
Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica

di *Paola Bilancia*

Sommario

1. Le origini della democrazia nell'Atene di Pericle. – 2. Dalla democrazia “partecipativa” degli antichi alla democrazia rappresentativa. – 3. Rappresentanza politica e nuove istanze di democrazia partecipativa-deliberativa. – 4. Crisi della democrazia rappresentativa e nuove proposte di democrazia partecipativa.

1. Le origini della democrazia nell'Atene di Pericle

Lo scollamento del Paese dalla politica, la scarsa fiducia del corpo elettorale nei confronti della classe politica hanno portato in questa decade alla valorizzazione nei Paesi occidentali di movimenti politici che si appellano a nuovi canali per la rappresentazione politica della volontà dei cittadini, autodefinendosi “non partiti”.

Si pone, a questo punto, per la dottrina, il dovere di affrontare, anche dal punto di vista costituzionalistico, una riflessione sulle opportunità di manifestazioni di volontà per il rafforzamento della democrazia, nella considerazione che Democrazia è un concetto politico che può essere tradotto in una serie di strumenti e procedure giuridiche in un dato contesto storico.

Siamo tutti abituati, sin dai tempi degli studi liceali di storia e fi-

losofia, a considerare come nascita della democrazia la forma di governo Ateniese di Pericle del V secolo a.C. semplificando la nascita e lo svolgimento delle manifestazioni democratiche della Bule e della Ecclesia¹. Certamente il passaggio da un modello aristocratico di governo – già moderatamente smantellato da Solone e perseguito poi da Clistene nel 510 a.C. determina il passaggio ad una partecipazione popolare “democratica” che verrà poi realizzata compiutamente da Pericle: la partecipazione popolare alla Ecclesia con l’affermazione dell’*ἰσηγορία*, la libertà di parlare riconosciuta a tutti nell’Assemblea, costituisce un salto storico giuridico epocale verso un governo democratico della Polis.

La *parresia*, che costituiva un pilastro della partecipazione e che può essere definita come la libertà di esprimersi liberamente e con franchezza, ovvero di esprimersi senza filtri perseguendo la verità², presupponeva un dialogo in cui si confrontassero le opinioni dei partecipanti, dei cittadini che partecipavano liberamente e in condizioni di parità (*isonomia*) all’Assemblea.

L’Ecclesia deliberava le leggi promosse dalla Bulè ed eleggeva i magistrati giudicanti nonché gli strateghi per l’attività bellica anche se, volendo analizzare i meccanismi partecipativi, vanno considerate altresì le caratteristiche in concreto di tale partecipazione. Innanzitutto erano ammessi in Assemblea solo uomini liberi, figli di padre e madre ateniesi e, se è vero che tutti potevano prendere la parola nella Ecclesia, in realtà si consolidarono nel tempo, nella prassi, per la loro partecipazione attiva, alcune forme di ponderazione.

Senza voler minimamente inficiare la portata storica di tale forma di governo della Polis si possono, però, valutare le condizioni effettive in cui si svolgeva il “dialogo” che, nella realtà, diveniva sempre più ristretto ad interventi di oratori in grado di parlare perché dotati di particolare capacità retorica. La capacità di sostenere una posizione nel dibattito finiva di fatto per attribuire loro un dirit-

¹ Si veda S. MAFFETTONE, *Introduzione, democrazia deliberativa che cosa è*, in *Democrazia Deliberativa: che cosa è*, Roma, Month, 2004.

² M. FOUCAULT, *Discorso e verità nella Grecia antica*, trad. it. a cura di A. Galeotti, Roma, Donzelli, 1996. Si rinvia anche alle osservazioni di G. BONIOLO, *Il pulpito e la Piazza. Democrazia, deliberazione e Scienze della vita*, Milano, Raffaello Cortina, 2011, pp. 149 ss.

to “qualificato” di parola. Non a caso, i sofisti, avvalendosi del metodo dialettico³, insegnavano la retorica al fine di educare i giovani a diventare cittadini attivi, politici, avvocati, nella convinzione che, oltre ad una buona preparazione, fosse egualmente necessario essere convincenti e saper padroneggiare le tecniche retoriche. I *retores* sarebbero stati pertanto in condizione di convincere sulla base di argomentazioni razionali e l’uso esperto della retorica avrebbe finito, in ultima analisi, con l’attribuire loro il diritto attivo di parola, consegnando così ad un gruppo ristretto di oratori politici il dibattito in assemblea.

Per assumere poi delle cariche pubbliche i candidati sarebbero stati sottoposti alla *docimasia*: dopo il sorteggio, prassi questa considerata come migliore perché affidata al fato, la Bulè esaminava e controllava le origini della famiglia del candidato, la sua partecipazione alle cerimonie religiose, oltre che l’adempimento degli obblighi militari e fiscali. Si trattava in sostanza di un vero e proprio esame di moralità pubblica. Solo se il candidato avesse positivamente superato l’esame, egli avrebbe potuto insediarsi nel suo ufficio. La *docimasia* poteva, comunque, essere invocata in Ecclesia anche nei confronti di un oratore, ai fini di valutare se questi avesse violato o meno le leggi vigenti: modalità, questa, che sembrava volere abilitare ad intervenire solo i cittadini irreprensibili ma che, di fatto, finiva col costituire una prassi che si trasformava in una forma di limitazione del diritto di parola.

Si ricordi peraltro come anche nella Repubblica Romana i *Comitia* rappresentassero dei modelli di assemblea popolare, di fatto ristretti ai *cives* maschi e maggiorenni. I poteri formali di governo erano infatti ripartiti tra quattro separate assemblee, i comizi curiati

³ Come è noto, l’obiettivo principale dei sofisti era istruire i giovani a padroneggiare adeguatamente l’uso della parola. Infatti, i sofisti non proponevano una teoria astratta del linguaggio, preferendo, invece, offrire esempi concreti di discorsi, con l’obiettivo di aiutare i giovani a sviluppare le proprie idee e a produrre argomenti convincenti. Pitagora sottolineò come il suo scopo fosse quello di “rendere forte il pensiero debole”, inteso non come strumento utile a rendere accettabile anche tesi non convincenti, bensì come impegno a istruire all’uso più efficace del linguaggio, inteso come il più formidabile mezzo di cui l’uomo disponga per esprimere il proprio punto di vista e ottenere l’approvazione degli altri.

(*Comitia Curiata*), i comizi centuriati (*Comitia Centuriata*), i comizi tributi (*Comitia Populi Tributa*), e i concili della plebe (*Concilium Plebis*) dove, a diverse gradazioni e con diversa rappresentatività dei componenti, si procedeva a dibattere ed a deliberare.

Così pure nell'Arengo medioevale la cittadinanza (in confronto con i feudatari) si riuniva per dibattere, deliberare ed eleggere, come ci ricorda Marsilio da Padova⁴.

2. Dalla democrazia “partecipativa” degli antichi alla democrazia rappresentativa

Le origini del “Parlamento” (o meglio, delle sue funzioni) può rinvenirsi quindi in queste istituzioni che costituivano, con diverse strutturazioni, forme di assemblee popolari, nonostante solo in alcuni casi sia individuabile una conformazione rappresentativa in senso stretto, peraltro limitata solo ad alcune categorie di cittadini.

L'evoluzione di tali assemblee in assemblee parlamentari, basate sul concetto di rappresentanza politica (rappresentanza – come è noto – ancora una volta estremamente ristretta, almeno fino al XX secolo, ad alcune categorie di cittadini)⁵, ha comportato anche di-

⁴ Si veda. G. BRIGUGLA, *Marsilio da Padova*, Roma, Carocci, 2013, che riprendendo il *Defensor Pacis*, scritto nel 1324, cita: “Solo l'universalità dei cittadini o la sua parte prevalente è il legislatore umano” ... “Nessun governante, di qualsivoglia condizione, detiene la pienezza di governo o di potere sugli atti individuali o civili, senza una decisione del legislatore umano”.

⁵ Come è noto, la rappresentanza di diritto pubblico presenta alcuni elementi fondanti che l'hanno caratterizzata nei diversi periodi e contesti nei quali ha trovato applicazione. Essa si basa innanzitutto sulla compresenza di due soggetti, il rappresentante e il rappresentato, il primo dei quali è chiamato ad assumere decisioni in nome del secondo, che, dal canto suo, ha nei diversi periodi storici mutato nome (gruppo, nazione, popolo) oltre che capacità di azione. Anche la funzione sottesa al rappresentare si scinde sostanzialmente in due aspetti: il rapporto rappresentativo, di natura politica, che in democrazia prende avvio con le elezioni e che assoggetta gli eletti, considerati *uti singuli* o quali esponenti dei partiti, ad una responsabilità che si concretizza al momento delle elezioni successive; la situazione rappresentativa, intesa come riconoscimento del diritto/dovere dei rappresentanti di svolgere specifiche funzioni. Pur in presenza di questa comune strutturazione la rappresentanza di diritto pubblico ha assunto nel tempo configu-

verse riflessioni critiche sul susseguente concetto di mandato imperativo⁶, con la conseguente introduzione del suo divieto motivato

razioni e ruoli diversi. Infatti, data una base comune, quella della *repraesentatio* (ossia del “rendere presente ciò che è assente”), deve rilevarsi come in ogni fase storica si sia avuta una diversa configurazione dell’istituto, funzionale al ruolo svolto nel sistema di potere e tendente a consentire una gestione efficiente dello stesso e come tale rispondente a logiche molto diverse e talora opposte. Ad esempio i rappresentanti medievali svolgevano sostanzialmente una funzione di limitazione e di controllo del potere del principe a difesa dei diritti, in primo luogo quello di proprietà, dei rappresentati, dei quali erano chiamati, in virtù del vincolo di mandato, a manifestare la volontà. I membri dei Parlamenti liberali, invece, eletti a suffragio ristretto e con divieto di mandato imperativo, si ponevano quali titolari del potere sovrano di assumere decisioni aventi valore *erga omnes*, dando contenuto ad una volontà, quella della Nazione, che non conosceva altri modi per essere determinata e manifestata, rendendo così l’assemblea rappresentativa il nucleo dell’intero sistema istituzionale. Ancora, nella rappresentanza istituzionale (propria dei regimi autoritari) l’azione del rappresentante viene intesa come totale sostituzione del rappresentato. Nei sistemi democratici contemporanei la rappresentanza di diritto pubblico muta ulteriormente per una pluralità di ragioni concomitanti: il principio di sovranità popolare, che porta con sé l’introduzione irreversibile del suffragio universale; la presenza dei partiti o movimenti politici che tendono a svolgere una funzione di manifestazione e aggregazione della pluralità di interessi e orientamenti presenti nella società civile; l’individuazione di istituti di democrazia diretta mediante i quali il popolo può esprimere in modo diretto, e alternativo/integrativo rispetto alla rappresentanza, la propria volontà. La rappresentanza resta quindi “politica”, perché ai rappresentanti viene chiesto di perseguire l’interesse generale, ma al tempo stesso perde il carattere dell’esclusività, intesa come capacità di privare i rappresentati del loro agire politico trasferendolo al Parlamento, divenendo solo uno degli strumenti, come sottolineato nel testo del presente lavoro, mediante il quale il popolo esercita la propria sovranità. La bibliografia sul tema della rappresentanza si presenta quanto mai ampia. Tra gli altri, con particolare attenzione alla storicità del concetto cfr. A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1997; M. DOGLIANI, *L’idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra Otto e Novecento*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, Maggioli, 1999; G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesis e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003.

⁶ Si veda il Discorso di E. Burke agli elettori di Bristol nel 1774: “*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You*

dalla necessità che in assemblea si potesse sviluppare allora, e possa svilupparsi oggi, un dibattito deliberativo onesto, scevro da condizionamenti dei territori che designano i rappresentanti⁷.

Se, come rilevato in precedenza, non esiste una definizione giuridica di democrazia, si può tranquillamente sostenere che democrazia è un concetto politico che si concretizza in strumenti giuridici, e dunque in procedure e in istituzioni politiche connesse all'esercizio della sovranità da parte del popolo.

Nella Costituzione italiana, ad esempio, il principio democratico non si esaurisce nella forma di governo, legittimata e costituita tramite la rappresentanza politica, ma comprende sostanzialmente il principio personalista, la garanzia dei diritti inviolabili della persona, il principio lavorista (che vede nel lavoro il fattore fondante della organizzazione economico-sociale), il principio pluralista e, d'altra parte, detti principi ne costituiscono l'irreversibile svilup-

choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament. If the local constituent should have an interest, or should form an hasty opinion, evidently opposite to the real good of the rest of the community, the member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavour to give it effect. I beg pardon for saying so much on this subject. I have been unwillingly drawn into it; but I shall ever use a respectful frankness of communication with you. Your faithful friend, your devoted servant, I shall be to the end of my life: a flatterer you do not wish for". In *The Founders' Constitution*, vol. 1, Chapter 13, Document 7, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7>, Chicago, The University of Chicago Press, 1987: http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/JJ_Rousseau,_Du_Contrat_Social-Principes_de_Droit_Politique,_1762,_in_Les_classiques_des_sciences_sociales,_bibliothèque_numérique_fondée_et_dirigée_par_J.-M._Tremblay.

⁷ Il termine "parlamento" ha assunto sin dal Medioevo il significato di "assemblea", nella quale inizialmente si dibatteva al fine di raggiungere un accordo tra le diverse componenti del complesso sistema politico medievale. Nel periodo successivo, quello liberale, si discuteva per definire l'interesse generale della Nazione. Di questi precedenti storici i Parlamenti degli Stati democratici del XX e XXI secolo conservano alcune caratteristiche fondamentali – quali l'essere il luogo nel quale si "parlamenta" al fine di giungere ad una decisione che, una volta assunta, acquisisce validità *erga omnes* e l'essere sede della rappresentanza, oggi politica e democratica – che consentono di qualificarli come organi di legittimazione democratica diretta, essendo elettivi, in tutto o in parte, e a suffragio universale. Di contro, essi hanno visto attenuarsi progressivamente la propria forza politica nei confronti degli altri organi costituzionali di indirizzo, in primo luogo il Governo.

po⁸. Non può esistere democrazia senza diritti di libertà, senza diritti di eguaglianza, senza diritti politici, senza diritti sociali.

L'attribuzione dell'esercizio del potere sovrano al popolo secondo modalità e strumenti previsti dall'ordinamento è principio supremo, sottratto a qualsiasi possibile revisione costituzionale. Del resto tutte le forme di Stato moderno occidentale si configurano come democrazie rappresentative fondate sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione dei rappresentanti politici, anche se il voto non esaurisce l'esercizio del potere sovrano che, infatti, si dirama in una serie di istituti e attività⁹. Alla base dell'ordinamento democratico vi sono le libertà di pensiero, di riunione, di associazione in partiti politici, ed anzi, proprio questi ultimi rappresentano il reale strumento per la canalizzazione della domanda politica. Inoltre, la previsione di alcuni istituti di democrazia diretta, quali referendum, iniziativa legislativa popolare o, di minor portata, quali la petizione, completa il sistema, per lo più a finalità integrativa-correctiva¹⁰. Il nostro ordinamento costituzionale, come è noto, re-

⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, pp. 146 ss.

⁹ Del resto già V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in ID., *Stato, popolo, governo: Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 122 chiariva come "l'esercizio della potestà sovrana di un popolo non si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari che in diversi modi concorrono alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata", posizione del resto ribadita nella giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 106/2002, in cui si afferma "L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità 'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendosi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali". Si veda, in particolare, A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in ID. (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 2 ss.

¹⁰ Sulla portata correctiva o oppositiva si rinvia *ex multis* a: M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Commento all'art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichel-

stringe la portata del referendum statale: a quello *abrogativo*, che peraltro non è esperibile su una serie di leggi¹¹; a quello *eventuale* su una riforma costituzionale o su una legge costituzionale approvata dalle Camere a maggioranza assoluta; a referendum territoriali quali il referendum che, in caso di voto favorevole, costituisce il presupposto di una *legge costituzionale* per le fusioni di più Regioni o per la costituzione di una nuova Regione (articolo 132 comma 1); al referendum che, in caso di voto favorevole, costituisce il presupposto di una *legge ordinaria* che consente a una Provincia o a un Comune di staccarsi da una Regione e aggregarsi a un'altra (articolo 132 comma 2). Ciò non esclude, inoltre, che le Regioni nel proprio statuto prevedano altre tipologie di referendum territoriale o che i Comuni, del pari, li prevedano per finalità consultive, propositive o di indirizzo.

Una democrazia rappresentativa, integrata da istituti di democrazia diretta (a carattere correttivo e integrativo), dovrebbe tendere a far coincidere la volontà dei governati con quella dei governanti ed a consentire che l'esercizio delle funzioni politiche derivi dalla partecipazione popolare (diretta o indiretta): la volontà popolare (del corpo elettorale, che coincide con quello decidente negli istituti di democrazia diretta) è tanto più sentita quanto più è ristretta la comunità sottostante, quanto più sono validi i canali di trasmissione della domanda politica – costituiti dai partiti e movimenti –, quanto più validi sono i sistemi elettorali. Tutto ciò senza inficiare la governabilità delle scelte politiche, anche per evidenziarne i risultati al fine di consentire una valutazione degli effetti da parte dei governati e di far valere la responsabilità “politica” dei governanti. Sembra quindi imprescindibile nella forma di Stato contemporaneo la compenetrazione tra rappresentanza e democrazia.

Una democrazia moderna necessita di una seria ponderazione della forma di governo per la costruzione di un equilibrio tra rap-

li-II Foro Italiano, 2005; E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in questo volume.

¹¹ Si ricordi come l'art. 75 Cost. ponga il limite ai referendum su leggi per le leggi tributarie e di bilancio [cfr. art. 81], di amnistia e di indulto [cfr. art. 79], di autorizzazione a ratificare trattati internazionali (e, secondo la Corte costituzionale, anche di esecuzione dei trattati internazionali).

presentatività e governabilità, governo della maggioranza e tutela e rispetto delle minoranze, valorizzazione delle scelte politiche elettorali alla base della formazione dell'indirizzo politico. Un sistema democratico fondato su libere elezioni e sul principio di maggioranza che guida la configurazione del governo ed i processi decisionali politici veniva considerata dallo stesso Kelsen come il minore dei mali¹². È vero, peraltro, che compresenza e bilanciamento di questi fattori rendono l'idea della complessità del concetto odierno di democrazia. Del resto, rappresentanza e governabilità sono entrambe funzionali ad un sistema realmente democratico, pur nella considerazione che un sistema iper-rappresentativo rende difficile la governabilità di un Paese.

La democrazia rappresentativa versa attualmente in uno stato di crisi, dovuto alle criticità del rapporto tra governanti e governati, alla debolezza della politica nell'affrontare grandi temi quali gli effetti della globalizzazione, del massiccio ed incontrollato flusso migratorio, nonché delle ricadute della grave crisi finanziaria, economica e di conseguenza sociale che si è abbattuta sul mondo occidentale a partire dal 2007 e con sensibili evidenti difficoltà per i cittadini e le imprese, soprattutto dal 2009 ad oggi.

I cittadini addebitano alla classe politica l'incapacità o l'inadeguatezza ad affrontare i grandi problemi economico-sociali che hanno prodotto l'impoverimento non solo delle classi deboli ma, soprattutto, dei ceti medi. L'allontanamento dalla politica, la disillusione nei confronti della politica dei partiti, a cui ha contribuito anche il frequente "cambio di casacca" da parte dei parlamentari, la difficoltà di trovare una legge elettorale che consenta il raggiungimento della maggioranza dei voti nelle due Camere, hanno prodotto da una parte una progressiva, costante crescita dell'astensionismo nei procedimenti elettorali e, dall'altra, l'emergere di movi-

¹² Del resto, come saggiamente rilevato da L. VIOLANTE, *Democrazie senza memoria*, Torino, Einaudi, 2017, pp. 115 ss., "Il conflitto è ineliminabile nelle democrazie. La democrazia non si considera perfetta e quindi i regimi democratici sono messi continuamente in discussione proprio attraverso il conflitto politico ... Un vivere civile che rinuncia al conflitto si condanna alla decadenza ... Il conflitto democratico non è certamente facile, perché ha bisogno di attori politici maturi, sicuri della propria identità, in grado di autolimitarsi, consapevoli della loro responsabilità nei confronti dell'intera nazione".

menti politici populistici, spesso calderoni di voti di protesta provenienti da origini politiche tradizionalmente contrapposte¹³. Se è vero che pare che una parte del corpo elettorale voglia avere più voce nei processi decisionali attinenti alle scelte politiche, è altrettanto vero che l'uso più diffuso di strumenti tecnologici – anche se di difficile controllabilità – rende possibile una maggiore informazione e partecipazione al dibattito politico di una parte, sia pure ristretta, della popolazione, che porta all'elaborazione di proposte da affidare ad una parte politica.

3. *Rappresentanza politica e nuove istanze di democrazia partecipativa-deliberativa*

È estremamente difficile incamminarsi nel percorso definitorio della democrazia partecipativa-deliberativa quale *tertium genus* rispetto alla democrazia rappresentativa ed a quella diretta realizzata, ad esempio, mediante i tradizionali strumenti referendari, anche se strumenti per una maggiore partecipazione popolare non sono certamente incompatibili con il sistema rappresentativo.

Ci si può rifare a forme di valorizzazione di autonomia partecipativa¹⁴ che coinvolgano i cittadini in un dibattito che esprima po-

¹³ Come saggiamente rileva M. SALVATI, *La democrazia è in crisi. Che cosa c'è di nuovo?*, in *La rivista Il Mulino*, n. 6/2016, la crisi è “nelle difficoltà dei partiti tradizionali a fronte delle reazioni di tipo populistico indotte dal regime economico-politico internazionale oggi dominante, oltre che da diverse (e solitamente più rimediabili) cause nazionali”.

¹⁴ Cfr. S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017. pp. 99 ss., in cui l'A. riconosce forme di malessere nelle democrazie occidentali che provocano la ricerca di rimedi, surrogati, alternative, dai referendum modello appello al popolo di stampo gollista a forme di democrazia “deliberativa” con il ricorso alla rete. Si veda L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005. L'A. ritiene che “una parte (sicuramente piccola, ma non irrilevante) delle nostre democrazie sembra evolversi in senso deliberativo. Per riferirsi a queste pratiche, vengono usati di solito termini come «concertazione», «partenariato», «partecipazione», «consultazione», «yuhuhjm». Ciascuno di questi termini mette in luce una proprietà specifica di questi processi di scelta collettiva che, a seconda dei casi, può essere più o meno pertinente. In questo articolo io cercherò di sostenere che un punto di vista particolarmente proficuo per

sizioni differenti, supportate da argomentazioni più o meno logiche. Il dibattito concernente una data scelta politica (o amministrativa) presupporrebbe, peraltro, una condizione di parità degli intervenitori (il richiamo alla isegoria dell'assemblea di Pericle è praticamente necessario) sulla base di argomenti imparziali e l'apertura ad altre possibili interazioni. Non, quindi, mediazioni (tipiche delle decisioni politiche parlamentari, né raggiungimento di compromessi, ma procedimento dialogico che porti ad una scelta da proporre. In realtà, poi, i politologi distinguono tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa¹⁵. Nella seconda si sottolinea l'importanza del dibattito e delle argomentazioni delle posizioni (basandosi sul termine *deliberate* nella traduzione dall'inglese, ossia nel significato *prendere in considerazione*) tra i portatori di interesse (pubblici e privati) mentre la democrazia partecipativa (di origine sudamericana) sembra più indefinita proceduralmente e consisterebbe sostanzialmente nel coinvolgimento di chiunque lo desideri nel dibattito, in genere per contrastare o arginare una decisione pubblica.

Di solito si parla di democrazia deliberativa nelle esperienze nordamericane, facendo riferimento alle *Town Halls*, assemblee aperte nelle quali si discute di questioni legate ad un territorio determinato e che possono riguardare finanche, al limite, la necessità di rimuovere un semaforo, oltre che essere luogo per i politici na-

analizzare tali processi è costituito dal modello della democrazia deliberativa. Si tratta di un modello normativo, proposto dai filosofi politici, che esplicita le condizioni che devono essere raggiunte perché si dia un «buon» processo democratico”. Sulla democrazia partecipativa, *genus* che non si contrappone alla democrazia deliberativa ma che sembra ricomprenderla, si vedano le acute osservazioni di M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladìn*, Padova, Cedam, 2004, pp. 180 ss.; più recente il saggio di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, pp. 65 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa, un contributo alla democratizzazione della democrazia*, *ibidem*, pp. 6 ss.

¹⁵ L. MAZZUCA, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, XXIV Convegno SISIP, Venezia, Università IUAV, 16-18 settembre 2010, *paper*.

zionali per dialogare con i propri *Constituents* anche su progetti normativi o regolatori¹⁶.

Diversa, ma egualmente significativa, l'esperienza francese del *Débat Public*, introdotta in Francia dalla legge Barnier del 1995¹⁷, che si rivela una procedura di democrazia partecipativa di grande importanza soprattutto per realizzare il consenso, specie con riferimento alla protezione ambientale, su grandi opere quali, ad esempio, tratti ferroviari per l'alta velocità, linee ad alta tensione, costruzione di porti e aeroporti, gestione dei rifiuti nucleari. Il *débat* rappresenta una fonte di informazione per la cittadinanza ed uno strumento (*modus operandi*) per una raggiungibile condivisione del progetto attraverso la valutazione degli interessi coinvolti e la considerazione dei vantaggi o degli svantaggi che queste opere potrebbero apportare. A tal fine è stata istituita una *Commission Nationale du débat public*, con sede nel ministero che ha competenze sull'ambiente, in grado di organizzare il dibattito anche attraverso l'istituzione, a sua volta, di Commissioni ulteriori per ciascuna opera da progettare.

La CNPD è una autorità amministrativa indipendente dall'amministrazione statale, anche se essa agisce in nome dello Stato per favorire, o, meglio, realizzare un'ampia e significativa consultazione su tutti i progetti preliminari di grandi infrastrutture¹⁸. La CNPD ha il compito di controllare il dibattito nel processo di elaborazione dei progetti delle infrastrutture, facendo in modo che venga rispettata la partecipazione pubblica, soluzione, questa, ottimale per prevenire la conflittualità delle scelte adottate senza una preventiva "concertazione".

Anche la Gran Bretagna dal 2000 ha impostato forme di consul-

¹⁶ F.M. BRYAN, *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*, Chicago, University of Chicago Press, 2003.

¹⁷ Legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995, "*Relative au renforcement de la protection de l'environnement*".

¹⁸ Il dibattito dura quattro mesi e ha ad oggetto le caratteristiche del progetto e l'opportunità di realizzarlo o meno, facendo partecipare gli *stakeholders*, cittadini, associazioni, imprese; al termine la Commissione redige un rapporto elencando i pro e i contro del progetto che può indurre a modificare o, addirittura, a ritirare il progetto stesso.

tazione pubblica precedute da pratiche di informazione e confronto con gli *stakeholders*. Ne è un esempio quanto disposto dal *Code of Practice on Consultation*, un codice di condotta pubblicato dal Governo inglese proprio nel 2000, per regolare le forme di consultazione per le principali opere pubbliche, tra le quali quelle di infrastrutture di trasporto.

Tale forma di partecipazione è stata importata anche nel nostro ordinamento¹⁹ nel nuovo Codice degli appalti, nel quale viene anche prevista per la prima volta la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di svolgere “consultazioni di mercato”, prima dell’avvio di una procedura di appalto²⁰.

In realtà è preoccupazione dello Stato contemporaneo coinvolgere nei processi decisionali (o, meglio, partecipativi) i cittadini²¹, essendo la partecipazione perfettamente compatibile con le forme istituzionali politiche, proprio per evitare una frattura tra decisori politico-istituzionali e cittadinanza. Il risultato di una maggiore partecipazione è certamente positivo quando informazione, discussione e coinvolgimento nella deliberazione interessano temi locali, ed ha ormai una valenza consolidata in tutte le democrazie contemporanee occidentali: dalle *Consensus Conferences* danesi²² ai Fo-

¹⁹ Il d.lgs. n. 50/2016 recepisce le tre direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e che ha dato vita al nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Nuovo Codice Appalti). Novità qualificante del Codice è rappresentata dall’art. 22 che, all’interno dell’elenco dei lavori da predisporre biennialmente dalle stazioni appaltanti ex art. 21 dello stesso Codice, indica la “obbligatorietà” della procedura di “dibattito pubblico”. Sul punto, si veda M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazione in cammino*, rivista telematica, 2016.

²⁰ Art. 66 del d.lgs. n. 50/2016.

²¹ Sulla differenza tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa si veda B. GBIKPI, *Dalla Democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005, pp. 96 ss.

²² Cfr. I.E. ANDERSEN-B. JAEGER, *Danish Participatory Models, Scenario Workshops and Consensus Conferences, Towards more democratic Decision Making*, in *Science and Public Policies*, vol. 26, n. 5, 1999, pp. 331 ss.

cus Groups, alle udienze ed ai *Planning Cells*²³ per la programmazione previste nell'ordinamento tedesco, ai Consigli di quartiere italiani, istituti che peraltro non mettono in crisi la rappresentanza politica, neppure in questa dimensione territoriale più vicina ai cittadini, ponendosi infatti come il luogo dal quale attingere le richieste e le sollecitazioni per intervenire sui temi di maggior interesse e per promuovere iniziative di cittadinanza attiva.

La partecipazione rende informati e consapevoli i soggetti sui quali le decisioni pubbliche avranno poi il loro impatto e riesce, talvolta, a far cambiare le posizioni iniziali dei proponenti dimostrando la reale entità delle esigenze sociali da soddisfare, oltre a rendere i partecipanti maggiormente in grado di valutare l'operato dei rappresentanti politici.

4. *Crisi della democrazia rappresentativa e nuove proposte di democrazia partecipativa*

Nelle democrazie occidentali contemporanee il tema della crisi della democrazia rappresentativa è ampiamente dibattuto: in realtà non è la democrazia di per sé che viene messa in discussione ma è la portata della rappresentanza mediante la quale il popolo affida ai rappresentanti le decisioni che regolano la vita dei cittadini, la determinazione dei diritti e dei doveri, aspettando la scadenza dei mandati parlamentari per una nuova decisione sulla loro riconferma o meno. Considerato che gli istituti della democrazia sono sorti per il controllo del governo della cosa pubblica e che il passaggio dall'oligarchia alla democrazia è avvenuto tramite l'istituto della rappresentanza politica, necessaria per il controllo e l'indirizzo delle istituzioni politiche di governo, va considerato come con un ulteriore passaggio la partecipazione nell'ordinamento italiano si stia progressivamente realizzando tramite strumenti atti alla democratizzazione della società²⁴. Lo sviluppo completo della democrazia

²³ P. DIENEL, *Die Planungszelle, Der Buerger als Chance*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002.

²⁴ Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, in particolare pp. 15 ss.

in un ordinamento statale non si basa, infatti, solo sulla rappresentanza politica o sull'attuazione degli istituti tradizionali di democrazia diretta, ma anche attraverso la partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano e negli spazi in cui possono esercitare questi diritti: nelle scuole, nelle fabbriche e nelle diverse formazioni sociali.

Al di fuori degli istituti di democrazia diretta quali il referendum – presente in quasi tutti gli ordinamenti occidentali, sia pure con un diverso ambito e finalità di applicazione (abrogativo di leggi, consultivo, costituzionale, di indirizzo) – che riveste, peraltro, come già rilevato, una funzione correttiva, integrativa delle decisioni del legislatore, vengono alla ribalta nuove proposte di strumenti di democrazia partecipativa. Interessante sembra, in proposito, la proposta di una forma di democrazia “continua” che costruisca uno spazio di intervento dei cittadini nel dibattito politico, spazio ora limitato solo al momento dell'elezione dei rappresentanti, ovvero una sorta di costante presenza dei cittadini, al di fuori delle elezioni, senza, peraltro, “inficiare” formalmente lo spazio della rappresentanza politica.

Dominique Rousseau afferma, in proposito²⁵, che, nel sistema politico francese, sembra opportuna una rivisitazione del sistema politico rappresentativo, riconoscendo ai cittadini il diritto di richiedere la riunione di “Convenzioni”, i cui componenti dovrebbero essere estratti a sorte per deliberare o, meglio, esprimere le proprie posizioni nel dibattito su proposte in materie sociali, economiche, ecologiche prima della loro iscrizione all'ordine del giorno del Parlamento (*Assemblée Nationale*). Tale proposta certamente richiama alla mente la composizione delle giurie popolari che affiancano il giudice penale in molti ordinamenti ed avrebbe, probabil-

²⁵ Le procedure della *Democratie continue* sono esplicitate da D. ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Parigi, Seuil, 2015. L'A., richiamandosi all'art. 6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* parla di un obbligo dei parlamentari di riunire delle *assemblées primaires* di cittadini nella loro circoscrizione per discutere progetti di legge e proposte e raccogliere pareri prima essi che siano presentati all'Assemblea nazionale: “*La démocratie n'est pas une somme arithmétique de suffrages et les citoyens ne sont pas des intermittents de la vie politique. La démocratie est l'expérience vivante des citoyens inventant en contenu les formes de leur vie*”.

mente, l'effetto dell'assunzione di responsabilità, da parte di cittadini, su scelte da proporre al rappresentante su argomenti sui quali i parlamentari hanno maggiore difficoltà nel portare avanti una soluzione politica. Si pensi alle difficoltà politiche incontrate dal nostro Parlamento su proposte di legge concernenti le unioni civili, lo *jus soli*, le condizioni dell'immigrazione, che costituiscono temi sensibili per la società sui quali si sono svolti dibattiti parlamentari divisivi che non rispecchiavano, o non rispecchiano, spesso, la volontà della maggioranza dei cittadini. La soluzione prospettata pertanto si prefigge di reinventare il sistema rappresentativo affiancandolo con Convenzioni popolari che dibattano quelle proposte normative che abbiano un significativo impatto sulla vita della società.

È evidente come tale proposta si inserisca in un quadro di sfiducia nei confronti del sistema dei partiti, in una visione insoddisfatta della rappresentanza politica, ritenuta non più sufficiente a garantire la "sovranità del popolo"²⁶, in cui spesso il voto è espressione di negazione o di contrasto e non di una scelta razionale.

Ma, addentrandoci in un percorso complesso, arato significativamente dai politologi e filosofi della politica²⁷ e forse, in misura quantitativamente più ridotta dai giuristi²⁸ si pone anche il proble-

²⁶ Del resto la migliore dottrina costituzionalista aveva previsto la possibilità di integrare la rappresentanza politica con strumenti di partecipazione. Si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 146 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 1214 ss.

²⁷ Sulla democrazia dialogica-deliberativa e partecipativa si veda J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it., Milano, Guerini e Associati, 1996; per una bibliografia politologica sul tema si veda *The National Coalition for Dialogue & Deliberation (NCDD)* <http://www.thataway.org/> e *Citizen Science Toolbox* <http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/biblio.html>.

²⁸ Di grande spessore il saggio di S. RODOTÀ, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. DE KERCKHOVE-A. TURSI (a cura di), *Dopo la democrazia. Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, Apogeo, 2006. Sulla differenza tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, sottolineando come la democrazia deliberativa richieda la lunghezza e la complessità di un dibattito che può svolgersi solo in un ambiente attentamente regolato si veda R. BIN, *Contro la Governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in Atti del Convegno "Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa. 25-26 novembre 2016, Trento, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>

ma dell'individuazione di altre, nuove forme di sviluppo del dialogo per una partecipazione-deliberazione che sia il più possibile inclusiva, realizzata in condizioni di libertà di accesso e di isegoria.

Ci si domanda quale agorà possa essere individuata per una partecipazione nel mondo contemporaneo dove presentare progetti, idee, instaurare un dialogo costruttivo, dibattere liberamente ed arrivare a soluzioni condivise, ma soprattutto le cui conclusioni vengano effettivamente assorbite dalle istituzioni. Si potrebbe paventare il rischio della creazione di circoli chiusi, o ristretti solo ai portatori di interesse, che inficerebbe senza dubbio la portata di una legittimazione del *demos*.

In definitiva sarebbe necessario individuare uno spazio sociale funzionale ad uno spazio pubblico istituzionale, in grado di veicolare e indirizzare il lavoro delle istituzioni pubbliche: uno spazio in cui le voci e le domande della cittadinanza emergano direttamente, in un dibattito in contrapposizione, ma basandosi su un'informazione aggiornata e corretta. Sarebbe così possibile, secondo i fautori di una democrazia partecipativa, colmare il distacco tra cittadini e istituzioni, dal momento che evidentemente il canale partitico – che dovrebbe fungere da vettore delle domande sociali – appare allo stato inadeguato.

Salvatore Veca ha ben evidenziato come, a proposito dello scollamento tra Istituzioni e società, non si debba fare riferimento alla crisi della democrazia, ma alla crisi nella democrazia²⁹. Pur nella considerazione che costituzione e ordinamento in genere hanno definito istituzioni, procedure per la selezione dei governanti e procedimenti per le scelte pubbliche atte a definire un regime democratico pluralistico, il quadro appare ancora incompleto. Manca infatti uno spazio pubblico sociale di confronto tra cittadini, “lo spazio delle voci della cittadinanza”, il luogo sociale – e non istituzionale – del pluralismo, in grado di intercettare ed esprimere le metamor-

wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0270_bin.pdf democrazia deliberativa”; sul rilievo costituzionale della partecipazione e la portata normativa della “democrazia partecipativa” si veda A. VALASTRO, *Partecipazione, Politiche pubbliche, Diritti*, in ID. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa, Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 10 ss.

²⁹ S. VECA, *Spazio pubblico per le idee*, in *Il Sole 24 ore*, 28 agosto 2016.

fosi sociali che le istituzioni non sono in grado di metabolizzare: interessi, ideali, bisogni e pretese la cui conformazione cambia rapidamente in un mondo globalizzato.

Diversa appare l'impostazione della *e-democracy* e delle relative proposte, per cui lo spazio sociale è rappresentato da una piazza telematica quale reale centro della vita sociale le cui posizioni vengono poi, di fatto, sintetizzate da un leader. Lo spazio sociale, nella sua realizzazione concreta, è quindi rappresentato da una piattaforma, una piazza telematica. In proposito, però, altri problemi si presentano e appaiono difficilmente risolvibili, a partire dal *digital divide* che nel Paese rende non accessibile a tutti il dialogo telematico. Infatti, secondo stime ufficiali, il 47% della popolazione italiana ha competenze digitali di base (mentre la media europea è al 59%). Poco meno del 30% ha invece conoscenze superiori alle minime. Il 37% degli italiani non usa Internet in maniera regolare e sono comunque in pochi a svolgere attività complesse *online*³⁰.

Non tutti gli italiani sono, quindi, in condizioni di partecipare al "dibattito" politico anche per mancanza di cultura digitale: fattori quali età, condizioni culturali ed economiche emarginano gran parte dei cittadini da qualsiasi dibattito in rete, con ciò non permettendo una sostanziale eguaglianza nella partecipazione. Soggetti deboli ed emarginati quindi, invero proprio quelli che maggiormente necessitano di tutela per esercitare i loro diritti, non vengono presi in considerazione dalla *e-democracy*.

Altre considerazioni vanno aggiunte sul tema: ad esempio, dell'accesso alla piazza telematica di un movimento politico, il Movimento 5 stelle, che rivendica strumenti di democrazia partecipativa; infatti, per accedere a detta piazza, bisogna iscriversi al suddetto movimento politico ed offrire quindi, nel tempo, il proprio profilo telematico ad una piattaforma (Rousseau) gestita da un soggetto privato, che peraltro non consente di avere alcun controllo sui dati (neanche sulla verificabilità dei voti espressi su proposte messe in rete) e sul suo operato in genere. In realtà, poi, nella piazza tele-

³⁰ Per i dati si veda [http://www.socialcomitalia.com/digital-divide-lasituazione inItalia](http://www.socialcomitalia.com/digital-divide-lasituazione-inItalia).

matica non si svolge un vero dibattito tra gli iscritti³¹, utile per la formazione delle opinioni, ma solo la presentazione di proposte alle quali fare riferimento per il voto. Il blog di riferimento appare poi, più che uno spazio sociale costruttivo, come uno spazio destinato alla libera espressione di proteste, lamentele, ansie, preoccupazioni, malumori.

Appare evidente che la democrazia in Rete esiga qualcosa di più. Per assumere una posizione è fondamentale partecipare al dibattito, esprimere le proprie idee, criticare le altrui posizioni, proporre emendamenti³²: un processo “deliberativo”, infatti, necessita di un incontro tra argomentazioni che giustifichino una decisione finale. Per valutare le ragioni della accettazione e del rifiuto della proposta in condizioni di parità (isegoria) e pervenire ad una deliberazione, è necessario seguire un percorso logico che porti alla

³¹ Secondo J. HABERMAS, *The Theory of Communicative Action*, voll. 1-2, Oxford, Polity Press, 1991, “Dialogo vuol dire mettere insieme molte voci, molte storie, molte prospettive, molte esperienze con l’obiettivo di aumentare la comprensione degli altri e di noi stessi. È una discussione facilitata, sicura e onesta, orientata a fornire l’occasione di raccontare la propria storia, di ascoltare gli altri e di costruire un’intesa.

³² Nella convinzione che il dialogo sia fondamentale nella partecipazione, si veda G. REGONINI, *I paradossi della democrazia partecipativa*, in [http://www.pubblica.org/files/Paradossi della democrazia deliberativa.pdf](http://www.pubblica.org/files/Paradossi_della_democrazia_deliberativa.pdf) in cui l’A. afferma: “(omissis) che il confronto sia importante, è dimostrato dall’elevato numero di saggi che affrontano questo tema. Le posizioni assunte possono essere aggregate intorno a tre tesi: 1) i due paradigmi sono l’uno l’invalidazione dell’altro: a questa impostazione segue la presa di campo a favore del preferito; 2) i due paradigmi, nonostante le apparenze, sono assolutamente compatibili, se non convergenti (Dryzek e List 2003); 3) i due paradigmi sono fondati su assiomi diversi e sono incommensurabili (Shepsle 1990; Lalman *et al.* 1993)”. Sulla democrazia (a proposito dei sondaggi d’opinione, in particolare, sull’orientamento di voto degli elettori, e del rilievo assunto da questi processi a partire dagli anni novanta nella vita politica italiana), si veda G. ZAGREBELSKY, *Una riflessione sulla democrazia*, in AA.VV., *Costituzione, democrazia, antifascismo*, Torino, Celid, 1994, in cui l’A. sostiene che la democrazia è essenzialmente tempo e che la democrazia in tempo reale è demagogia. “La democrazia elettronica mette il singolo a contatto con il Potere immediatamente, mentre la democrazia è prima di tutto un rapporto di tipo orizzontale, è la piazza, è l’agorà”. Sul punto si vedano le osservazioni di A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica. Alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 1995, pp. 55 ss., ora in A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001.

condivisione o meno di un obiettivo. Ciò presume una fase di ascolto, di valutazione e di critica: i presupposti per tale procedimento devono pertanto essere la massima inclusività e la parità delle parti in dibattito. Un percorso orizzontale, come quello che si svolge in qualsiasi agorà, e non invece guidato da vertici.