazione alla vita politica»<sup>3</sup>. L'autonomia individuale si perde e annega nella decisione maggioritaria, in cui tende a identificarsi la volontà del sovrano e le differenze ripiegano nella sfera privata. L'irrelevanza politica delle differenze diventa quindi, per così dire, il marchio di fabbrica della modernità e – questo è il punto – la radice concettuale del pregiudizio da questa arrecata alla partecipazione democratica.

Per recuperare la partecipazione alla democrazia, e non esaurire quest'ultima in un dispositivo formale (elettivo) di investitura e di autorizzazione del rappresentante-sovrano, occorre allora, per Duso, sciogliere la crisi moderna tra eguaglianza e individualità, non certo al fine di restaurare un ordine corporativo premoderno, ma per garantire lo spazio di espressione politica e di azione delle differenze. Questo passaggio è essenziale e significa riconsegnare dignità politica alle dimensioni del gruppo e dell'aggregazione, che sono imprescindibili per l'espressione politica dei cittadini, altrimenti inesorabilmente disinnescata<sup>4</sup>.

Le tesi di Duso, così rapidamente sintetizzate, ma coerentemente elaborate nel corso di un lungo magistero, possono apparire rigide nel dare una rappresentazione monolitica alla modernità politica, che sembra ingabbiata entro una aporia logica. Questa tesi circa l'aporia del dispositivo dello Stato moderno rischia di rimanere invischiata in una impossibilità logica proprio mentre prova a pensare alla politica in

<sup>3</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 231 e 245.

<sup>4</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 288 e 290.

modo diverso, aperta alla prassi e alla storia costituzionale<sup>5</sup>. Si può tuttavia convenire che la partecipazione democratica possa nascere solo dalla possibilità di dare espressione politica alle differenze. In molta letteratura, questo passaggio sembra sostanzialmente condiviso, laddove si esalta il momento del conflitto<sup>6</sup>, che nasce dalla rivendicazione della differenza (femminile, culturale, degli stranieri, ecc.) e di uno spazio per il suo riconoscimento, oltre il falso egualitarismo di una democrazia che, risolvendosi nella decisione a maggioranza, precipita nel conformismo. Ciò nondimeno, per molti autori, il conflitto e l'istanza di riconoscimento pretenderebbero di trovare accoglienza e uno spazio di espressione e mediazione, almeno idealmente, nella rappresentanza politica e, di conseguenza, nell'ordinamento dei rapporti sociali da questa conformato.

Per Duso, questa pretesa incorre invece in una contraddizione e si scontra con un'autentica impossibilità logica. Il collo di bottiglia occluso è costituito dal volere popolare ridotto alla singolarità di una volontà decidente. Se per questo, strutturalmente e non occasionalmente, il Parlamento frustra le istanze di partecipazione, queste paradossalmente tendono a prendere direzioni che accentuano la contraddizione tra democrazia moderna e partecipazione stessa, anziché scioglierla. Il lamentato declino della mediazione parlamentare e l'auspicato, da molti, in sede politica e talora anche scientifica, passaggio a un'investitura più verticistica, di tipo presidenzialistico, alimentano il disegno – o forse l'illusione – di fare pesare maggiormente il volere popolare, ma rischiano di condurre a un punto terminale di ricaduta la logica escludente della rappresentanza, che appunto, di suo, riduce il popolo a un volere singolare. La traiettoria schmittiana, in fondo, non porta molto lontano da questo esito<sup>7</sup>.

Una conclusione non dissimile potrebbe però, forse più sorprendentemente, trarsi con riferimento alle proposte di riforma istituzio-

---

<sup>5</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 228-229.

<sup>6</sup> Riferimenti significativi, tra gli altri, in C. MOUFFE, *On the Political*, Abingdon-New York, 2005; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, pp. 275 ss.; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2007, pp. 15 ss.; A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, 2011.

<sup>7</sup> Si v. G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, 2005; A. SCALONE, *Percorsi schmittiani. Studi di storia costituzionale*, Milano-Udine, 2020, soprattutto pp. 119 ss.

nale orientate verso la cosiddetta democrazia diretta, perché anch'essa, rilanciata dalla disponibilità di procedure telematico-referendarie, produce, a valle questa volta, a forza di elisioni e di somme, un analogo esito di *riduzione a uno*, nella forma di un volere singolare, con l'aggravante, in questo caso, di far scaturire un volere che si pretenderebbe autenticamente e immediatamente popolare<sup>8</sup>. La consapevolezza di questa contraddizione conduce Duso a concludere, non senza ragioni, che «*democrazia rappresentativa e diretta* non costituiscono un'alternativa reale, ma solo due facce dello stesso dispositivo»<sup>9</sup>.

Per il filosofo padovano, questa vitale funzione di dare espressione politica alle differenze non può nemmeno essere assolta dai partiti, e non tanto per le fragilità e per l'inconsistenza attuali di questi soggetti, ma perché, strutturalmente, la loro declinazione della pluralità resta tutta interna alla morsa dell'unità politica e del centralismo statale<sup>10</sup>. Per Duso, la pluralità va invece ricercata nel ruolo politico delle autonomie territoriali, a partire da Regioni che garantiscano al loro interno rilievo alle autonomie locali, e delle formazioni sociali<sup>11</sup>. Il punto di approdo di questo posizionamento non pare invero una novità rispetto alla Costituzione. Ciò solleva un interrogativo, al quale è orientato questo contributo: anche la Costituzione italiana, in quanto manifestazione della modernità politica e giuridica, contiene promesse democratiche che non può mantenere? O la Costituzione è la via tracciata – ancorché tradita – per una diversa modernità, in cui la sovranità, allocata al popolo, non si faccia risucchiare dal buco nero della singolarità di un volere? La questione è cruciale e la risposta non è scontata.

L'ipotizzata aporia dello Stato moderno si annida, come si è visto, nella relazione complicata tra unità e pluralità e consiste nel modellare un'unità non in grado di preservare le differenze e, conseguentemente, di offrire accoglienza alla partecipazione. Alla ricerca di una democrazia che garantisca la partecipazione come spazio dell'espressione politica delle differenze, Duso invita pertanto a rivolgere l'attenzione al di fuori dalla logica della sovranità e, *in primis*, all'Europa, come

<sup>8</sup> Sulle contraddizioni tra democrazia e immediatezza, v. ora anche A. CAMPATI, *La distanza democratica. Corpi intermedi e rappresentanza politica*, Milano, 2022, pp. 95 ss.

<sup>9</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., p. 234.

<sup>10</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., p. 310.

<sup>11</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 310-311 e 320.

forma possibile di un'unità costitutivamente plurale<sup>12</sup>. E tuttavia non è affatto raro rinvenire nel dibattito costituzionalistico una posizione diametralmente opposta, che attribuisce questo iato tra democrazia e partecipazione proprio alla crisi della statualità, perché, secondo tale prospettiva, questa – lungi dall'essere un impedimento strutturale alla presenza attiva dei cittadini – ne rappresenterebbe ancora l'unica cornice disponibile e praticabile<sup>13</sup>.

Percorrendo una differente traiettoria di pensiero, il filosofo spagnolo D. Innerarity giunge a valorizzare dell'Europa proprio ciò che pare comunemente condannarla e cioè una struttura decisionale faticosa, perché orientata necessariamente all'accordo, più che alla conta di una maggioranza. Innerarity non perviene a questo giudizio a partire dalla ricostruzione di un dispositivo logico, ma dal riconoscimento della complessità di intrecci spaziali e temporali propri della post-contemporaneità globalizzata. In questo quadro, governare secondo un'ottica di cooperazione è una strategia necessaria e insieme vincente, rispetto alla pretesa dell'unilateralità (perdente e impossibile) della decisione<sup>14</sup>. Analogamente, per Duso, non si deve mirare, contrariamente a una diffusa posizione, genuinamente democratica nelle intenzioni, a ricostruire a livello europeo, riformando i trattati, le condizioni istituzionali di una decisionalità singolare in capo al Parlamento europeo<sup>15</sup>. Tale evoluzione replicherebbe, su scala comunitaria, la “strozzatura” sovranità-rappresentanza propria dello Stato.

A ben vedere, in effetti, la paura della paralisi decisionale è una sorta di indicativo riflesso condizionato della modernità politica, che affida a un potere unico e di ultima istanza, ancorché democraticamente investito, la definizione delle questioni che riguardano la forma dell'unità politica. Un medesimo riflesso scatta a livello endostatuale

---

<sup>12</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 234 ss.

<sup>13</sup> Su posizioni simili, con argomentazioni intelligenti, ancorché non principalmente sviluppate attorno al tema della partecipazione *tout court*, cfr. M. DOGLIANI, *Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato*, in L. GENINATTI SATÈ, J. LUTHER, A. MASTROPAOLO, C. TRIPODINA (a cura di), *Le età della Costituzione 1848-1918, 1948-2018*, Milano, 2019, p. 206; C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, 2019, pp. 127-128 e 137.

<sup>14</sup> D. INNERARITY, *Il nuovo spazio pubblico*, trad. it., Roma, 2008, pp. 221 ss.; G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 315-316 recupera la logica dell'accordo che differenzia l'ottica federale dal funzionamento dell'attuale assemblea legislativa.

<sup>15</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 241 e 245.

nelle dinamiche del rapporto tra Stato e Regioni<sup>16</sup>, e finisce con l'indebolire l'effettiva espressione del principio di leale collaborazione e, con esso, la "retorica" della costruzione dal basso della Repubblica delle autonomie. Questa difficoltà a pensare le intese Stato-autonomie territoriali senza cedere all'*horror vacui* è una conferma della persistenza, se non logica, almeno effettuale, del dispositivo hobbesiano alla base dello Stato moderno.

Nell'attuale dibattito politico-culturale, la constatazione delle strozzature che occludono la partecipazione dei cittadini convive con un'aspirazione a una democratizzazione non formale che trova nella Costituzione ancora un punto di riferimento ideale. A cavallo del principio di sussidiarietà o delle proposte di democrazia partecipativa, deliberativa o anche, come si è detto, *tout court* diretta, il tema del coinvolgimento dei cittadini è ridivenuto centrale, così come il suo rapporto, complicato, ma non necessariamente di mutua esclusione, con la rappresentanza politica. Anche dalla sfera istituzionale, almeno nella comunicazione, è posta una certa enfasi sull'apertura al ruolo dei cittadini. È degno di nota che all'impedimento strutturale faccia da contraltare, apparentemente contraddittorio, questa retorica partecipativa che si registra nel dibattito dottrinario e in sperimentazioni istituzionali a tutti i livelli, dall'Unione Europea a quello locale. Ci si potrebbe sbarazzare rapidamente di questa impressione di contraddizione, liquidandola come "nostalgia" di partecipazione e dunque come conferma della sua mancanza, benché, forse per non sufficiente consapevolezza del quadro teorico, erroneamente attribuita a tradimenti emendabili.

Per far fronte a una crisi di legittimazione, di cui non può mancare la consapevolezza, le istituzioni politiche mettono volentieri in scena episodi di partecipazione. Ma si tratta per lo più di vicende del tutto interstiziali, non solo per la selezione all'ingresso (chi davvero è ammesso a partecipare?), ma anzitutto per l'efficacia dei processi avviati e per la loro effettiva capacità trasformativa e redistributiva. Occorre quindi, su un piano di analisi, discernere e dotarsi all'uopo di criteri di valutazione. In un importante studio del 1969, S.R. Arnstein distin-

---

<sup>16</sup> Il rischio è ben segnalato da P. COSTA, *Separazione verticale dei poteri e libertà. A proposito di una relazione trascurata nel regionalismo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 108-109. Anche O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, 2009, p. 424 ha osservato – incontrando la critica di Duso – come sia una tendenza storicamente rilevabile negli Stati federali quella di piegarsi a una progressiva centralizzazione.

gueva apertamente un uso ingannevole della partecipazione, quando si confinano i cittadini entro un ruolo passivo e si finalizzano le procedure alla costruzione del consenso attorno a scelte preconfezionate; una partecipazione limitata ai momenti dell'informazione, consultazione e concertazione, che lasciano però inalterato il potere decisionale in capo all'istituzione pubblica; e, infine, una partecipazione attiva e un genuino *empowerment* tanto nei processi decisionali, quanto nel momento della gestione<sup>17</sup>.

Una diffusa e ambigua retorica celebrativa ha già prodotto una reazione contraria e cioè un certo disincanto, che denuncia il rischio, concreto e attuale, di retoriche "partecipazioniste" e cioè «dell'uso strumentale e ideologico di pratiche partecipative fundamentalmente depoliticizzate»<sup>18</sup>. Si è sottolineata la marginalità dei processi partecipativi o addirittura la malizia di una narrazione ingannevole che mette in scena la partecipazione, riservando però al "dietro le quinte" o a palcoscenici diversi le scelte che davvero contano. A volte diversi rispetto alla stessa rappresentanza politica, in verità. Il sospetto di "partecipazionismo" è parte di una generale disaffezione democratica che allontana i cittadini anche dagli strumenti più tradizionali di azione politica (*in primis* dal voto, vista la crescita significativa dell'astensione elettorale) e fa dunque il paio con la risalente critica di «elezionismo», formulata da A. Gramsci per denunciare lo svuotamento di senso del suffragio universale<sup>19</sup>.

## 2. Troppa partecipazione?

Di marca evidentemente opposta è la posizione di quanti riconducono a un *eccesso* partecipativo la crisi delle democrazie contemporanee. Crisi di rendimento in questo caso, di cui la partecipazione sarebbe la causa. È segno di contraddizione una simile divaricazione di letture attorno al rapporto tra democrazia e partecipazione, come se la prima, esattamente come sostiene G. Duso e al di là delle retori-

---

<sup>17</sup> S. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Planning Association*, Vol. XXXV, n. 4/1969, pp. 216-224.

<sup>18</sup> Rischi lucidamente colti da M. SORICE, *Partecipazione disconnessa. Innovazione democratica e illusione digitale al tempo del neoliberismo*, Roma, 2021, pp. 10-11 e 117 ss.

<sup>19</sup> L. CANFORA, *La democrazia dei signori*, Roma-Bari, 2022, p. IX.

che, conservasse il marchio originario dell'aspirazione a un certo efficientismo decisionistico impresso dal dispositivo hobbesiano sullo Stato moderno. In fondo, è una contraddizione che richiama quella tra l'annunciata fine della storia, a seguito del trionfo della democrazia liberale, da un lato, e il discorso ricorrente sulla crisi della democrazia, dall'altro<sup>20</sup>.

Indubbiamente emblematico di questa significativa contraddizione è il famoso testo su *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale* del 1975, di M. Crozier, S. Huntington e J. Watanuki<sup>21</sup>, autentico punto di riferimento, non solo culturale, per la critica alla democrazia motivata da un presunto eccesso di partecipazione. È questa una tappa significativa dell'emersione, al centro della scena democratica, del tema (se non dell'ossessione) della governabilità<sup>22</sup>. Di questo Rapporto ha recentemente offerto un'interessante chiave di lettura G. Chamayou, per il quale l'obiettivo polemico degli intellettuali della Commissione trilaterale era duplice: da un lato, come spesso si è rilevato, lo Stato keynesiano, con la sua spinta – quasi un vortice capace di auto-alimentarsi ed endogenamente incontrollabile – a una crescita inflattiva di aspettative sociali; e, dall'altro, ciò su cui normalmente si appunta meno l'attenzione, i movimenti sociali e di cooperazione auto-gestionale<sup>23</sup>. Per Crozier, in particolare,

«al di là delle prassi e delle razionalizzazioni ampiamente differenti, due sono le caratteristiche essenziali riguardanti il problema di fondo della governabilità: i sistemi politici europei sono sovraccarichi di partecipanti e di richieste e incontrano sempre maggiore difficoltà nel dominare la complessità che è proprio il risultato naturale della loro crescita economica e del loro sviluppo politico. La coesione burocratica che devono sostenere

<sup>20</sup> Contraddizione ben rilevata, ad esempio, da N. ANTONETTI, *Democrazia oggi*, in R. GHERARDI (a cura di), *La politica e gli Stati. Problemi e figure del pensiero occidentale*, Roma, 2013, pp. 122 ss.

<sup>21</sup> M.J. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, trad. it., Milano, 1977.

<sup>22</sup> Si v., nel recente dibattito costituzionalistico, F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020, pp. 32 ss.

<sup>23</sup> G. CHAMAYOU, *La société ingouvernable. Une généalogie du libéralisme autoritaire*, Paris, 2018, pp. 205 ss.; cfr. anche A. ZHOK, *Critica della ragione liberale. Una filosofia della storia corrente*, Roma, 2020, pp. 136-138.

per mantenere la loro possibilità di prendere ed attuare decisioni tende a incoraggiare l'irresponsabilità e la dissoluzione del consenso, il che, a propria volta, accresce la difficoltà del loro compito»<sup>24</sup>.

Come argomenta Chamayou in conclusione della sua complessiva analisi, sullo sfondo stava la grande fobia neoliberale per l'esperienza – allora viva davvero – dell'auto-gestione, che prefigurava un'alternativa sperimentata tanto all'impresa capitalistica, quanto alla burocratizzazione dello Stato<sup>25</sup>. Su questa linea, il Rapporto individua come minaccioso per la democrazia «lo sviluppo tra gli intellettuali di una “cultura antagonista”», nella quale sono messi insieme, in maniera disinvolta, «avversione alla corruzione, al materialismo e all'inefficienza della democrazia, nonché alla subordinazione del sistema di governo democratico al “capitalismo monopolistico”»<sup>26</sup>. Il lamentato eccesso di pressione delle domande sociali, oggetto della critica del Rapporto, e la diffidenza verso esperienze di cooperazione autogestionaria portano conferme alla tesi della persistenza di una sorta di preoccupazione ossessiva rivolta all'immunizzazione, di ascendenza hobbesiana, della sfera statale rispetto al pluralismo partecipativo sociale<sup>27</sup>. A questo

---

<sup>24</sup> *La crisi della democrazia*, cit., p. 27.

<sup>25</sup> G. CHAMAYOU, *La société ingouvernable*, cit., p. 266: l'«antiétatisme des courants autogestionnaires, leur pensée de l'immanence, de l'autonomie et de l'auto-organisation exerçait sur eux un attrait indéniabile. L'autogestion, en ce que'elle était une tentative de rupture avec l'étatisme économique et de la pseudo-régulation par le marché, leur apparaissait comme un véritable défi. Tel était l'ennemi principal, sur le terrain théorique. De là pouvait venir le danger pour l'avenir, bien plus au fond que d'un keynésianisme moribond».

<sup>26</sup> *La crisi della democrazia*, cit., p. 22. *Ibidem*, p. 163: prima «della Seconda guerra mondiale sia i movimenti di destra, sia quelli di sinistra esprimevano precise alternative politiche alle istituzioni 'decadenti' della democrazia parlamentare 'borghese'. Oggi, anche se non esaltate, queste istituzioni vengono accettate. Coloro che propugnano attivamente una diversa visione dell'ordine politico si riducono, in genere, a piccoli gruppi di studenti e intellettuali radicali, alla cui capacità di attirare l'attenzione mediante la propaganda e il terrorismo, fa da contraltare la totale incapacità di accattivarsi il sostegno da parte di gruppi sociali significativi».

<sup>27</sup> Con riferimento agli Stati Uniti, S. Huntington così scrive (in *La crisi della democrazia*, cit., pp. 123-124): «il funzionamento efficace di un sistema politico democratico richiede, in genere, una certa dose di apatia e disimpegno da parte di certi individui e gruppi. In passato, ogni società democratica ha avuto una popolazione marginale, di dimensioni più o meno grandi, che non ha partecipato attivamente alla politica. In sé, questa marginalità da parte di alcuni gruppi è intrinsecamente antidemocratica, ma ha anche costituito uno dei fattori che hanno consentito alla democrazia di fun-

obiettivo di immunizzazione possono risultare funzionali anche discorsi, molto ricorrenti nell'attualità, circa l'importanza – in sé quasi scontata – delle competenze e il discredito per la richiesta di maggiore partecipazione dei cittadini in quanto tali, che finisce per essere etichettata sbrigativamente come “populista”.

Già l'identificazione ricorrente, e talora acriticamente assunta, della democrazia con la democrazia *liberale*, evidenzia una significativa riduzione dello spettro fenomenologico delle democrazie<sup>28</sup>. Il modello di democrazia liberale si presenta con intrinseci tratti elitari, se non altro per l'accentuazione del momento dell'investitura, e con una scarsa propensione al coinvolgimento di larghi strati di cittadini, per i quali si ritiene debba essere preminente e qualificante la cura di affari privati<sup>29</sup>. Questa riduzione si aggrava con l'affermarsi di un paradigma neoliberale. Ciò, storicamente, si sviluppa in concomitanza e come reazione alla preoccupazione per l'ingovernabilità delle democrazie a fronte della rivendicazione sociale di nuovi spazi di partecipazione<sup>30</sup>. Non a caso, tale evoluzione si accompagna alla denigrazione e allo svuotamento progressivo del ruolo della rappresentanza sindacale nella tutela dei lavoratori. Conquista la scena la tematica della governabilità, autentico punto di ricaduta di tutta una letteratura interessata alla crisi della democrazia, che sottopone però a torsione la democrazia stessa, almeno nella sua versione costituzionale, tendendo a risolverla nella investitura di cariche monocratiche.

Vari fattori conducono a rafforzare una tale linea evolutiva, al di là della retorica o della regia neoliberale. Efficacemente essi sono stati così riassunti: la trasformazione del ruolo e delle funzioni delle istituzioni (*in primis* della rappresentanza politica generale), la perdita di

---

zionare efficacemente. I gruppi sociali marginali, ad esempio i negri (*sic*), partecipano ora pienamente al sistema politico. Però, rimane ancora il pericolo di sovraccaricare il sistema politico con richieste che ne allargano le funzioni e ne scalzano l'autorità. È necessario quindi sostituire la minore emarginazione di alcuni gruppi con una maggiore autolimitazione di tutti i gruppi».

<sup>28</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, trad. it., Bari-Roma, 2003, p. 5; A. ЗНОК, *Critica della ragione liberale*, cit., p. 137. Si sta ora diffondendo la categoria di democrazie illiberali, su cui v. R. TARCHI, *Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCE online*, n. 3/2020, pp. 4155 ss.

<sup>29</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., pp. 5-6.

<sup>30</sup> M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., pp. 177-178, richiamando le tesi espresse da G. Chamayou.

credibilità dei corpi intermedi, i processi di globalizzazione e le trasformazioni nell'ecosistema mediale (*l'infosfera*)<sup>31</sup>.

Entro i processi di globalizzazione, una centralità occupa la liberalizzazione dei mercati finanziari, che ha consentito ai soggetti che vi operano di agire al riparo dal controllo democratico, trasferendo un settore chiave dell'economia in uno spazio irraggiungibile per una democrazia, le cui istituzioni formalmente decidenti sono ancora largamente confinate allo Stato-nazione<sup>32</sup>. Su influsso della liberalizzazione internazionale, anche altri rilevanti ambiti dell'indirizzo politico sono stati sottratti alla decisione e perfino a una progettualità democratica, a partire dai servizi di interesse generale, con conseguente estensione dell'area della commercializzazione della cittadinanza<sup>33</sup>. Assumono rilievo sfere di potere sovranazionale, in forme cangianti e non sempre dotate di un leggibile assetto istituzionale, come ad esempio è avvenuto anche nella cornice euro-unitaria, con la differenziazione e l'opacizzazione dei soggetti agenti<sup>34</sup>, che incidono sulle scelte e sugli indirizzi, fino a svuotarli, degli organi legittimati democraticamente<sup>35</sup>. Non è questa una novità degli ultimi anni, se è vero che l'attuazione costituzionale e l'organizzazione della vita politica post-bellica sono avvenute sotto la costante attenzione, anzitutto sotto forma di sostegno economico, dei potenti alleati. E tuttavia questa accresciuta interdipendenza politico-economica, per non tradursi in sottrazione secca di ambiti consistenti dell'autonomia democratica, sarebbe dovuta essere compensata o almeno accompagnata da equivalenti forme di presenza e di controllo popolare sulla scena sovranazionale, circo-

---

<sup>31</sup> Cfr. M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., p. 37.

<sup>32</sup> C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, trad. it., Bari-Roma, 2020, p. 155.

<sup>33</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., p. 95, per il quale decisivo è stato l'influsso del WTO.

<sup>34</sup> R. CALVANO, *L'Unione Europea e lo Stato*, in M. BENVENUTI e R. BIFULCO (a cura di), *La costituzione, il diritto costituzionale e l'ordinamento statale*, Vol. I, Torino, 2022, p. 272. Cfr. anche C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, cit., p. 88 per il quale «le istituzioni della Troika», a ben vedere, «erano solo indirettamente democratiche. La Bce, la Commissione e il Fmi sono ritenute democratiche in quanto traggono il loro mandato da governi democraticamente eletti; ma questo genere di legittimazione democratica indiretta è tipico della postdemocrazia, per la quale la forma democratica è importantissima, mentre la sostanza democratica deve ridursi al minimo».

<sup>35</sup> È la tesi sottostante il breve saggio di L. CANFORA, *La democrazia dei signori*, cit., con riferimento soprattutto alla saldatura tra atlantismo ed europeismo (p. 69).

stanza che non si è verificata, se non in misura limitata, per il contesto eurounitario<sup>36</sup>.

Non può non suscitare perplessità e criticità che, al crescere di questa sorta di impotenza delle istituzioni politiche nazionali aumenti, nel dibattito sulle riforme istituzionali nazionali, la pressione per una concentrazione verticistica del potere. Di questa istanza, facilmente verificabile nel dibattito politico, ma perfino nell'opinione pubblica, si può dare una lettura più scontata, e cioè come tentativo, pur sempre discutibile, di riequilibrare i pesi attraverso il rafforzamento dell'unitarietà della volontà politica nazionale; e una più maliziosa, ma non inverosimile, per la quale questo rafforzamento, già in parte realizzatosi in via di prassi, sia piuttosto funzionale a semplificare (*id est*: oliare) la cinghia di trasmissione dalle sedi sovranazionali decidenti a quelle interne, divenute sostanzialmente esecutive<sup>37</sup>.

Entro questa cornice confusa e non priva di contraddizioni, non smettono di godere di buona considerazione modalità di investitura della classe politica a forte personalizzazione leaderistica<sup>38</sup>, perfino a livello locale<sup>39</sup>. Si alimenta così un "mito", per quanto largamente illusorio, visti gli stringenti condizionamenti economico-finanziari e

<sup>36</sup> Si rinvia all'analisi di F. BILANCIA, *Il principio democratico e l'uguaglianza. 1948-2018. L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, pp. 24 ss.; e, più ampiamente, si veda, dello stesso A., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, 2000.

<sup>37</sup> L. CANFORA, *La democrazia dei signori*, cit., p. 4 e *passim*. Specificamente, sul ruolo del Presidente della Repubblica in rapporto all'Unione Europea, si v. F. FABBRINI, *Il Presidente della Repubblica e l'Unione Europea*, *Research Paper* del Centro Studi sul Federalismo, aprile 2022, p. 6, in cui espressamente si sostiene come «da un punto di vista endogeno, la crisi del sistema politico e la debolezza endemica dei governi italiani hanno creato l'esigenza di trovare un interlocutore in Italia, che potesse garantire continuità alle relazioni con le istituzioni in assenza di esecutivi stabili»; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, pp. 104 ss., con riguardo al caso Savona.

<sup>38</sup> Tra i molti, v. N. ANTONETTI, *Democrazia oggi*, cit., p. 123 riprendendo Crouch e Rosanvallon; M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

<sup>39</sup> V. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, 2017, p. 62; A. PUBUSA, *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4/2009, pp. 902 ss.; F. PIZZOLATO, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale: prima tappa della presidenzializzazione o elemento di un paradigma relazionale?*, in *Lo Stato*, n. 14/2020, p. 131.

politico-internazionali, di democrazia *governante*<sup>40</sup>. In questo quadro, è uno sbocco pressoché naturale che l'esaltazione della partecipazione dal basso si risolva infine nella legittimazione – dal sapore plebiscitario – della leadership, o anche in fenomeni che sono stati definiti in termini di “etno-tribalismo”<sup>41</sup>, che danno vita a una sorta di radicamento territoriale senza partecipazione. Leaderismo e “iper-rappresentanza” diventano precipitati possibili, per quanto paradossali, della retorica partecipazionista, di cui alcuni partiti, definiti “populisti”, sono espressione<sup>42</sup>. Ciò avviene quando non si esca dalla pretesa idolatrica di immaginare l'esistenza di un popolo organico, titolare di un volere omogeneo e addirittura singolare.

Ben si comprende allora il successo di analisi impietose e sferzanti come quella politologica di Colin Crouch, per il quale la democrazia si riduce a essere «l'ombra di se stessa»<sup>43</sup>. Su un piano empirico esse sembrano, di nuovo, confermare le posizioni filosofiche da cui ha preso avvio questa riflessione. Resta infatti «lo spettacolo della lotta elettorale», ma «la politica viene decisa in privato dall'interazione tra i governi eletti e le élite che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici»<sup>44</sup>. Le istituzioni e le consuetudini democratiche sopravvivono ed è proprio questo, un po' paradossalmente, «a impedirvi di vedere quanto si sia indebolita la democrazia», posto che, sotto la loro sopravvivenza, «l'energia reale del sistema politico è ormai nelle mani di una ristretta élite di politici e ricchi capitani d'industria»<sup>45</sup>. E ancora: «le élites neoliberiste puntano a isolarsi dalle richieste dei cittadini, ma difendono con forza il ruolo di istituzioni stabilizzanti che limitino i poteri dei governanti. Di fatto, i neoliberisti vogliono la postdemocrazia: istituzioni formalmente adeguate a svolgere la loro funzione basilare, ma svuotate di energia democratica»<sup>46</sup>. In questo scenario, la partecipazione rischia fortemente di ridursi a esperienza «manipolata,

<sup>40</sup> Cfr. F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 48 ss.

<sup>41</sup> M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., p. 66; v. anche C. PISANELLO, *In nome del decoro. Dispositivi estetici e politiche securitarie*, Verona, 2017.

<sup>42</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, parte II, pp. 44 ss.

<sup>43</sup> C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, cit., p. IX.

<sup>44</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., pp. 6 e 9.

<sup>45</sup> C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, cit., p. 5.

<sup>46</sup> C. CROUCH, *op. ult. cit.*, p. 154.

passiva e rarefatta»<sup>47</sup>, con funzione di legittimazione e stabilizzazione degli assetti di poteri.

### 3. I limiti interni alla partecipazione

A sostegno della tesi circa la relazione complicata – concettuale o contingente – tra la democrazia e lo Stato soccorrono pertanto fattori e condizionamenti esogeni, assai rilevanti e spesso rilevati, che tendono a svuotare o a manipolare la partecipazione, per quanto occasionalmente celebrata. In verità, questi condizionamenti esterni, che sono posti in correlazione con le dinamiche della globalizzazione, sono talora letti diversamente, a sostegno cioè delle ricordate tesi di quanti auspicano percorsi di ripristino della sovranità nazionale, come unica cornice possibile dell'autodeterminazione democratica di un popolo. Ciò nondimeno, la critica elitista precede l'avvento o almeno l'espansione della globalizzazione medesima.

Sono ora da considerare fattori di debolezza intrinseca alla democrazia partecipativa che si affiancano e rendono più probabile e irresistibile il condizionamento esterno o la torsione verticistica. I due ordini di fattori sono separabili solo schematicamente, ma sono profondamente intrecciati.

La crisi della democrazia rappresentativa e soprattutto della mediazione partitica è un nodo centrale di questo intreccio. La trasformazione degenerativa dei partiti e del loro ruolo di veicolazione di partecipazione democratica sono temi ormai più che arati e non meriterebbero ulteriore affanno argomentativo, se non fosse per la pervicace “disattenzione” legislativa e per qualche residua tendenza dottrinarica che (ancora) paventa il rischio del condizionamento legislativo sull'autonomia interna dei partiti o che pretenderebbe di aggirare il problema, affrontandolo dal lato della riforma della legge elettorale<sup>48</sup>.

Senza volervi insistere ulteriormente<sup>49</sup>, l'elusione della democrati-

<sup>47</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., p. 28.

<sup>48</sup> Consapevolezza dell'irriducibilità reciproca delle tematiche è stata espressa da A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006, p. 323.

<sup>49</sup> Mi permetto di rinviare, anche per riferimenti bibliografici, a F. PIZZOLATO, A. MICHIELI, *Partecipazione e formazioni sociali: la questione dei partiti e dei sindacati*, in *Jus*, n. 1-2/2022, pp. 53 ss.

cità interna ai partiti, per la latitanza del legislatore, unitamente allo scollamento dei partiti stessi da costellazioni sociali organizzate, che costituivano, fino a tutti gli anni settanta, pur in assenza di un ordinamento interno democratico, un elemento di raccordo e di responsabilità, hanno prodotto la trasformazione in senso oclusivo di uno dei canali principali della partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale. La successione di leggi elettorali ha completato l'opera dello sganciamento dei partiti dalla base sociale, accentuando la loro tendenza a fluttuare liberamente nella sfera del potere.

Questa trasformazione degenerativa non è solo frutto di prosaici tradimenti e di complicità. La difficoltà dei partiti di tradurre espressioni sociali in soggettività politiche non è cioè solamente la conseguenza di una loro maggiore – rispetto a un tempo – inaffidabilità e corruzione<sup>50</sup>, ma è correlata all'affievolimento delle tradizionali identità politiche. La progressiva perdita di significato politico delle divisioni di classe e di religione si riflette in difficoltà per i cittadini di sviluppare una stabile identità politica<sup>51</sup>. Il processo, fondamentale per la democrazia, di trasformazione delle identità sociali in politiche si è inceppato e i partiti si sono trasformati nei cosiddetti partiti “pigliatutto”. Per Duso, come si è visto, questo limite non è contingente, ma strutturale, essendo i partiti tutti interni alla logica non partecipativa della statualità moderna<sup>52</sup>.

In risposta ai fenomeni di dislocazione della capacità decisionale in uno spazio sovranazionale si sarebbe potuto confidare nella strutturazione, su basi federali, di partiti europei, ma la loro attuale realtà non consente minimamente di ritenerli soggetti capaci di elaborare indirizzi politici autenticamente sovranazionali e di incidere come veicoli di partecipazione popolare su scala europea<sup>53</sup>.

Si tratta di diagnosi ormai risalenti e per nulla nuove. Si vorrebbe qui aggiungere un fattore politico-culturale più recente, legato all'emersione del paradigma neoliberale. I partiti – se visti dal loro lato so-

---

<sup>50</sup> C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, cit., p. 139.

<sup>51</sup> C. CROUCH, *op. ult. cit.*, pp. IX-X e 134 ss.

<sup>52</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 107 ss.

<sup>53</sup> G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Tomo II, Torino, 2008, pp. 609 ss.; M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 22/2013; ID., *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *federalismi.it*, n. 9/2019.

ziale, costituzionalmente originario – nascono e si sviluppano attorno alla ricerca di una risposta *collettiva* a bisogni condivisi; ciò nondimeno, l'ideologia neoliberale inibisce proprio questo meccanismo di aggregazione cooperativa, instillando piuttosto nella psiche individuale la possibilità – che la narrazione presenta come sempre spalancata – di un'emancipazione individuale, sganciata cioè da un'azione in comune e in funzione della capacità auto-imprenditoriale del singolo<sup>54</sup>. La stessa partecipazione, entro questo paradigma, subisce un'ulteriore torsione manipolatrice, tendendo a degradare nella pretesa dell'*attivazione* individuale rivolta ai soggetti che reclamano protezione, cui si chiede di “darsi da fare” per la propria reintegrazione<sup>55</sup>. Il forte accanimento mediatico e politico contro una misura come il reddito di cittadinanza è intriso di questi significati denigratori.

L'esito cui conducono queste considerazioni non può essere il superamento dei partiti, ma certamente la cognizione di un loro attuale grave limite a funzionare come veicoli effettivi di partecipazione politica e forse anche la consapevolezza di una loro “relativizzazione”, intesa come riconoscimento, peraltro costituzionalmente doveroso, che non possono essere i depositari e i mediatori unici dell'impegno politico dei cittadini e che vi è la necessità di connessioni di tipo differente, anzitutto con i movimenti sociali e con le esperienze di cittadinanza attiva<sup>56</sup>.

Occorre dunque provare a valutare se gli spazi che va coprendo – in

---

<sup>54</sup> A. QUARTA e M. SPANÒ, *Introduzione. Il comune che c'è*, in ID. (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano-Udine, 2016, p. 9: «la militanza è in affanno, il riconoscimento delle forme dello sfruttamento capitalistico non genera facilmente sindacalizzazione, la partecipazione è faticosa»; C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, cit., p. 181 correla la perdita di iscritti dei sindacati con il declino della presenza attiva dei lavoratori nella politica contemporanea. Il collegamento tra crisi delle identità collettive e pensiero neoliberale in A. ZHOK, *Critica della ragione liberale*, cit., p. 144 s.; S. ZIZEK, *Contro i diritti umani*, trad. it., Milano, 2005, pp. 24-25; F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, parte II, pp. 27-28.

<sup>55</sup> S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, 2022, p. 49.

<sup>56</sup> M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., p. 112. V. anche P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, parte I, p. 92: non «possiamo continuare a riporre ottimistica fiducia nella capacità dei partiti politici di autoriformarsi, dovendo – pur nelle loro rinnovate forme – continuare ad essere mediatori virtuosi degli equilibri democratici sia istituzionali sia sociali, e non accordare la stessa fiducia nella capacità degli individui e dei gruppi sociali di fare la loro parte anche con

integrazione della rappresentanza politica, a mediazione partitica – la cosiddetta democrazia partecipativa possano colmare effettivamente il deficit di coinvolgimento democratico o se, piuttosto, non le vengano riservati interstizi che lasciano inalterata la sostanza del potere o che, peggio, paradossalmente lavorano a rilegittimare le istituzioni, senza riformarle, offrendo l’illusione di un riguadagnato peso dei cittadini.

Non si tratta solo di riconoscere che le proposte teoriche di democrazia partecipativa non ambiscono nemmeno a sostituire la decisione dell’organo rappresentativo, perché, come è noto, l’ultima parola resta saldamente in mano all’autorità formalmente legittimata<sup>57</sup>. La partecipazione si deve misurare sulle questioni che essa investe, sulla redistribuzione di potere decisionale, sulla disponibilità di ambiti di autonomia gestionale e, in sintesi, sulla maggiore giustizia sociale che può generare<sup>58</sup>. Da questo punto di vista, la sua implementazione, prevalentemente a livello locale, sconta la limitazione delle attribuzioni delle stesse autonomie istituzionali territoriali in numerosi ambiti fondamentali del vivere associato. Una questione rilevante è allora la verifica di quali siano gli ambiti investiti dalle procedure partecipative e, ancor prima, la competenza delle autonomie territoriali a riguardo: finanza, sanità<sup>59</sup>, pianificazione urbanistica, scuola (e università), tanto

---

altre leve, di farsi *demos* (o *civitas*) giudizioso ed affidabile, e non massa strumentalizzabile».

<sup>57</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 40: «L’analisi delle diverse esperienze di democrazia partecipativa in circolazione rivela che il dato costante è l’assenza di un esito vincolante del risultato da esse prodotto. Non vi è alcun obbligo giuridico del decisore pubblico di darvi seguito, compiendo una scelta aderente al *decisum* collettivo. Né la motivazione che deve essere esternata quando la decisione istituzionale si discosta da quella popolare appare un presidio adeguato. La prassi dimostra che l’esigenza di una “vera” motivazione spesso è elusa, mediante formule stereotipate che non contengono alcuna seria confutazione delle ragioni disattese. (...) La mancanza di una incidenza effettiva sulla decisione finale rappresenta il limite più tangibile delle differenti pratiche di democrazia partecipativa, ponendo l’interrogativo se l’intervento popolare possa dirsi in tal modo compiutamente realizzato»; U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2006, pp. 151 ss.; A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte I, p. 61 ss.

<sup>58</sup> S. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen*, cit., pp. 216 ss.; D. DELLA PORTA, *Democrazie*, Bologna, 2011, p. 54; P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità”*, cit., p. 92.

<sup>59</sup> Le riforme intervenute sul corpo della l. n. 833/1978 hanno progressivamente emarginato il ruolo degli enti locali nell’organizzazione sanitaria. Si v. a riguardo F.

per indicarne alcuni particolarmente rilevanti, sono – e in quale misura – luoghi di una partecipazione effettiva? Se questi limiti sono effettivi, l'autogoverno locale deve cercare di costruirsi faticosamente spazi di azione al di fuori di attribuzioni e di poteri formali, come possibilità di organizzazione della comunità locale in risposta a bisogni specifici e dunque come via di una nuova – ma certo ardua – istituzionalizzazione politica.

Se si assume questo criterio di osservazione, non si può non rilevare come molti esperimenti di democrazia partecipativa riguardino ambiti di rilevanza marginale. Si fa quindi concreto il rischio di depauperare la cittadinanza amministrativa e, con esso, il sospetto che questa sia piuttosto usata come fattore di rilegittimazione, anziché di trasformazione dei rapporti sociali, economici e politici. Il teatro partecipativo rischia pertanto di mettere in scena recite a valenza consolatoria ed esercizi di distrazione utili sostanzialmente alla classe politica (anche quella locale) per recuperare consenso, più che per una reale apertura all'apporto civico. Ciò non toglie che questo coinvolgimento incontri il bisogno di protagonismo di alcuni cittadini, desiderosi di sentirsi riconosciuti e valorizzati.

Cura dei cosiddetti “beni comuni”, forme di «impegno per le politiche pubbliche, considerato prioritario rispetto a quello nei partiti e/o nella ‘politica tradizionale’», forte spirito di concretezza sono le caratteristiche, tra altre, della cittadinanza attiva<sup>60</sup>. Il risvolto debole si annida nella possibile «rinuncia alla politica in favore delle politiche», con rischio di «confinamento in esperienze di governance marginali»<sup>61</sup> e di assenza di un autentico processo trasformativo. Ben al di là di applicazioni “a spot”, non va dimenticato che la partecipazione è misurata dalla Costituzione sulla capacità di incidere sulla organizzazione sociale, economica e politica e dunque, per così dire, sul suo *potenziale istituyente* che implica una certa *capacità trasformativa*. Come si ricava dall'art. art. 3, c. II, Cost., la partecipazione non è il rimedio per i tempi – e in risposta – della crisi della rappresentanza, ma è il compito della Repubblica, come riflesso dello sviluppo della personalità uma-

---

SAITTA, *Autonomie territoriali e governo della sanità*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2018, pp. 791-794.

<sup>60</sup> M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., pp. 124-125. Si v. anche la ricerca curata da R. BIORCIO e T. VITALE, *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Roma, 2016.

<sup>61</sup> M. SORICE, *op. ult. cit.*, p. 125.

na; essa è dunque promozione dell'agire sociale e del suo potenziale istituyente<sup>62</sup>, in vista dell'organizzazione di rapporti sociali (economici e politici) che siano luogo di fioritura dell'umano e di valorizzazione delle differenze<sup>63</sup>.

Ciò che si osserva criticamente è l'assenza, che si può occultare dietro l'enfasi sulla dimensione di *policy*, di questo progetto costituzionale di società e di un correlativo e coerente processo trasformativo<sup>64</sup>. La partecipazione come fioritura dell'umano, e cioè l'umanizzazione dei rapporti sociali ed economici, è il cuore del progetto costituzionale. Per questo, la partecipazione è essenzialmente espressione di creatività e alimento di rapporti sociali ospitali e promozionali, più e prima che intervento in un processo decisionale<sup>65</sup>. Quella costituzionale è una partecipazione democratica intesa come forma di vita (sintetizzata dal riferimento fondativo al lavoro) che le istituzioni della Repubblica e la loro "legge" devono rendere possibile, "capacitare", appunto. Essa non è pertanto avamposto strumentale alla conquista successiva di un qualche "vero" potere politico, ma, in quanto tale, veicolo dello svolgimento della persona e inveroamento feriale della democraticità dell'ordinamento. In questo senso, non è la scala del teatro partecipativo a determinarne l'efficacia democratica: come già osservava filosoficamente la Weil, anche ciò che avviene nel "piccolo" o dal basso può avere una sorprendente capacità trasformativa<sup>66</sup>. Tanto più che l'effettiva inclusione avviene fisiologicamente sul territorio, in prossimità dei luoghi effettivi dell'abitare e del vivere umano.

Questo rilievo vale a togliere attese strumentali dalla partecipazione, destinate a rimanere frustrate, e allontana l'idea che questa debba preparare un qualche esito definitivo, di tipo palinogenetico. L'efficacia trasformativa della partecipazione non deve quindi essere interpretata

---

<sup>62</sup> Interessante a riguardo M. MAGATTI, *Il potere istituyente della società civile*, Roma-Bari, 2005.

<sup>63</sup> F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019, pp. 88-89; P. MARSOCCI, *Effettività e "sincerità"*, cit., pp. 89-91.

<sup>64</sup> M. SORICE, *op. ult. cit.*, p. 91.

<sup>65</sup> In una direzione non dissimile sembra muovere A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione*, cit., pp. 69-70.

<sup>66</sup> S. WEIL, *La prima radice. Preludio a una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano*, trad. it., Milano, 1996, p. 249; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali*, cit., p. 85 ss. V. anche, con riferimento a esperienze differenti, C. TAYLOR, P. NANZ, M. BEAUBIEN TAYLOR, *Una nuova democrazia. Come i cittadini possono ricostruirla dal basso*, trad. it. di M.C. Piccolo, Trento, 2022, pp. 83 ss.

in questo senso strumentale, ma nella prospettiva di rendere abitabili come luoghi di democrazia e di fioritura umana concreti rapporti sociali ed economici. Questo significa tendere a una democraticità sostanziale, che permei l'organizzazione della società e non si limiti a procedimenti interni alla sfera istituzionale e tanto meno si lasci ingabbiare e neutralizzare entro episodi isolati o singole esperienze<sup>67</sup>.

L'avvicinamento tra partecipazione interna alla sfera pubblica e democraticità sostanziale si produce quando la prima non si limita a condividere con i cittadini, secondo gradazioni più o meno determinanti (dalla mera informazione, alla consultazione, alla conciliazione, alla negoziazione, secondo la scala di Arnstein<sup>68</sup>), le decisioni rilevanti, ma affida loro la gestione e l'organizzazione medesima di uno spazio pubblico o di un servizio di interesse generale.

Non essendo esclusivamente, e nemmeno principalmente, finalizzata al *decidere*, ma all'umanizzazione dei rapporti sociali, la partecipazione costituzionale non è eminentemente telematica e nemmeno lo strumento informatico le apre scenari particolarmente promettenti. Peraltro, attorno alla democrazia telematica, a dispetto di prefigurazioni entusiastiche, è subentrata una ragionevole disillusione, visto che internet – celebrato come spazio di libertà – ha conosciuto un processo techno-economico di concentrazione in colossi imprenditoriali, che finiscono all'opposto per amplificare il ruolo politico e sottilmente manipolativo del potere capitalistico<sup>69</sup>. Ben più realistica appare, almeno ad oggi, la strumentalità delle tecnologie digitali al disegno neo-liberale: non a caso, nel contesto del cosiddetto *New Public Management* l'enfasi ricade sull'*e-government*, visto come rivisitazione dello Stato leggero, più che sulla *e-democracy*<sup>70</sup>. E una medesima ambiguità si ritrova a riguardo della *smart city*. Nell'*e-government*, così come nella *smart city*, i processi si svolgono per lo più secondo una direzione top-down<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> L'espressione democrazia «sostanziale» è di G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, a cura di A. Michieli, Bologna, 2017; rimando anche a F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali*, cit., pp. 63 ss., per il rapporto tra democrazia sostanziale e democrazia del lavoro.

<sup>68</sup> Cfr. la scala individuata da S. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen*, cit., pp. 219 ss.

<sup>69</sup> C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, cit., p. XIII; D. RUNCIMAN, *Così finisce la democrazia*, trad. it., Torino, 2019, pp. 133 s.; M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., pp. 40 ss.

<sup>70</sup> M. SORICE, *op. ult. cit.*, p. 127.

<sup>71</sup> F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, trad. it., Torino, 2018, p. 71; M. SORICE, *op. ult. cit.*, p. 131; F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalen-*

La celebrazione delle potenzialità democratiche dell'intelligenza collettiva, talvolta rappresentate con tinte visionarie<sup>72</sup>, ha trovato un opportuno contrappunto in considerazioni critiche, per le quali, attualizzando una lezione di Marx, «il sapere astratto – quello scientifico, in primo luogo, ma non solo esso – si avvia a diventare niente di meno che la principale forza produttiva, relegando il lavoro parcellizzato e ripetitivo in una posizione residuale»<sup>73</sup>. Nella società del *non lavoro* è ormai evidente come «il lavoro comandato sembra riducibile a porzione virtualmente trascurabile di una vita. La scienza, l'informazione, il sapere in genere, la cooperazione si presentano come il pilastro della produzione», con la conseguenza che «il tempo sociale, oggi, sembra uscito dai cardini perché non c'è più nulla che distingua il lavoro dal resto dell'attività umana», e che nel post-fordismo la «vita della mente» è inclusa a pieno titolo nel tempo-spazio della produzione<sup>74</sup>. La rete è lo spazio di massima espansione di questa intelligenza collettiva. Uno strumento annunciato come sorgente di emancipazione democratica si disvela pertanto risorsa anzitutto del processo produttivo, con l'ulteriore complicazione che, nel *nomos* de-territorializzato della globalizzazione<sup>75</sup>, il popolo sembra divenire inafferrabile e anzi dissolversi per impossibilità di un'identificazione politica.

#### 4. Alcune ambiguità, per esempio...

Di fronte alle strozzature interne ai canali più tradizionali della partecipazione democratica – ai partiti, *in primis* – si sono progettati e già sperimentati strumenti integrativi, rispetto alla rappresentanza,

---

ze della politicità dei diritti, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2022, pp. 162 ss.; G. SMORTO, *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019, pp. 915 ss.

<sup>72</sup> P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, trad. it., Milano, 1996, pp. 76 ss.

<sup>73</sup> P. VIRNO, *Grammatica della moltitudine. Per una analisi delle forme di vita contemporanee*, Roma, 2002, p. 97.

<sup>74</sup> P. VIRNO, *Grammatica della moltitudine*, cit., pp. 98 e 100-101.

<sup>75</sup> Con varietà di valutazioni, cfr. L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, pp. 190 e 204; A. PUNZI, *L'ordine giuridico delle macchine. La Mettrie Helvétius d'Holbach. L'uomo-macchina verso l'intelligenza collettiva*, Torino, 2003, p. 392; P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva*, cit., p. 54.

di partecipazione dei cittadini. Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e democrazia diretta sono, come si è ricordato, i nomi con cui si suole indicare questi strumenti. Si tratta di forme di partecipazione, integrativa o assai raramente sostitutiva della rappresentanza, alla decisione. Su altro piano si muove specificamente il principio di sussidiarietà, che, in senso proprio, valorizza l'autonomia dei cittadini, singoli e associati, nell'agire per la cura concreta dell'interesse generale, e ne promuove pertanto l'iniziativa per il bene comune.

Molti sono i laboratori praticati in attuazione di queste proposte. A livello locale, in particolare, la collaborazione con i cittadini per la cura dei beni comuni ha assunto il valore di un nuovo paradigma, quello dell'amministrazione condivisa, il cui modello tende a diventare strutturale<sup>76</sup>, anziché episodico, come riconosciuto dalla sent. 131/2020 della Corte costituzionale e dalla riforma della l. 241/1990.

C'è dunque partecipazione nello Stato moderno al di sotto della legge? Non è forse un caso allora che, quando si vuole parlare della cittadinanza come qualcosa di vitale, occorra fare riferimento alla cittadinanza amministrativa o societaria<sup>77</sup>, risultando all'uopo inadeguata quella contornata dalla legge ("istituzionalizzata"). Occorre dunque soffermarsi sui punti di manifestazione di queste spinte partecipative, e cioè su quel livello amministrativo che una tradizionale concezione (una vera e propria "mitologia") del principio di legalità vorrebbe meramente esecutivo, anziché autonomo<sup>78</sup>, entrando così in cortocircuito

<sup>76</sup> G. ARENA, *A Bologna, nove anni dopo, l'amministrazione condivisa è diventata strutturale*, in *Labsus. Laboratorio per la sussidiarietà*, 24 gennaio 2023. Un'altra riforma che sembrava parzialmente stabilizzata riguarda il *dibattito pubblico*, divenuto obbligatorio per opere di una certa rilevanza, come strumento di progettazione comune, con potenzialità partecipative però limitate (non c'è possibilità di bloccare i progetti e nemmeno di una codecisione). Cfr. V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., p. 158. Su limitazioni e incertezze circa il futuro prossimo di questo strumento, v. ora A. BERTELLO, *Il Dibattito Pubblico in Italia rischia di essere cancellato*, in *Labsus. Laboratorio per la sussidiarietà*, 7 febbraio 2023.

<sup>77</sup> Si rinvia a P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 2000; G. MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, 2013. Peraltro, questa idea di cittadinanza è tutt'altro che estranea alla Costituzione come dimostrano M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997 e G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, pp. 425 ss.

<sup>78</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2001, pp. 48 e 75; G.

con la sussidiarietà che apre spazi, proprio all'altezza di quella funzione, all'*autonoma* iniziativa sociale e istituzionale<sup>79</sup>. Questa feconda linea di tensione interna all'ordinamento rimette in gioco il risalente rapporto tra democrazia e legge, a lungo considerata, nello Stato moderno, l'espressione qualificata – e in ultima analisi privilegiata – della volontà del (popolo) sovrano. Nella Costituzione, però, già prima della riforma del titolo V, la legge non è più *la* voce del sovrano, ma è e resta *una delle* forme di espressione del popolo sovrano, quella cui spetta una fondamentale funzione, entro numerosi ambiti competenziali, di assicurare le condizioni della partecipazione plurale dei cittadini, singoli e associati. È la stessa funzione promozionale che l'art. 5 Cost. prospetta alla legge in rapporto alle autonomie territoriali.

E tuttavia l'apprezzamento per questa partecipazione, annidata nei rami bassi dell'amministrazione, non può far velo su alcune ambiguità persistenti. L'enfasi è spesso riposta sulla cura dei beni comuni, quali ambiti più frequentati e celebrati di protagonismo del civismo nel contesto del cosiddetto paradigma dell'amministrazione condivisa<sup>80</sup>. Questa cura dei beni comuni sembra però restare avvolta da una ambiguità di fondo: tra l'essere avamposto di un'energia istituyente, espressione, magari acerba, di un paradigma all'occorrenza contro-egemonico; e, viceversa, prestarsi a degradare a esercizio di parcellizzazione, se non di strumentalizzazione, della partecipazione. Non si tratta di alternative reciprocamente escludentisi, ma di forme concorrenti, come è stato notato, ad esempio, con riferimento alla cosiddetta *sharing economy*, uno degli ambiti in cui, nel mercato, si infiltrano – o resistono – logiche di condotta di reciprocità e di dono<sup>81</sup>. Se infatti, in alcuni casi, si può riconoscere la promozione di una logica oblativa o circolare, alternativa al paradigma consumeristico tipico della modernità individualistica, parallelamente, sotto il cappello della *sharing economy*, trovano riparo interazioni ben altrimenti organizzate, in cui soggetti proprietari di

---

BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, p. 121.

<sup>79</sup> Rinvio a quanto sostenuto in F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in G. DUSO e A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, 2010, pp. 192 ss.

<sup>80</sup> Su cui ora i saggi contenuti in G. ARENA e M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022.

<sup>81</sup> A. QUARTA, *Privati della cooperazione. Beni comuni e sharing economy*, in A. QUARTA e M. SPANÒ (a cura di), *Beni comuni 2.0.*, cit., pp. 88 ss., la quale osserva che la distribuzione verticale della proprietà non è messa in discussione (p. 90).

piattaforme telematiche di intermediazione (es. servizi Uber, Airbnb) usano, a fine di profitto, le relazioni di fiducia per creare nuovi segmenti di mercato a forte e critico impatto sociale<sup>82</sup>. In questi casi, la cooperazione diventa, un po' paradossalmente, fattore d'espansione del modello neoliberale<sup>83</sup>, senza peraltro metterne in discussione la logica di funzionamento.

L'ambiguità della riscoperta della sussidiarietà orizzontale può essere ravvisata nell'ingaggio della partecipazione a copertura e compensazione di una riduzione dell'investimento pubblico e a dissimulazione della vistosa contrazione dello Stato sociale. La *libertà di scelta* è la parola d'ordine insufflata nel soggetto, quasi a suscitane e poi blandirne un'ambizione di auto-imprenditorialità e di emancipazione individuale<sup>84</sup>, spoliticizzando e de-territorializzando l'organizzazione dei servizi pubblici. In sanità, proprio la deterritorializzazione e l'aziendalizzazione dei servizi si sono accompagnate alla celebrazione della libertà di scelta del cittadino-utente.

Con riguardo alle proposte di democrazia deliberativa, un indirizzo critico vi ha ravvisato lo «sviluppo di modelli tecnocratici di democrazia, basati sulla centralità degli 'esperti' (e dei 'facilitatori')» e la costruzione di uno «spazio senza conflitto, fundamentalmente anestetizzato e tranquillizzante, spesso peraltro funzionale all'emersione di una prospettiva paternalistica e 'liberal' del pensiero unico»<sup>85</sup>.

In altri casi ancora, il limite si riscontra piuttosto nella tendenza a una ritualizzazione e a uno svuotamento della partecipazione, confinata entro esercizi isolati e complessivamente marginali<sup>86</sup>. Ciò può valere in speciale modo per le procedure di democrazia partecipativa:

---

<sup>82</sup> A. QUARTA, *op. ult. cit.*, pp. 93 e 95. L'impatto critico è misurabile sia sui lavoratori, sia sulle città, ad es. nell'ambito del turismo, su cui C. DEL BÒ, *Abitare e visitare. Le città nell'epoca dell'overtourism*, in C. DEL BÒ, M. FILONI, G.M. LABRIOLA, *Politiche della città*, Pisa, 2020, pp. 7 ss.

<sup>83</sup> V. anche M. SORICE, *Partecipazione disconnessa*, cit., p. 24.

<sup>84</sup> S. ZIZEK, *Contro i diritti umani*, cit., p. 24.

<sup>85</sup> M. SORICE, *op. ult. cit.*, pp. 29-30 e 119; v. anche le critiche di V. PAZÉ, *In nome del popolo. Il problema democratico*, Roma-Bari, 2011, pp. 152-153; C. MOUFFE, *The Democratic Paradox*, London-New York, 2000, p. 98.

<sup>86</sup> Un tentativo, a livello di amministrazione comunale, di istituire forme di partecipazione strutturata, a mezzo informatico (ma con ibridazioni tra on-line e off-line), è rappresentato dalla piattaforma *decidim.Barcelona*, voluta dalla giunta della città catalana governata dalla sindaca A. Colau di *Barcelona en Comú*. L'esperienza è stata emulata in alcune città, anche italiane. Sull'esperienza di Barcellona, cfr. I. PEÑA

«se le procedure di attivazione, di svolgimento e di valutazione delle consultazioni si limitano a dare conto di una mera sommatoria di più o meno numerosi pareri e proposte, i decisori finali non saranno aiutati a supportare le proprie decisioni in modo argomentato e documentato ed, anzi, sarà più vicino il rischio della deriva verso forme di propaganda se non addirittura di populismo»<sup>87</sup>. L'evidenziazione di questa criticità possibile ha il merito di mettere in luce la necessità, perché la partecipazione non sia svuotata o addirittura strumentalizzata, che le procedure predispongano uno spazio di interazione orizzontale, e cioè aprano un luogo di confronto e di ricerca di mediazione tra gli stessi cittadini coinvolti e non solo un contenitore di giustapposizione di istanze e di bisogni, con ogni probabilità alternativi, che lascino pertanto alla sola autorità istituzionale l'onore e l'onere della definizione del punto di equilibrio. A proposito dei regolamenti sui beni comuni è stata giustamente sottolineata l'importanza che si dia ai cittadini attivi la possibilità di intervenire nella gestione dei beni stessi e non unicamente di fruirne<sup>88</sup>.

La sostituzione del classico termine “bene comune”, privo comunque di radicamento costituzionale esplicito, e l'utilizzo largamente invalso del plurale “beni comuni” ben riflettono il contesto socio-culturale attuale, segnato da un accentuato pluralismo etico, e suggeriscono di conseguenza una necessaria e finanche opportuna mitezza di approccio<sup>89</sup>. Possono però anche occultare una trasformazione ambigua, e cioè l'avvenuta dislocazione della progettualità politica in uno spazio estraneo al dibattito democratico popolare. Concretezza ed episodicità rischiano cioè di fare rima con marginalità e interstitialità, quasi che alla partecipazione civica non resti che annidarsi, al modo della polvere, in angoli poco significativi dell'architettura democratica.

Un simile disincanto ispira posizioni come quelle di C. Crouch, per il quale queste manifestazioni di partecipazione rischiano paradossalmente di significare «un allontanamento dalla politica», tanto da

---

LÓPEZ, *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona*, Barcelona, 2019, pp. 55 ss.; G. SMORTO, *Autonomie locali*, cit., pp. 910-912.

<sup>87</sup> P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità”*, cit., p. 109.

<sup>88</sup> C. ANGIOLINI, *Possibilità e limiti dei recenti regolamenti comunali in materia di beni comuni*, in A. QUARTA e M. SPANÒ (a cura di), *Beni comuni 2.0.*, cit., p. 149.

<sup>89</sup> F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà mite e costruzione dal «basso» dell'ordinamento democratico*, in D. CIAFFI e F.M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Bologna, 2020, p. 304.

non poter assurgere a indicatori di uno stato di (buona) salute della democrazia<sup>90</sup>. A riprova della plausibilità di questo giudizio, l'esplosione del volontariato (spesso individuale) e del civismo convivono con lo svuotamento dei tradizionali contenitori della partecipazione politica e sociale, partiti e sindacati. E, ancor più, con la febbrile attività di un secondo tipo di organizzazioni, composto da *lobbies* e da campagne di orientamento politico, che, senza nemmeno farsi carico di influenzare o organizzare l'elettorato, agiscono direttamente nelle arene della politica governativa<sup>91</sup>.

La consapevolezza di questi limiti non deve però indurre al cinismo o a un giudizio disincantato di inutilità della partecipazione civica. Ancorché interstiziale, essa potrebbe comunque esercitare una forza resistenziale che tiene in tensione, dall'interno, la democrazia costituzionale e agire come seme di una potenziale riaggregazione dei cittadini. Già è stata richiamata la lettura contro-egemonica del coinvolgimento civico e del cosiddetto "diritto alla città" con riferimento alla cura dei beni comuni<sup>92</sup>. Alla *contre-démocratie* come dimensione essenziale della democrazia si è riferito Rosanvallon<sup>93</sup>, non a caso spesso richiamato dallo stesso Duso<sup>94</sup>. Il recupero di questa dimensione antagonista appare una componente essenziale della riattivazione dei circuiti della partecipazione democratica, perfino come elemento di riequilibrio rispetto a una celebrata declinazione collaborativa della partecipazione, a rischio obiettivamente maggiore di strumentalizzazione, a mezzo del suo confinamento e della parcellizzazione o, addirittura, dell'assoldamento a fini di creazione del consenso, per il tramite di una comunicazione istituzionale ingannevolmente enfatica. Nella stessa Costituzione, e precisamente nell'art. 3, c. II, è contenuta una componente strutturalmente polemica del principio di eguaglianza, che mette in guardia dall'illusione che possa esservi un intervento risolutivo che squalifichi l'impegno delle singole arene e degli spazi partecipativi

<sup>90</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., p. 22.

<sup>91</sup> Così C. CROUCH, *op. ult. cit.*, p. 22.

<sup>92</sup> Con riferimento al "diritto alla città", anche nella sua declinazione antagonistica, volto a promuovere il valore d'uso, anziché di scambio, della città, v. H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, 2009; A. QUARTA e M. SPANÒ, *Introduzione. Il comune che c'è*, cit., pp. 16-17, con riferimento alle istituzioni del comune.

<sup>93</sup> Cfr. P. ROSANVALLON, *La politica nell'era della sfiducia*, trad. it., Troina, 2009, pp. 64-69.

<sup>94</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 174 ss.

in nome di un assetto democraticamente e finalmente concluso e, per questo, paradossalmente a partecipazione cristallizzata e bloccata. Il compito della Repubblica contiene una dimensione strutturalmente dinamica e trasformativa, volta a rimuovere cristallizzazioni e occlusioni che tendono a formarsi in tessuti invecchiati. Il punto da valutare è se questa partecipazione – ancorché *praeter* o anche *contra legem* – possa essere l'innescò di una trasformazione, costituzionalmente orientata, verso una democrazia più vitale e sostanziale.

## 5. Un momento *istituente*

Occorre allora chiedersi come si rapportino questi spazi di partecipazione con la democrazia costituzionale. Ciò che si può sicuramente escludere è che da questi esercizi di partecipazione – perfino dai più antagonisti – monti una contestazione della Costituzione. Tutt'altro: la Costituzione è spesso additata quale punto di riferimento e fonte di ispirazione per azioni (o rivendicazioni) partecipative (art. 3 Cost.) e riappropriative (art. 42 Cost.), anche per quelle che l'ordinamento non legittima e che talora sanziona<sup>95</sup>. La Costituzione è vista come un'alleata, anche per l'ammonimento, che precocemente contiene, a rendere "effettiva" la partecipazione, come previsto dall'art. 3, c. II, della Costituzione<sup>96</sup>.

Non di rado, è nella dimensione del diritto privato o nell'azione amministrativa degli enti locali che si registrano per la prima volta queste linee di tensione e si ricercano vie sperimentali di riconduzione alla legalità, al fine di «creare un apparato normativo – meglio: una normatività, un insieme di istituzioni – capace di regolare quelle 'comunità d'affetto' istituite per rispondere alla latitanza dell'apparato pubblico e alle diseguaglianze generate dal mercato»<sup>97</sup>. Anche il diffusissimo rego-

<sup>95</sup> A. QUARTA e M. SPANÒ, *Introduzione. Il comune che c'è*, cit., p. 10, con riferimento all'occupazione degli spazi abbandonati e il richiamo all'art. 42 Cost., al diritto di sciopero per le lotte dei precari, al fine dell'esistenza libera e dignitosa per la richiesta di un reddito minimo, ecc.; cfr. anche S. IANESE, *Ordine legale e civismo*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022, pp. 72 ss.

<sup>96</sup> Lo ha annotato A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione*, cit., p. 43.

<sup>97</sup> A. QUARTA e M. SPANÒ, *Introduzione. Il comune che c'è*, cit., p. 17. Con riferimento alla capacità di innovazione istituzionale degli enti locali, v. L. BUSATTA, *La*

lamento dei beni comuni è nato, per impulso di Labsus, con l'intento dichiarato di colmare lo iato tra l'art. 118 Cost. e i concreti provvedimenti amministrativi di valorizzazione della partecipazione civica, nonché per evitare paradossali imputazioni di responsabilità in capo a cittadini attivi.

La risposta istituzionale, quindi, si produce «dal sotto in su»<sup>98</sup>, in armonia con quanto prefigura l'art. 114 Cost. In questo movimento complessivo, si possono intravedere i prodromi di «un'altra istituzionalizzazione della cooperazione», sempre esposta al rischio, per molti riguardi inevitabile, che si cristallizzino modelli di comunità chiuse<sup>99</sup>.

Il limite intrinseco a questi processi partecipativi non è pertanto costituzionale, ma piuttosto, per così dire, di tipo *istituzionale*<sup>100</sup>. È merito, tra gli altri, di Roberto Esposito di avere recentemente riaffacciato sul dibattito pubblico e scientifico questa distinzione tra potere costituente e potere istituyente. Per Esposito, in senso generale, è «l'assenza di fondamento della società a determinare la necessità della sua instaurazione politica. Non essendo fondato in una sostanza che gli fornisce un'identità presupposta, l'essere sociale va politicamente istituito» e «le istituzioni sono (...) il filtro negativo che fornisce alle istanze sociali l'articolazione necessaria ad assicurarne la durata mediante una presa di distanza dalla loro immediatezza»<sup>101</sup>. Su questa premessa, egli recupera la differenza tra istituzione e costituzione:

---

*città avamposto delle trasformazioni dello Stato: intorno a taluni registri comunali*, in *La città oltre lo Stato*, cit., pp. 56 ss. Cfr. anche l'importante saggio di F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, pp. 36 ss., il quale distingue differenti percorsi di transito a una legalità formale: i «modelli individuati in questa sede sono cinque e sono così denominati: quello della tolleranza, quello del riconoscimento, quello della qualificazione giuridica innovativa, quello dei patti di collaborazione e, infine, quello del riuso dei beni in transizione».

<sup>98</sup> A. QUARTA e M. SPANÒ, *Introduzione. Il comune che c'è*, cit., p. 17.

<sup>99</sup> A. QUARTA e M. SPANÒ, *Introduzione. Il comune che c'è*, cit., p. 18; cfr. anche L. COCCOLI, *Al cuore del possibile. Comune e immaginazione istituzionale nella letteratura utopistica*, in A. QUARTA e M. SPANÒ (a cura di), *Beni comuni 2.0.*, cit., p. 24, circa il potenziale del «benecomunismo» quale aggregatore di iniziative resistenziali, ma anche di progettazione alternativa della società; e *ibidem*, p. 33, circa i pericoli.

<sup>100</sup> A una conclusione simile sembra approdare, commentando proprio il saggio di Duso, M. CACCIARI, *La democrazia, se ha un futuro, sarà europea*, in *L'Espresso*, 15.1.2023, p. 42.

<sup>101</sup> R. ESPOSITO, *Pensiero istituyente. Tre paradigmi di ontologia politica*, Torino, 2020, pp. 162-163.

«i due termini, provenienti dalla stessa radice – il verbo latino *statuere* – sono differenziati dal loro prefisso: *in* per istituzione e *cum* per costituzione. Mentre il secondo termine ha per lo più il significato di fondazione da parte di un soggetto fornito di attributi sovrani, il primo, soprattutto se inteso in senso verbale, ha un significato potenziale più ampio e variegato. In questo senso l'attività istituyente, oltre a una dimensione sociale, ne ha anche una politica (...) ha una portata assai più ampia e diffusa rispetto alla puntualità sovrana del potere costituente, tale da disseminarsi su tutto l'arco dell'esperienza – dalla lingua ai costumi, alle pratiche, alle idee. (...) tutt'altro che assoluta, la creazione istituyente è sempre condizionata da vincoli e situazioni date che ne incanalano l'azione in un alveo almeno potenzialmente già scavato»<sup>102</sup>.

Il processo istituyente non si risolve quindi in una decisione sovrana e non si può svolgere sul vuoto dei rapporti sociali<sup>103</sup>. La funzione istituyente non può che essere *anche* sociale. Pur avendo necessità delle forme relazionali come di un presupposto, tale processo non può però risolversi nella spontaneità sociale. Il movimento di creazione istituyente è quindi l'elemento di collegamento tra le espressioni cangianti del legame e della partecipazione sociale e la loro messa in forma politica.

Se si assume questa distinzione, si può affermare che, più e prima di un'eventuale fase costituente, sia oggi urgente porre a tema una fase istituyente che si faccia carico di mettere in forma politica la partecipazione sociale, aprendole canali utili a esercitare una capacità trasformativa non meramente interstiziale. È infatti la sproporzione tra istituzioni senza vita e vita – e cioè linfa partecipativa – che non si istituisce efficacemente, soprattutto a causa della diserzione dei partiti, la criticità che merita di essere messa a tema<sup>104</sup>. Non a caso, alcune riforme recentemente intervenute sul sistema politico-istituzionale hanno intrapreso la direzione del “taglio” (delle circoscrizioni di decentramento comunale, delle province, del numero dei parlamentari), quasi a soddisfare la componente negativa (distruttiva) del processo riformistico, attraverso lo sfrondamento di apparati considerati, a torto o a

<sup>102</sup> R. ESPOSITO, *Pensiero istituyente*, pp. 167-168.

<sup>103</sup> R. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, p. 171.

<sup>104</sup> R. ESPOSITO, *Istituzione*, Bologna, 2021, pp. 7 e 163. Sul tema del raccordo tra vitalità sociale e istituzioni, in una prospettiva più ampia di quella politico-giuridica, v. F. STOPPA, *Istituire la vita. Come riconsegnare le istituzioni alla comunità*, Milano, 2014, pp. 36 ss.

ragione, svuotati, mentre assai carente è stata l'elaborazione della fase del "riempimento" democratico.

La ricerca del ripristino di questo fondamentale raccordo tra vitalità civica e istituzioni non rimette in discussione la Costituzione, che anzi nella democrazia *sostanziale* e cioè in una democratizzazione dei rapporti sociali, economici e politici aveva – ed ha – il suo fine di fondo, compendiato dalla formula della «Repubblica democratica, fondata sul lavoro»<sup>105</sup>. La preoccupazione centrale diviene quella di ristabilire canali istituzionali in cui la partecipazione vitale e, in essa, in particolare, il civismo possano trovare riconoscimento e valorizzazione come sorgente ed espressione di organizzazione politica della società. Il principio di sussidiarietà, in linea generale, ispira questo compito, funzionando come membrana che mette in collegamento osmotico iniziativa sociale e dimensione istituzionale.

Quanto precede non significa che non possano essere utili e necessarie riforme costituzionali. In una democrazia il momento costituente non può che essere, anzitutto, istituente. Il punto che si intende sottolineare è però il "verso" dell'interrogazione logica con cui le si deve pensare e discutere, che dovrebbe muovere dall'analisi delle forme – intrinsecamente mutevoli e oggi più che mai fluide – della presenza e della partecipazione dei cittadini per pervenire, tramite la rimozione delle strozzature che ne impediscono il rilievo politico, all'apertura o alla fluidificazione dei canali istituzionali. A valle di queste complesse, ma necessarie, valutazioni, l'esito può essere duplice: in alcuni casi, di riforma costituzionale, come probabilmente per l'assetto del Parlamento bicamerale; in altri, di manutenzione istituzionale, come nel caso della promozione delle autonomie locali o della riforma dei partiti. Crouch, ad esempio, si preoccupava che fosse ristabilito un collegamento tra i movimenti attivi (sulle *issues* ambientale o della parità di genere, soprattutto) e i partiti, nonostante le reciproche diffidenze e ostilità<sup>106</sup>. La presenza e la "pressione" dei movimenti, infatti, sono un antidoto alla cristallizzazione e alla ritualizzazione stanca cui anche le procedure democratiche sono soggette.

Alcuni processi istituenti si sono parzialmente realizzati. Il dinamismo interno al mondo del terzo settore ha, ad esempio, innescato un processo di riforma legislativa, volto a ridefinire sia contorni e finalità

<sup>105</sup> Rimando ancora a F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali*, cit., pp. 66 ss.

<sup>106</sup> C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, cit., pp. 167-168.

di questi soggetti, sia le loro relazioni con l'amministrazione pubblica<sup>107</sup>. La società "liquida" ha portato, ad esempio, a istituzionalizzare forme di coinvolgimento nell'amministrazione condivisa di volontari singoli, slegati cioè da appartenenze ad associazioni.

Il cosiddetto e rimontante "diritto alla città" è espressione, di conio inizialmente sociologico e importata nelle scienze giuridiche<sup>108</sup>, di una vitalità civica, agita in senso collaborativo, rivendicativo o antagonista, che ha dimostrato, in talune esperienze, capacità di auto-istituirsi<sup>109</sup> e che potrebbe essere riconosciuta e istituita dalla "legge". La riforma – da molto tempo attesa – del testo unico degli enti locali potrebbe intraprendere una simile direzione.

Assai più critica, e non per caso, è la situazione sul fronte economico della partecipazione: si moltiplicano e si celebrano esperienze ambivalenti di *sharing economy*, senza però che il contesto istituzionale ne sia realmente intaccato in profondità. E anzi le istituzioni preposte dalla Costituzione ad accogliere la partecipazione economica mostrano una perdurante debolezza: si pensi allo svilimento, al limite del grottesco, del CNEL e, ancor più, alla inattuazione degli articoli 39 e 46 Cost<sup>110</sup>. Lo iato tra diritto di informazione e consultazione dei lavoratori (ad esempio nella direttiva 2002/14/CE) rispetto al programma costituzionale di collaborazione alla gestione delle aziende (art. 46 Cost.) e di partecipazione del mondo del lavoro alla legislazione (art. 99 Cost.) è indicativo di questa differenza nella sostanza della partecipazione<sup>111</sup>.

<sup>107</sup> Si rinvia soprattutto a D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021 e, nella prospettiva più squisitamente costituzionalistica, L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022, pp. 12 ss. e 59.

<sup>108</sup> H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, cit.; J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2016, p. 321.

<sup>109</sup> P. SENDRA, in P. SENDRA e R. SENNETT, *Progettare il disordine. Idee per la città del XXI secolo*, trad. it., Roma, 2022, pp. 60 ss., ricorda le vicende di Frestonia a Londra e del movimento 15-M in Spagna; sull'esperienza spagnola, cfr. anche G. RUSSO SPENA e S. FORTI, *Ada Colau la città in comune*, Roma, 2016; cenni in G. COMAZZETTO, *Orizzonti del neomunicipalismo*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, 2019, pp. 220-221; F.M. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, 2020, p. 74, si sofferma sul caso dell'ex asilo Filangieri di Napoli.

<sup>110</sup> Su questo tema, lungamente trascurato dalla dottrina costituzionalistica, ritorna ora opportunamente ed analiticamente il saggio di A. MICHIELI, *Contributo allo studio dei profili costituzionali della partecipazione economica*, Torino, 2022.

<sup>111</sup> Cfr. A. PERULLI e V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Bologna, 2022, p. 99.

Dare veste istituzionale alla partecipazione è complessivamente l'aspirazione democratica che si traduce in un movimento istituyente e che, come si è indicato, può richiedere qualche riforma costituzionale. Non può sorprendere che la partecipazione debba essere istituita<sup>112</sup>. Essa, come peraltro la libertà e la cooperazione<sup>113</sup>, non è un fenomeno puramente naturale che possa vivere nella spontaneità, ma esige di essere riconosciuta, incoraggiata e rivestita di forme istituzionali affinché sprigioni la sua energia trasformativa.

In questa ottica, fondamentale, da un punto di vista giuridico-costituzionale, è il ruolo delle autonomie politiche territoriali e non può non destare sospetto la celebrazione della partecipazione che non sia accompagnata da un corrispondente investimento promozionale sulle autonomie locali. Ancora una volta è preziosa un'osservazione di C. Crouch, il quale ha lucidamente segnalato come un limite della celebre ricerca di R. Putnam circa la tradizione italica di civismo la sottovalutazione del ruolo fondamentale dell'attività politica locale<sup>114</sup>. Per Crouch, «esiste un grosso margine per poter evitare i problemi della postdemocrazia a livello locale, per il ruolo che gli attivisti continuano ad esercitare e la presenza ridotta dell'ellissi» (e cioè della struttura di partito deformata dal rapporto con gli interessi economici): «data la maggiore accessibilità e facilità di partecipazione nella politica formale a livello locale, i democratici dovrebbero cercare di rafforzare il ruolo delle istanze locali e regionali, di portare avanti la causa del decentramento e di proteggere e allargare la portata dei servizi di cittadinanza di cui è responsabile l'amministrazione locale»<sup>115</sup>.

La sconessione – spesso registrata – tra sussidiarietà orizzontale e verticale aumenta i rischi della manipolazione in funzione neoliberale di questo principio. La sussidiarietà valorizza la prossimità anche territoriale perché, per così dire, privilegia il margine (la membrana)

---

<sup>112</sup> Su importanza e limite delle procedure di partecipazione, v. A. PUBUSA, *La democrazia partecipativa*, cit., p. 901.

<sup>113</sup> Riferimenti illuminanti a proposito sono, in tema di libertà, il libro di M. FABRE-MAGNAN, *L'institution de la liberté*, Paris, 2018; nonché il saggio di T. DALLA MASSARA, *Il consenso annichilito. La critica radicale del contratto in Siegmund Schlosman*, Bologna, 2022, soprattutto il cap. V; sulla cooperazione, il saggio di F. VIOLA, *Il modello della cooperazione*, in ID. (a cura di), *Forme della cooperazione. Pratiche, regole, valori*, Bologna, 2004, pp. 11-12 e 19.

<sup>114</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., pp. 21-22.

<sup>115</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., pp. 127-128.

quale luogo privilegiato in cui si svolge l'interazione tra le differenti espressioni della cittadinanza<sup>116</sup>. La relazionalità, premessa e cuore pulsante della sussidiarietà, è infatti esaltata al margine e cioè nei luoghi privilegiati degli interscambi, sia nella dimensione orizzontale-sociale, sia in quella verticale, della cooperazione tra sfera pubblica e cittadini.

Se quindi richiede di essere istituita, la partecipazione non può – soprattutto alla luce della Costituzione – non risultare dimidiata quando sia disancorata da un riferimento privilegiato alle autonomie territoriali. Tale sconnessione dipende anche dal modo in cui concretamente si atteggiavano le stesse autonomie territoriali istituzionali, spesso a propria volta incapaci di porsi come efficace volano di partecipazione, perché investite dagli stessi processi di verticalizzazione politica e talora da un medesimo carrierismo partitico; o, più radicalmente, solleva dubbi sulla sincerità della celebrazione della partecipazione civica.

## 6. Pensare la pluralità nello Stato costituzionale?

Giunti alla conclusione di questa riflessione, occorre tornare alla tesi di fondo argomentata da Duso nella sua recente proposta di *reinvenzione* della democrazia: che cioè, nel dispositivo politico dello Stato moderno, e quindi anche nello Stato costituzionale repubblicano, la partecipazione sia strutturalmente impossibile. Come si è detto, i segnali di una crisi profonda e di una interstizialità della partecipazione non mancano. E ancor meno si può contestare la diagnosi dusiana con riferimento alla rappresentanza politica che, in quanto tale o a causa delle strozzature causate dai partiti (e dalle leggi elettorali), si è rivelata un contenitore davvero inospitale per il coinvolgimento attivo dei cittadini. Si sarebbe tentati di concludere, con Duso, che la Costituzione

---

<sup>116</sup> Si possono estendere alla sussidiarietà le considerazioni sociologiche e urbanistiche di R. SENNETT, *La società civile*, in P. SENDRA e R. SENNETT, *Progettare il disordine*, cit., p. 45: nelle «ecologie naturali, i bordi sono i luoghi dove gli organismi diventano più interattivi, a causa dell'incontro di specie o di condizioni fisiche diverse. (...) Quando pensiamo a dove trovare la vita di una comunità, di solito la cerchiamo nel centro della comunità stessa; quando vogliamo rafforzare la vita di una comunità, cerchiamo di intensificare la vita al centro. (...) Ma trascurare la condizione ai margini – pensare per confini, se vogliamo – significa diminuire lo scambio tra diverse comunità razziali, etniche o di classe. Privilegiando il centro, indeboliamo dunque le complesse interazioni necessarie per unire i diversi gruppi umani che la città contiene».

prometta ciò che non può mantenere e cioè il pieno svolgimento della persona e la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

È tuttavia da respingere l'idea che la Costituzione risolva la sovranità popolare nella volontà singolare espressa dall'organo rappresentativo del popolo. All'opposto, la peculiarità della Costituzione risiede proprio nel riconoscimento della sovranità in capo a un popolo concreto e plurale, colto, a partire dai principi fondamentali, nelle sue articolazioni – sociali e istituzionali – che gli danno forma politica<sup>117</sup>. La Costituzione (art. 1) riconosce infatti le *forme* plurali dell'espressione del popolo sovrano e i *limiti* di ciascuna di esse in rapporto alle altre, in modo che sia preservata proprio la natura del popolo stesso, irriducibile a una volontà semplificata e fatalmente idolatrica. Un popolo pluralisticamente articolato non può che esprimere la sua volontà unitaria nella forma del dialogo, o, se si preferisce, del coro. E, per continuare nella metafora, il patto costituzionale è lo spartito ideale che garantisce che le singole voci non possano essere sovrastate o zittite da un aspirante solista e che, in termini politici, lo spazio legittimo della decisione non produca l'amputazione della pluralità e delle differenze. Il patto traccia le coordinate della coesistenza e, auspicabilmente, della cooperazione tra le articolazioni plurali che compongono il popolo e che in esso convivono.

Tra queste espressioni, non al di sopra delle stesse, sta la rappresentanza politica, a sua volta significativamente articolata su più livelli (nazionale, regionale e locale). Nella Costituzione, cioè, si progetta e, forse, si osa l'impossibile “dusiano”: la convivenza di un popolo plurale e differenziato con la rappresentanza politica, anch'essa articolata. Ciò esige di far retrocedere la rappresentanza politica da volontà sovrana, potenzialmente e ultimamente esclusiva, a garanzia delle plurali espressioni del popolo.

Non basta la Costituzione per questo ruolo di garanzia? La domanda è legittima e certamente la risposta è almeno in parte positiva. Almeno per il punto per cui si tratta di prendere atto che v'è dell'indecidibile<sup>118</sup>, e cioè che la Costituzione traccia una pluralità di arti-

<sup>117</sup> Tra le prime interpretazioni in tal senso, classica e fondamentale è quella di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Studi in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1955; più recentemente: F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali*, cit., pp. 26 ss.

<sup>118</sup> Il rapporto tra democrazia e sfere dell'“indecidibile” è sviluppato da L. FER-

colazioni del popolo sovrano che non può essere “tagliata” con decisioni (per quanto a maggioranza). Le differenze, che si traducono nelle diverse espressioni della sovranità popolare, non possono essere neutralizzate politicamente attraverso una decisione di maggioranza e nemmeno attraverso la legge. Ciò nondimeno, la legge mantiene uno spazio, costituzionalmente fondato, volto alla protezione delle persone non infeudate nei gruppi (tutela *nelle e dalle* formazioni sociali); alla garanzia dell’autonomia effettiva entro la relazione dalla manipolazione e dal condizionamento del potere, anche privato; all’apertura dello spazio pubblico al dissenso. Da un lato, la legge definisce fini che non possono essere perseguiti, né individualmente, né in forma associata (l’art. 18 Cost. considera coestensivi i due ordini di limiti); dall’altro, essa enuncia i fini positivi, di interesse generale, per il perseguimento dei quali incoraggia la cooperazione sociale (l’art. 118 ed il principio di sussidiarietà)<sup>119</sup>. La legge, secondo la funzione prefigurata dall’art. 5 Cost., dovrebbe cioè creare una cornice capacitante e accogliente per le espressioni popolari, ponendosi al servizio dell’autonomia delle stesse. Autonomia da intendersi come possibilità di una libertà indipendente, con il limite del *neminem laedere*; e, insieme, come esercizio cooperativo di progettazione e cura concreta dei beni comuni.

È evidente che, nell’ordinamento progettato dalla Costituzione, la rappresentanza non può mantenere la sua tradizionale funzione di dare espressione, in forma singolare, esclusiva e separata dalla società, alla volontà del sovrano. Serve pensare una diversa funzione della rappresentanza, come peraltro propone lo stesso Duso al di fuori però del quadro dello Stato costituzionale<sup>120</sup>. A tale diversa funzione deve corrispondere una differente *composizione*, posta l’assoluta inadeguatezza dei partiti ad assolvere a questo compito costituzionale. Per Duso, «se l’organo che esprime la totalità della federazione comporta una pluralità determinata di membri differenti, ben si comprende che vengano a

---

RAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007, pp. 19 ss., prevalentemente attorno al tema dei diritti.

<sup>119</sup> Si v., ad esempio, l’art. 5 del d. lgs. n. 117/2017 circa le attività di interesse generale esercitate dagli Enti del Terzo Settore. In generale, per questa esigenza della cooperazione – assai diversa dal mero coordinamento – di definire le direzioni dell’impegno comune, cfr. F. VIOLA, *Il modello della cooperazione*, cit., p. 42.

<sup>120</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 321 ss.; cfr. anche M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 17.

mutare il senso e la funzione della *rappresentanza* sulla quale si basano i nostri Parlamenti»<sup>121</sup>. Non si tratta di un *revival* della rappresentanza corporativa, semplicemente impensabile in società ad appartenenze fluide e multiple, ma di una responsabilizzazione delle diverse «aggregazioni attraverso le quali si esprimono i diversi interessi, bisogni, saperi, aspirazioni e punti di vista che toccano la vita concreta del singolo»<sup>122</sup>. Che questa possa essere una strada coerente con l'originario disegno costituzionale lo confermano già le proposte – significative, per quanto non approvate – di costituenti importanti, quali La Pira e Mortati, di configurare una Camera espressione delle formazioni sociali, oltre che delle autonomie territoriali<sup>123</sup>.

Il problema è quindi, primariamente, di ridare forme e istituzioni coerenti al progetto costituzionale, ponendo rimedio all'inconsistenza democratica dei partiti e alla loro pretesa, costituzionalmente infondata, di monopolizzare l'espressione politica dei cittadini. Resta al contempo, per l'oggi più che mai, un problema a monte e radicale e cioè lo svuotamento dell'autonomia democratica dovuto ai vincoli economico-finanziari, fattuali e giuridici discendenti dalla dimensione (politico-istituzionale ed economico-finanziaria) sovranazionale e globale. Tali vincoli producono strozzature che costringono, fino a soffocarla, l'autonomia della dimensione istituzionale democratica. All'altezza di questa sfida, la questione della partecipazione, anziché chiudersi, si apre vistosamente. Di fronte a queste occlusioni, vi è, forse solo velleitaria, un'azione di tipo resistenziale che, attraverso la cooperazione civica, mette in atto un movimento re-istituente che, a partire dal "diritto alla città", compone tratteggi di una nuova e diversa sfera pubblica; o vi sono gli sforzi, cui anche l'analisi di Duso si dedica con originalità<sup>124</sup>, per un'apertura democratica (di tipo federale) della sfera sovranazionale, a cominciare da quella europea. Più verosimilmente,

<sup>121</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., p. 321.

<sup>122</sup> G. DUSO, *op. ult. cit.*, p. 322.

<sup>123</sup> G. LA PIRA, *Il valore della Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, n. 2/1948, p. 2; C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, n. 9/1947, p. 3. Di Mortati si veda anche la proposta, avanzata in II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, dell'istituzione di «Consigli ausiliari composti di rappresentanti eletti dal Parlamento, dalle associazioni sindacali, dagli ordini professionali» presso le amministrazioni centrali (AC, II Sott., sed. 28.1.1947, VII, p. 1719). Si v. anche la riflessione proposta, nel contesto costituzionale francese, da D. ROUSSEAU, *Radicalizzare la democrazia. Proposte per una rifondazione*, a cura di E. Bottini, trad. it., Napoli, 2016, pp. 85 ss.

<sup>124</sup> Si v. anche la parte seconda del volume di M. DELLA MORTE, *Rappresentanza*

alla complessa saldatura dei due processi è affidato un futuro di senso per la partecipazione democratica.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il saggio analizza il rapporto complicato tra partecipazione e democrazia costituzionale, a partire dalla relazione critica tra volontà del popolo sovrano e pluralismo delle autonomie sociali e istituzionali. Si evidenzia pertanto il limite di forme di partecipazione scollegate dall'istituzionalizzazione di autonomie.

EN

The essay analyses the complicated relationship between participation and constitutional democracy, starting from the critical relationship between sovereign people's will and the plurality of social and institutional autonomies. Therefore, it argues the limit of participatory expressions disconnected from institutionalized autonomies.

---

*vs. partecipazione?*, cit., che si concentra sulle dimensioni regionale (pp. 173 ss.), più che locale, e comunitaria (p. 203 ss.) della partecipazione.



# *Costituzionalismo.it*

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

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

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