



CORSI PER FACILITATORI 2014 – DISPENSE

Carlo Di Marco

Profili teorici della democrazia e della sovranità popolare

premesse

Senza la pretesa di arrivare a definizioni esaustive che non esistono, né a teorizzazioni assiomatiche, per tentare di fornire una qualche risposta alla non semplice domanda del titolo, si potrebbe dare avvio ad alcune riflessioni sulla base di una definizione che rispecchierebbe, secondo il suo propositore, l'opinione dominante: «la democrazia consiste in un metodo di formazione delle decisioni pubbliche: precisamente, nell'insieme delle regole che attribuiscono al popolo, o meglio alla maggioranza dei suoi membri, il potere, diretto o tramite rappresentanti, di assumere tali decisioni»¹. Ne discende che tale metodo consiste nella libertà positiva della maggioranza del popolo di governarsi da sé: le decisioni pubbliche sono assunte direttamente o indirettamente dai loro destinatari (più esattamente, dalla maggioranza di essi). Aggiungasi che il metodo in discorso deve avvalersi di un insieme di regole idonee a garantire l'esistenza di quella libertà.

La definizione in argomento non è da ritenersi (neanche per chi la propone) come unitaria ed esaustiva. L'Autore, infatti, ai fini della sua indagine, scompone il concetto di democrazia esaminandolo sotto vari punti di vista e distingue la democrazia formale da quella sostanziale. Di essa si intravedono così quattro dimensioni a seconda che si coniughi con i diritti definiti *primari* o con quelli definiti *secondari*. I primi sono quelli sociali e di libertà, i secondi quelli politici e civili. Questa complessa declinazione, pertanto, consente di aggettivare la democrazia in *liberale* e *sociale*; entrambe queste formule si ritrovano nella categoria della democrazia *sostanziale*; quella civile e quella politica, d'altro canto, compongono il tipo della democrazia *formale*. Ma nonostante questa catalogazione, sarebbe errato pensare (d'altronde chi si

¹ Così L. FERRAJOLI, *Principia iuris, Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, II, 5. L'A. avvalora tale definizione riportando una ricca bibliografia a cui è fatto rinvio per ogni approfondimento.

occupa della materia in argomento lo sa bene) che abbiamo di fronte tante democrazie quanti sono gli aggettivi che si affiancano al sostantivo.

Secondo una declinazione abbastanza intuitiva, in considerazione della definizione di partenza, la problematica relativa al contenuto della democrazia avrebbe due soluzioni: quella che prevede il metodo di formazione delle decisioni pubbliche con il popolo impegnato direttamente in alternativa a quella in cui le decisioni vengono assunte dai rappresentanti del popolo: nell'un caso e nell'altro si avrebbe democrazia, poiché diretta e rappresentativa sono aggettivi che distinguono due metodi fra loro diversi ed autoescludenti, ma democratici. Insomma, vi sarebbero due democrazie: l'una che si esercita direttamente, l'altra esercitata dai rappresentanti eletti. Ma – anche in considerazione della realtà storica, che mai ha visto, neanche nella tanto decantata democrazia della antica Atene, affermarsi il solo metodo della decisione diretta dei cittadini – alla democrazia non si può pensare come a un metodo di formazione delle decisioni che possa fare a meno di rappresentanti. A ben vedere, la dottrina moderna non esclude mai questa soluzione. Già nelle innovative percezioni di Locke si intravede una specie di coesistenza fra decisioni assunte direttamente dal popolo, e organi rappresentativi (legislativo ed esecutivo). Nel pensiero del filosofo inglese, Parlamento e Governo sono destinatari di un deposito di autorità da parte del popolo. Niente di più! Non vi è un contratto di sottomissione fra rappresentati e rappresentanti; il popolo è *primus* ed esercita i suoi poteri attraverso un meccanismo di rappresentanza, ma interviene direttamente (non per fare leggi, bensì per cambiare i rappresentanti) quando ritiene che l'operato del legislativo e dell'esecutivo sia contrario all'interesse pubblico. Esso si mobilita in base al suo diritto all'insurrezione che il filosofo qualifica eufemisticamente come diritto di appellarsi al Cielo.

Montesquieu disegna un sistema in cui scegliere dei governanti sembra inevitabile: nella repubblica democratica, secondo l'enciclopedista francese, il popolo dovrebbe essere il legislatore, ma nell'impossibilità oggettiva che lo sia, deve scegliere rappresentanti affidabili. Intervento diretto del popolo e sistema della rappresentanza si integrano, ma una volta scelto oculatamente chi governerà, prevale quest'ultimo. Il popolo esaurisce qui il suo ruolo diretto.

Per Rousseau, invece – per quanto il suo anti-elitismo sia stato fortemente messo in dubbio –, il popolo sovrano deve esercitare direttamente il potere legislativo e non è concepibile una delega della sua sovranità. L'esecutivo (non il legislativo), formato da rappresentanti revocabili, non è che un particolare corpo di cui non si può fare a meno, ma da controllare costantemente e, eventualmente, da porre in una posizione di subordinazione attraverso mezzi normali e/o eccezionali. Esistono anche qui i rappresentanti, ma oltre a non fare leggi si trovano in una posizione servente rispetto al popolo che è l'unico attore protagonista del potere decisionale.

Per via del classico capovolgimento del metodo d'indagine storico-politico della società basato sul materialismo storico e dialettico, Marx fa emergere il profilo classista della democrazia: la storia dell'umanità è storia di lotte di classi; l'attuale classe di potere (la borghesia) è numericamente inconsistente, mentre quella soccombente (il proletariato) è di gran lunga più numerosa. Ne discende, secondo la teoria marxista, che il predominio del proletariato sarebbe la forma di democrazia più alta mai esistita. Il sistema rappresentativo preso in sé, secondo il teorico tedesco, conserva l'attuale distribuzione dei privilegi economici ed è solo una forma perversa della democrazia. Attraverso l'uguaglianza scritta nelle Costituzioni liberali, infatti, tale sistema finisce per formalizzare i rapporti sociali ed economici esistenti. Anche per Marx la rappresentanza è solo uno strumento, non già un metodo avente in sé valore democratico.

A quanto pare, i pensatori cui abbiamo fatto sopra riferimento non escludono il concorso fra rappresentanza e potere decisionale diretto del popolo che, nella definizione da cui siamo partiti, sembrano autoescludersi. Rousseau e Marx vedono fra le due forme una necessaria combinazione, con la preminenza di quella diretta su quella rappresentativa che appare accessoria.

Nella critica del potere dei Soviet, Kelsen (tornando in parte sulle posizioni di Montesquieu) ribadisce il valore universale (non classista) della democrazia ed afferma che il relativismo ne costituisce la premessa filosofica. Ma proprio per questo la varietà che caratterizza la composizione sociale del popolo (non riconducibile ad un'unica classe sociale) determina la possibilità di mettere «la conquista del potere in pubblica gara [...] la vittoria in questa competizione [tocca, n.d.r.] a chi possiede veramente la qualità di capo [...] non chi meglio sa comandare, ma chi meglio sa servire, se non addirittura chi è più servile, giunge al traguardo»². La democrazia si realizza con una forma di Stato in cui si ha la libera competizione fra partiti rappresentativi delle coscienze popolari, che hanno il compito di conciliare il divario (dilemma di sempre) fra politica e società civile, consentendo la partecipazione dei cittadini. La democrazia, pertanto, è indiretta e parlamentare; si esprime attraverso il suffragio universale ed i partiti di massa garantiscono l'integrazione fra rappresentanza e protagonismo popolare. Anche nel pensiero di Kelsen sembra esistere un mix fra rappresentanza e intervento diretto dei cittadini, ma questi, normalmente, non decidono direttamente: partecipano alle decisioni assunte dai rappresentanti eletti attraverso i partiti politici. La singolarità e la fortuna di tale modello, elaborato nell'epoca dei partiti di massa, ripropongono il sistema rappresentativo basato, questa volta, sul suffragio universale e sulla novella della partecipazione dei cittadini alle decisioni di cui, tuttavia, restano titolari i rappresentanti. Un *tertium genus* fra rappresentanza e intervento popolare volto ad attuire l'esclusività dell'una a scapito dell'altro.

È innegabile che il ruolo dei partiti si rivela determinante in alcune situazioni (come nell'Italia giolittiana) in cui lo Stato liberale intraprende la strada del rinnovamento, cercando di ridurre l'enorme divaricazione fra capitale e lavoro, da una parte, e tentando il superamento dell'abisso fra politica e società, dall'altra. Ma da quest'ultimo punto di vista, il sistema rappresentativo basato sul suffragio universale non ha portato gli effetti sperati. Di ciò rappresenta ampia dimostrazione il crescente disamore degli elettori per le competizioni elettorali, la profonda crisi in cui è sprofondata l'intero sistema dei partiti negli ultimi decenni, l'influenza continua sulle coscienze esercitata da un contesto della libertà di essere informati sempre più controllato dal monopolio privato. Il metodo di assunzione delle pubbliche decisioni c.d. indiretto, pur arricchito del ruolo dei partiti, non solo non ha creato un sistema in cui il popolo si governa da sé, ma questa prospettiva appare sempre più lontana. La definizione di democrazia da cui siamo partiti fa emergere l'equivoco fra strumento e metodo: la rappresentanza, che è lo strumento, si confonde con la democrazia che è il metodo. La rappresentanza si sostituisce alla democrazia.

Gli scenari che attualmente si delineano nei paesi occidentali (in particolare in Italia) destano forti preoccupazioni fino al punto da doversi chiedere «se lo Stato democratico di diritto sia destinato a continuare», poiché «[i]l 'futuro' prossimo può incidere su entrambe le qualificazioni dello Stato. Dallo Stato democratico, ad esempio, si potrebbe tornare a qualcosa di simile allo Stato 'rappresentativo', com'era la monarchia uscita dallo Statuto albertino; oppure

² H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 1920, ed. it., Torino, 2004, 43.

lo Stato italiano, restando in qualche modo una democrazia (trasformata magari in democrazia maggioritaria), potrebbe uscire dalla forma dello Stato di diritto»³.

Un altro aspetto problematico (non secondario) che si accompagna all'intuizione kelseniana, prende forma con l'idea che alla radice della democrazia vi sia la libertà e non l'eguaglianza sociale: politica e formale la prima, materiale la seconda. Tale idea si estrinseca nella convinzione che «[l]a lotta per la democrazia è, storicamente, una lotta per la libertà politica, vale a dire per la partecipazione del popolo alle funzioni legislative ed esecutive. L'idea di uguaglianza alquanto diversa dall'idea dell'uguaglianza formale nella libertà, cioè della uguaglianza dei diritti politici, non ha niente a che fare con l'idea di democrazia». Insomma, secondo Kelsen, la democrazia è un metodo, la giustizia sociale è il suo risultato, ma ritenere (*ex post*) che metodo e risultati non siano congiuntamente valutabili non sembra ad oggi opinione totalmente condivisa. Non esiste alterità, ad esempio, fra democrazia e mondo reale dell'economia che da sempre costituisce il principale banco di prova della giustizia sociale. Ai fini del giudizio sui livelli di democraticità di un sistema politico, la componente economica non può essere trascurata «come del resto confermano le dottrine più diffuse che fissano le precondizioni della democrazia, in assenza delle quali di “democrazia” non si può nemmeno parlare»⁴.

In un esame retrospettivo del quadro globale, inoltre, l'epoca contemporanea è contraddistinta da una progressiva divaricazione fra democrazia e livelli economici internazionali che accentua a dismisura le disuguaglianze e l'ingiustizia sociale. Le condizioni economico-finanziarie che avevano permesso la nascita dello Stato sociale si conformano progressivamente alle decisioni assunte dalla potenza economica più grande del mondo: «a fronte delle difficoltà che derivavano dalla gestione dell'economia a causa dei petrodollari, sostituì il sistema dei cambi fissi, stabilito dagli accordi di Bretton Woods, con quello dei cambi flessibili. Fu sancita così la libertà di movimento dei capitali. Cioè, la liberazione dei capitali dalla potestà degli stati, la liberazione dei capitali dalla democrazia»⁵. Il fenomeno porta rapidamente alla contrazione della sovranità statale ed al conseguente incremento della c.d. retribuzione dei capitali ed alla loro detassazione, nonché alla teorizzazione dell'eccesso «delle domande di democrazia e della necessità di ridurle stante l'impossibilità del sistema di soddisfarle»⁶. Sul piano statale (la riflessione riguarda tutti i paesi in cui prevale il mercato capitalistico) si è recentemente ribadito che l'assenza di limiti all'accumulazione dei capitali ha portato ad una situazione in cui «i tre individui più ricchi della terra hanno un reddito annuo pari al prodotto interno lordo di 142 Stati poveri del mondo»; questa constatazione «non solo ha a che fare con qualunque forma della democrazia, ma ne è il motore nascosto e dominante»⁷.

Per tornare alla domanda da cui siamo partiti – pur consapevoli che la nostra (ben lungi dal pretendere di essere una risposta) è una mera considerazione –, il complesso scenario sopra descritto e le sue molteplici implicazioni rende particolarmente difficile l'individuazione di un modello ideale di democrazia. Non abbiamo voluto soffermarci sui profili etimologici del nomen, ma – nell'ipotesi in cui si voglia andare alla ricerca dei caratteri dei sistemi politici che almeno accostino la democrazia c.d. realizzata ad un modello ideale utopico (questo non sorprenda: da sempre, come si vedrà fra poco, l'utopia è un oggetto fondamentale della ricerca umanistica) onde non incorrere nella tentazione assai diffusa ai giorni nostri di «ridimen-

³ L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, www.costituzionalismo.it, 08.03.2004.

⁴ L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in www.costituzionalismo.it, 1/2006, 6.

⁵ G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in www.costituzionalismo.it, 1/2005.

⁶ *Ibid.*

⁷ G. U. RESCIGNO, *La democrazia costituzionale di Luigi Ferrajoli*, in www.costituzionalismo.it, 3/2008.

sionare la definizione della democrazia ideale in modo da adattarla ai sistemi politici»⁸, quasi che siano questi a dover plasmare il metodo democratico e non viceversa – la ricerca di un parametro sembra necessaria, e questo per alcuni non può che essere quello classico: la democrazia coniuga *Demos* (δῆμος) e *Kratos* (κράτος) ove il *Demos* è così cambiato che indica, nel XXI secolo, ciò che nel popolo vedono le Costituzioni pluraliste contemporanee e gli ordinamenti nazionali e territoriali. Nondimeno, anche nella sua concezione interclassista, tipica dello Stato democratico-pluralista *Kratos* prevale su *Demos* e l'unica comparazione possibile sembra dovere dar conto di un «modello tracciato dalla teoria e oggi in larga parte ancorato, giuridicamente, a norme ed a principi stabiliti in quasi tutte le Costituzioni»⁹. Appare verosimile, pertanto, una misurazione del grado di democraticità degli ordinamenti sia da un punto di vista delle rispettive previsioni costituzionali, che dell'effettività delle stesse in relazione al loro grado di attuazione legislativa. Questo, per le finalità della nostra ricerca, sembra un buon punto di partenza.

L'utopia è di questo mondo?

Ci eravamo riservati di trattare meglio il tema dell'utopia e per questo sembra inevitabile partire dall'opera di Thomas More del 1516¹⁰, poiché, notoriamente, a lui si fa risalire il conio della parola che vuol dire «in nessun luogo», dal greco ou (non) e topos (luogo). A differenza del perfezionismo, che può essere attivo, l'utopia nasce come un concetto puramente contemplativo»¹¹. Ma l'umanista inglese, aggiunge Sartori, «non dice che in “nessun luogo” sta per “impossibile”, che l'inesistente di oggi è anche un inesistente per sempre»¹². Anzi, l'A. (coinvolgendo Marx che nelle Tesi su Feuerbach predice per il pensiero materialista tedesco il passaggio dall'utopia alla scienza) afferma che «invece di essere un ideale contemplativo, l'utopia si trasforma in un progetto di azione [...] e non è più una finzione mentale senza luogo né tempo»; che (citando Manneheim) «le utopie sono spesso verità premature», [...] il progresso è realizzazione di utopie, [...] le utopie di oggi sono le realtà di domani»¹³. In verità, a scenari utopici s'ispira l'intera elaborazione teorica della città ideale sin dall'antica Grecia. E' nota la ricostruzione mitologica di Atlantide fatta da Platone in Repubblica, che però «non [è] una democrazia e Platone teneva soprattutto a descrivere un ceto di governanti che disprezzavano tutto tranne la virtù, che praticavano sincerità, moderazione e saviezza e sopportavano ori e ricchezze come un fardello, senza farsi inebriare dal lusso»¹⁴. Ma se ciò che è scritto successivamente non costituisce una mera rielaborazione di immagini utopiche millenarie, Thomas More con la sua opera riporta alla luce il mito della città ideale con gli occhi dell'umanesimo. Utopia nasce dalla denuncia del malcostume in Inghilterra, che si rivela attraverso ingiustizie perpetrate da nobili oziosi, dissipatori, prepotenti, attornati da nullafacenti e parassiti. In questo quadro Utopia diventa un programma di riforma radicale, ma non impossibile da realizzare da parte dei sovrani. E non può sfuggire come l'opera di More sia ripresa, oltre tre secoli dopo, in una visione oweniana da Cabet che nel suo viaggio nell'Icaria del 1840 lancia il messaggio comunista evangelico. Cabet recupera l'Utopia di More ma tiene

⁸ L. CARLASSARE, *Sovranità popolare*, cit., 8.

⁹ L. FERRAJOLI, *Sul nesso tra (teoria del) diritto e (teoria della) democrazia*, in www.costituzionalismo.it, 3/2008.

¹⁰ T. MORE, *Utopia, o la miglior forma di Repubblica*, in T. FIORE (cur.), Roma-Bari, 1997; oppure T. MORE, *Utopia*, in L. FIRPO (cur.), Torino, 1971.

¹¹ G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, 2008.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ V. I. COMPARATO, *Utopia*, Bologna, 2005, 19.

in debito conto gli insegnamenti utopici della prima scuola socialista (Owen, Saint-Simon, Fourier). La descrizione particolareggiata della città ideale, che da un punto di vista urbanistico assomiglia alla Parigi o alla Londra tardottocentesche, offre l'immagine icastica di un mondo possibile. L'utopia non è mai stata sinonimo dell'impossibile, ma della virtù che non alberga nell'oggi, albergherà nel futuro. La virtù è l'anima dei dieci re di Atlantide; è nell'Utopia di More; si trova ad Icaria. E si tenta di porla alla base delle centinaia di sperimentazioni che partendo da Owen, proseguono per tutta la seconda metà del XIX secolo. Ma è quello il periodo, viepiù, in cui l'utopia sembrerebbe svanire per sempre: il socialismo, dapprima utopico diventerebbe scienza in una prospettiva apertasi in un particolare momento storico. Quelle dei socialisti utopici erano giuste intuizioni accompagnate da grandi aneliti di giustizia sociale, ma privi di una scientifica consapevolezza dell'essere e del divenire delle società. Marx scopre delle leggi che operano nel mutamento sociale come altre leggi determinano il divenire della natura. Tali leggi dicono che la dialettica delle rivoluzioni conduce alla fine delle ingiustizie con l'estinzione delle classi sociali. Le grandi contraddizioni che assillano le forze produttive ed il mercato; il contrasto insanabile fra capitale e lavoro; la prigionia delle forze produttive nelle catene del sistema capitalistico di produzione-scambio, necessariamente determineranno la riappropriazione delle forze produttive da parte della società, avviandosi un processo di estinzione delle classi e dello Stato in una società comunista in cui tutti danno secondo le proprie forze ed ottengono secondo le proprie necessità. Ma tutto questo, a distanza di oltre un secolo dall'edizione inglese dell'opera di Engel del 1892 citata, dopo il fallimento di tutte le rivoluzioni proletarie e la globalizzazione capitalistica, fa ragionevolmente dubitare che l'utopia sia scomparsa. Una società di liberi ed eguali appartiene ad un futuro indefinito, come in tutte le utopie.

Soggetti e mezzi della sovranità popolare

Tornando al Demos come principale soggetto della democrazia, si direbbe che a cavallo fra le due guerre e nell'epoca degli stati pluralisti occidentali, desti particolare interesse. La letteratura, approfondendo i temi della partecipazione popolare, si sofferma in modo particolare (attraverso un'analisi della composizione sociale dei portatori di interessi in un determinato territorio) sugli attori. L'idea di popolo si riferisce a molti fattori che nel tempo sono andati sviluppandosi, e su cosa debba intendersi con questo sostantivo gli orientamenti dottrinari danno soluzioni differenziate: Kelsen evidenzia la distinzione fra popolo soggetto e oggetto del potere, sottolineando che le due entità in parte coincidono. In uno Stato (in senso astratto), l'elettorato attivo è soggetto politico, ma ad un tempo è anche destinatario delle regole statali equiparandosi, in tal veste, a quella parte del popolo che non è titolare di diritti politici ed è dunque oggetto della politica. Discende da ciò il valore della partecipazione come essenza della soggettività politica. In questo quadro, il tema dell'estensione dell'elettorato attivo si pone come elemento critico e centrale, poiché si posiziona, come meglio si vedrà in seguito, nello snodo decisivo della democrazia pluralista.

Il tema relativo ai soggetti della democrazia ha riflessi evidenti sulla questione controversa della spettanza della sovranità, poiché la negazione della soggettività giuridica al popolo determina – soprattutto nella dottrina classica di fine ottocento, ereditata per lungo tempo anche nel secolo da poco trascorso – la convinzione che allo stesso la sovranità non possa essere conferita. Si tratta di una persuasione legata all'utilizzo di categorie giuridiche di tipo privatistico che afferiscono alle situazioni soggettive degli individui. Ma l'emersione di interessi e problematiche completamente nuovi provenienti dalla società, rivelano ampiamente l'inadeguatezza di tali categorie per spiegare la posizione del popolo nei suoi rapporti con il

potere. I Costituenti della Repubblica pluralista, invece, mostrano un orientamento abbastanza chiaro nel senso della titolarità popolare della sovranità, per quanto, da un lato, la cultura giuridica prevalente nel secondo dopoguerra fosse ancora legata alla visione tradizionale dell'equivalenza fra sovranità e Stato-persona e, dall'altro, restino ancora indefinite fondamentali questioni teoriche sul rapporto fra popolo e *summa potestas*: se il popolo, una volta investito della sovranità, la eserciti anche in condizioni di normalità, ovvero l'intervento del sovrano sia limitato alla creazione dell'ordinamento; se la sovranità debba intendersi ancora come potestà suprema *legibus soluta*; se esistano strumenti che garantiscono la presenza effettiva del popolo sovrano nell'esercizio dei pubblici poteri. Due aspetti della sovranità popolare destano specifico interesse. Il primo concerne il suo stretto legame con l'insieme dei diritti fondamentali. Questi sono stati recentemente definiti, infatti, «frammenti di sovranità popolare in capo a tutti e a ciascun cittadino. Per questo ogni loro violazione è una lesione non solo delle persone che ne sono titolari, ma anche della sovranità popolare»¹⁵. D'altronde, il ritorno della società civile in una posizione primaria rispetto allo Stato, come è rinvenibile in altre forme nella filosofia rivoluzionaria dell'89, comporta un'esigenza di coinvolgimento diretto della società stessa nelle varie forme di decisioni politiche. Ebbene, tale esigenza è veicolata dalla Costituzione attraverso i diritti. Quello di partecipazione (non meno politico del diritto di voto) costituisce lo snodo fondamentale di una sovranità effettiva che vive con la mediazione dei partiti e delle altre forme associative. L'altro aspetto interessante è che la scelta dei Costituenti, nell'attribuire la sovranità al popolo, non cede a «[n]essuna suggestione kelseniana [...]. Né del Kelsen che identificava la sovranità nella qualità coercitiva dell'ordinamento giuridico, né del Kelsen 'americano' che avrebbe poi attribuito la sovranità alla Costituzione»¹⁶. Tale attribuzione, ove coniugata con il complesso sistema dei diritti collettivi e politici, infatti, supera il modello kelseniano. Vero è che la peculiarità di quel modello risiede nel conio della partecipazione attraverso i partiti come svolta rispetto alla liberal-democrazia, ma l'art. 49 Cost. va oltre poiché non ingessa il fenomeno partecipativo nel solo strumento dei partiti. Questi – data la portata innovativa degli articoli 1, 2°co., e 3, 2°co., Cost., in combinazione fra loro e con altre disposizioni di fondamentale importanza come gli artt. 17 e 18 Cost. – sono visti dai Costituenti come strumenti permanenti e principali, ma non unici. Pare, in altri termini, che la *volutas* dei Costituenti, nel prevedere la partecipazione popolare nella sfera (di grande estensione) dell'organizzazione economica sociale e politica del Paese, non abbia riferimento esclusivo ai centri decisionali nazionali (Parlamento e Governo), ma intenda irradiare il fenomeno partecipativo all'intera realtà del potere politico ed amministrativo del Paese. Si vuole che tale fenomeno sia presente nelle organizzazioni istituzionali ovunque si assumono pubbliche decisioni. Se questo è vero, la partecipazione voluta è talmente capillarizzata nel tessuto organizzativo della Repubblica che il suo principale strumento diventa persino insufficiente per garantirla. E l'ampiezza delle libertà associative, che si traduce nella varietà e nella molteplicità delle formazioni sociali, soccorre a garantire la presenza costante del sovrano attraverso un inedito (rispetto alla liberal-democrazia) ruolo di controllo. Per questa via, la sovranità popolare impregna di sé il tessuto sociale; la partecipazione è la sua principale forma di esercizio e la rappresentanza ne risulta legittimata «innervandola e controllandola, dotandola di visibile effettività, usandola come tramite per convertire tutto lo stato-soggetto ad apparato di apparati che realizza [no] le forme di esercizio della sovranità popolare»¹⁷. Il sistema rappresentativo, pertanto, sia nella dimensione nazionale che in quella locale si profila come strumento di democrazia, non già come fine. Esso è uno strumento del protagonismo popolare non plebiscitario che si colloca in una posizione orga-

¹⁵ L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, cit., 11.

¹⁶ R. A. DAHL, *La sovranità popolare e le sue forme*, in www.costituzionalismo.it, 1/2006.

¹⁷ Così G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., il quale si riferisce esclusivamente al ruolo dei partiti, ma riteniamo che le sue affermazioni siano estensibili anche all'associazionismo diffuso quale ulteriore ampliamento degli strumenti di esercizio della sovranità popolare.

nica alla rete sociale. In questa prospettiva si delinea la formazione di una composizione costituzionale che tende al superamento dell'antico dualismo fra politica e società .

Dallo scenario delineato non emerge una nuova teoria della democrazia, bensì la combinazione fra sistema rappresentativo e intervento diretto dei cittadini (con un ruolo strumentale del primo rispetto al secondo, in una visione interclassista del concetto di popolo che sta tutta nella tradizione kelseniana), avente come obiettivo il tendenziale superamento della dicotomia fra politica e società, in una prospettiva utopica. Vero è che non sono i cittadini a deliberare le leggi come nelle antiche forme di democrazia (caratterizzate, tuttavia, da limiti quali la schiavitù, l'ineguaglianza fra uomo e donna, l'esclusione degli stranieri dalla cittadinanza ed altri che ne disegnano inesorabilmente il declino), ma la novità contenuta nel nostro pluralismo costituzionale, rispetto al modello kelseniano, è nella trasformazione del ruolo della rappresentanza. Gli eletti, da governatori diventano facilitatori della partecipazione, e questa si manifesta come novello strumento della presenza del sovrano nelle pubbliche decisioni. Essa risulta possibile allorché si formalizza nelle Costituzioni e nelle leggi, ma la sua effettività rimane strettamente legata all'evoluzione dei periodi storici ed alle complesse *performances* di una dialettica politica e sociale che conosce flussi e riflussi, slanci innovativi e battute d'arresto .

Nel nostro ordinamento entra in scena il diritto alla partecipazione popolare che si configura, nel dettato costituzionale, come intervento popolare diretto. Esso può manifestarsi in varie modalità: in via preventiva, successiva e/o concomitante nelle molteplici fasi dell'assunzione delle pubbliche decisioni. I nostri Costituenti fissano così, con un compromesso consapevole ma non privo di contrasti, il programma democratico della Repubblica utopica (del futuro). In Italia, agli albori dell'esperienza repubblicana si afferma da autorevole fonte che «per compensare le forse di sinistra della rivoluzione mancata le forze di destra non si opposero ad accogliere nella costituzione una rivoluzione promessa»¹⁸. Il Calamandrei sembra riferirsi al fatto che la sovranità popolare trova spazio per restare presente anche nel modo di essere della Repubblica di domani in un quotidiano, organico e reticolare intervento del popolo che non si limita all'esercizio del diritto di voto, ma si inserisce in un complesso sistema di controllo sull'operato dei rappresentanti. L'angolo visuale si sposta, dunque, dalla sola formalizzazione delle maggioranze elettorali al riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo: l'uomo elettore è privo dei diritti di cittadinanza almeno per il tempo di una legislatura. Egli non è soggetto del proprio pensiero poiché per un periodo più o meno lungo ne resta espropriato. Il rappresentante può anche tradire i buoni propositi per cui è stato eletto, ma tant'è! Il sistema della rappresentanza, da solo, non concepisce alcun meccanismo di controllo della società civile sui rappresentanti. Come si soddisfa l'esigenza di ogni cittadino di vedersi riconosciuti quotidianamente, e non solo ogni quattro o cinque anni, la libertà e la garanzia di quelli che propriamente sono definiti diritti di cittadinanza ? L'uomo elettore partecipa ogni quattro o cinque anni e sceglie i rappresentati; l'uomo individuo contribuisce al formarsi – in virtù della massimizzazione delle libertà di pensiero, associazione, riunione, insegnamento etc.– di una molteplicità di momenti di controllo diffuso che sostanziano la sovranità popolare. In tal senso, la più recente dottrina sottolinea la presenza, nella Costituzione, della dimensione partecipativa, in «segni linguistici espressi nell'art. 3.2 quando individua nel promovimento della partecipazione in campo politico, economico e sociale (ed oggi aggiungerei culturale) un fine generale dell'ordinamento della Repubblica e di tutta la sua

¹⁸ La nota affermazione di P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituzione e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (cur.) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, CIIV, è riportata anche in B. CARAVITA DI TORITTO, *Oltre l'eguaglianza*, cit., 14.

azione. La “partecipazione” vi è prevista come un fine generale della Repubblica, in stretta unione allo sviluppo della persona umana»¹⁹.

La partecipazione *stricto sensu*

Sembra opportuno a questo punto, ai fini di una maggiore comprensione dei principi che caratterizzano il ruolo dei cittadini nello Stato pluralista, esaminare più da vicino il concetto di partecipazione. Si tratta di un argomento che ha da sempre affascinato storici, sociologi e giuristi-pubblicisti, anche in oscuri momenti antecedenti la Repubblica. La partecipazione è stata vista come simbolo di un processo sociale volto a ridurre le distanze fra cittadini e potere, e sulla sua nozione si è discusso a lungo. Essa implica una distinzione fra soggetti aventi la titolarità del potere decisionale e società civile. Intesa, questa, come insieme dei cittadini singoli o associati e portatori dei più svariati interessi della società. Chi partecipa interviene in via propositiva e/o consultiva sulla *volutas* del soggetto preposto alla decisione pubblica che definisce le regole, i programmi di sviluppo e i progetti delle collettività rappresentate. Detto intervento può verificarsi preventivamente, contemporaneamente o successivamente ai procedimenti decisionali dei pubblici poteri. Di converso, l'assunzione diretta delle decisioni da parte del popolo costituisce una fenomenologia che nega la partecipazione. Ne discende che il popolo, quando interviene nei processi decisionali, usa due diverse modalità che fra loro si escludono vicendevolmente: l'una è di carattere decisionale (in alcuni casi i cittadini decidono direttamente scavalcando il sistema della rappresentanza), l'altra è propriamente partecipativa (i cittadini non decidono, ma attraverso vari strumenti e modalità influenzano la volontà dei soggetti istituzionali preposti dall'ordinamento ad assumere pubbliche decisioni). Solo in quest'ultimo caso, pertanto, si parla di partecipazione in senso proprio. In conseguenza, vari istituti giuridici di livello nazionale (referendum abrogativo e confermativo) e di livello locale, a rigor di logica, non potrebbero essere definiti come propriamente partecipativi, ma di decisione diretta. Semmai si tratterebbe (ed è questa un'altra finalità della nostra ricerca) di verificare l'equilibrio fra decisioni dei rappresentanti ed intervento diretto del popolo (partecipativo e/o decisionale) su di esse.

Democrazia e autonomie locali

A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso si avvia, nell'ordinamento positivo della Repubblica, nel quadro di un accelerato processo di superamento del centralismo statale, una fase di rivalutazione delle città. Anzi, di più: nello scenario di una tendenziale trasformazione della stessa sovranità interna dello Stato, lo sviluppo locale oggi si coniuga progressivamente con il fenomeno della globalizzazione. In una prospettiva diacronica di lungo periodo, e fatte le necessarie distinzioni fra periodi storici fra loro completamente diversificati, si può notare che nell'Italia dei comuni il dinamismo economico nei territori locali si accentua in misura direttamente proporzionale all'ampliamento dell'autonomia politica strappata agli imperatori. Nelle fasi storiche successive, in base alle strategie politiche degli stati centrali, i territori locali

¹⁹ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, 154. Dall'esistenza indiscussa di un «impianto positivo del problema partecipativo», discende, secondo l'A., la nascita «di un vero e proprio “diritto soggettivo”, nella forma di un diritto fondamentale individuale: il che potrebbe ricondursi alla concezione tradizionale che concepisce l'attività politica del cittadino come la vera e propria espressione di un diritto fondamentale (diritto politico)» (*ibid.*).

si sviluppano economicamente in modo diseguale fra nord e sud. Con il pluralismo la situazione è contraddistinta da una contraddizione: da un lato (in particolare con la Costituzione italiana), si vive un'evidente fase di rivalutazione dei governi locali, dall'altro, fa da zavorra l'insieme dei ritardi e delle contraddizioni che rallentano e ostacolano l'attuazione dei principi autonomistici. Tale fase di rivalutazione, infatti, è preceduta da un intervallo piuttosto lungo in cui – nonostante l'articolo 5 della Costituzione costituisca una formale rottura con il passato – il centralismo si ripropone nel diritto positivo e nella giurisprudenza. In sintesi, la visione liberale dello Stato sopravvive all'interno dell'ordinamento comunale e provinciale dopo l'entrata in vigore della Costituzione sino alle riforme dei primi anni 90, determinando il prolungamento dell'arcaico sistema di relazioni fra centro e periferia. A ben guardare, al protrarsi dello stato-centrismo si affianca quasi specularmente, nonostante la Costituzione repubblicana avesse già da tempo disegnato in via programmatica la nuova posizione attiva dell'uomo non più suddito e/o passivo ma partecipe, la continuazione della vecchia visione negativa delle libertà tipicamente liberale. Secondo un'indagine diacronica, d'altra parte, fatte le debite distinzioni fra epoche storiche, emerge una proporzione diretta fra protagonismo dei livelli locali di governo e coinvolgimento delle forze sociali nelle pubbliche decisioni. Nei periodi in cui le istituzioni locali hanno maggiore autonomia, infatti, le forze sociali sono maggiormente coinvolte; la cittadinanza politica – pur se prima dell'epoca contemporanea e fra mille contraddizioni tale fenomeno non ha mai interessato direttamente gli strati più deboli della popolazione – risulta ampliata. Nelle varie epoche storiche, più il potere si mostra accentrato, meno la partecipazione alla vita politica sembra toccare gli strati più bassi delle aggregazioni sociali. Anticamente nella *Civitas* le collettività si stringono pacificamente e senza costrizione alcuna per principio di vita comune, in forza del comune interesse solidale di etnie o gruppi di medesime origini. Questo spontaneo associarsi racchiude la natura più intrinseca dell'aggregato sociale che nei secoli diventerà il comune: la manifestazione organizzativa dell'interesse collettivo che nella storia subirà profonde trasformazioni e secolari umiliazioni. Ciò che in epoca medievale viene dal basso (ad esempio la nuova economia, il commercio, la creatività paleo/industriale, l'arte, il talento e così via) costituisce un patrimonio di risorse che, per affrancarsi dal sistema feudale, richiede nuove istituzioni e nuovi soggetti politici. Di riflesso, questo turbinio sociale genera nei regnanti travolgenti crisi di potere che si risolvono drammaticamente nelle turpi reprimende degli imperatori normanni e tedeschi. Nella storia delle istituzioni non si direbbe che le forme di esercizio dei pubblici poteri abbiano mai coinvolto gli strati più numerosi (e più diseredati) delle popolazioni, neanche nell'antica *polis*, ma nell'epoca dei comuni liberi, ridimensionata fortemente la schiavitù, al governo municipale sono preposte le rappresentanze delle arti e dei mestieri, in un sistema politico censuale che andrà via via (anch'esso) trasformandosi con l'affermarsi delle signorie, dei principati e dell'assolutismo: l'essere parte attiva nelle decisioni politiche nelle città (l'essere cioè titolari di diritti di cittadinanza) migra dai soggetti appartenenti alla borghesia operosa (non numerosa come i servi della gleba, ma certo più di duchi e vassalli messi insieme) verso categorie oligarchiche di famiglie principesche, fino a passare di mano ed accentrarsi nel sovrano assoluto. Prendendo spunto dalle riflessioni che precedono e osservando la nostra vicenda costituzionale, è possibile rilevare che il programma attuativo della Repubblica autonomista non riguarda le sole istituzioni locali, coinvolge il novero delle libertà individuali, nonché il rispetto e la valorizzazione della persona nelle libere associazioni dove essa può riconoscersi e svilupparsi. In questo senso appare fondata l'idea che l'esigenza d'autonomia delle istituzioni locali sia esigenza della società, come, d'altronde, con riferimento al tema della garanzia individualistica tipicamente liberale, è stato giustamente notato²⁰. Il progetto costituzionale di una Repubblica delle autonomie presenta legami profondi con quello dell'uguaglianza sostanziale. Dignità umana, uguaglianza, partecipazione all'organizzazione sociale, economica e politica

²⁰ G. BERTI, *Art. 5* in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985.

del Paese, diritti di associazione, sistema delle autonomie, costituiscono un complesso ed unitario programma. Questo, per la sua realizzazione, richiede tempi lunghissimi ed incontra soluzioni confuse e contraddittorie in un quadro generale in cui «il cammino delle riforme istituzionali sembra procedere a forza di stimoli esterni al sistema politico, secondo procedure che si discostano dal modello prefigurato dai Costituenti, se non, addirittura, attraverso micro-rotture costituzionali che valgono a superare – con un riformismo che è stato definito “progressivo” o “di processo” – i “blocchi” che, sistematicamente, si incontrano lungo la strada di ogni iniziativa di riforma»²¹.

Lo stretto legame che intercorre fra democrazia, sovranità popolare e autonomie locali ci fa ritenere che la partecipazione dei cittadini come principale strumento attuatore del programma costituzionale – pur se con caratteri non sempre univoci – si impone quale elemento distintivo dell'unico cambiamento possibile per quanto appaia, al momento, solo una speranza (utopia?). In realtà, si afferma, «senza una partecipazione democratica non potrà esserci un duraturo processo di pace ed una affermazione più universalistica dei diritti di cittadinanza, che possano rendere gli uomini più liberi e più uguali. È solo una speranza? Forse. Ma senza coltivare speranze il mondo non si è messo mai in cammino e siccome la storia non è finita, né mai lo sarà, già l'essere in cammino è segno di vitalità»²². La risposta alla domanda da cui siamo partiti, se esiste, è per il momento rinviata!

²¹ Così F. GIUFFRÈ, *La Costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, Bologna, 14 ottobre 2008, 2.

²² P. CASTELLANI, *La democrazia e i suoi dintorni*, in *www.costituzionalismo.it*, 2008, 13.