

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA
SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA



*Corso di Dottorato di ricerca in Diritto
Curriculum pubblicistico
(XXXIV ciclo)*

Tesi di dottorato
Dalle agorà alla *e-democracy*:
la declinazione del concetto di democrazia attraverso
la partecipazione dell'elettorato ai processi decisionali decentrati

Tutor
Chiar.ma Prof.ssa Eleonora Ceccherini

Candidato
Dott. Diego Baldoni

Anno accademico 2020/2021

*«Consideriamo chiunque non partecipa alla vita del cittadino
non come uno che bada ai propri affari
ma come un individuo inutile»*

Sentenza di Pericle tramandata da Tucidide, II 40.2

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

LA PARTECIPAZIONE NELLA DEMOCRAZIA MULTIFORME. UN APPROCCIO STORICO-CONCETTUALE

1.	<i>Demos-kratos</i> : un itinerario di evoluzione dell'umanità.....	18
	1.1. Le tracce delle essenziali riflessioni degli antichi.....	19
	1.2. Tra elaborazioni bassomedievali e rinascimentali.....	24
	1.3. Nel solco del florilegio intellettuale dell'Età Moderna.....	26
	1.4. Il percorso compiuto nella contemporaneità.....	30
2.	Una prospettiva tassonomica nell'epoca dell'aggettivazione di un termine.....	37
	2.1. Le tappe dell'evoluzione della democrazia diretta: dall'origine ai giorni nostri, transitando per la Rivoluzione francese.....	39
	2.1.1. <i>Internet</i> e la trasformazione di un concetto.....	42
	2.2. La fragile insostituibilità della rappresentanza.....	44
	2.2.2. Elogio dell'assemblea?.....	48
	2.3. Democrazia è partecipazione.....	50
	2.3.1. Che impatto per la qualità della decisione finale?.....	54
	2.4. La democrazia deliberativa.....	55
	2.4.1. La <i>deliberation</i> anglosassone e la sua traduzione nel nostro Paese.....	58
3.	Quale fondamento costituzionale per la partecipazione?.....	62
	3.1. Concorrere a determinare la politica nazionale: il partito politico fragile <i>dominus</i> della partecipazione.....	64
	3.1.1. Non più partiti. Rifiuto del <i>nomen</i> , leaderismo e liquidità.....	68
	3.2. Il risultato dell'azione nelle istituzioni: il controllo sul metodo e l'analisi e la	

valutazione nel merito.....	70
3.2.1. Le più recenti soluzioni dell'ordinamento in tema di trasparenza.....	71
3.3. Una distanza crescente: sfiducia e disaffezione dei cittadini nei confronti dei processi democratici.....	73
3.3.1. Decentrare per (ri)partecipare. Linee di intervento per arginare l'astensionismo e favorire il voto.....	77

CAPITOLO II

OLTRE LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: IL COINVOLGIMENTO DELL'ELETTORATO REGIONALE

1. L'esordio degli strumenti partecipativi nelle Regioni.....	82
1.1. Una lenta e complessa attuazione.....	87
1.1.1. "Il problema della Regione" in Assemblea costituente.....	91
1.2. Innestare il referendum nell'alveo della rappresentanza regionale.....	96
1.1.2. Gli altri strumenti di partecipazione: l'iniziativa legislativa popolare e il retaggio storico della petizione.....	101
2. Il nesso tra la revisione del Titolo V della Costituzione e la crisi della rappresentanza.....	106
2.1. Gli statuti ordinari "di seconda generazione" e il mutato interesse verso la partecipazione.....	108
2.2. Il legislatore statutario alle prese con la rinnovata disciplina referendaria.....	111
2.2.1. Conferme e puntuali modifiche: il referendum abrogativo, consultivo e sulle variazioni territoriali.....	116
2.2.2. L'impercorribilità costituzionale di una secessione regionale mediante referendum.....	121
2.2.3. Il referendum statutario, un'eventualità costituzionalmente riconosciuta.....	124
2.2.4. La limitata novità referendaria propositiva e approvativa di tipo costitutivo.....	126

2.2.5. Le mancanze: la consultazione referendaria arbitrare o controllo o sospensiva.....	131
2.3. Modifiche agli altri istituti esistenti e talune innovazioni.....	132
2.4. L'effettivo ricorso agli strumenti di partecipazione democratica.....	135
3. Le leggi generali sulla partecipazione.....	138
3.1. Il primo laboratorio regionale tra <i>town meeting</i> e <i>sunset law</i>	142
3.1.1. Il superamento del possesso dei requisiti soggettivi di cittadinanza e maggiore età.....	145
3.1.2. Sostegno, rafforzamento ed estensione: le nuove pratiche accanto al dibattito pubblico.....	148
3.1.3. Gli enti responsabili della vigilanza e della valutazione e gli organismi di supporto.....	151
3.2. Pari legittimità per tutti gli <i>stakeholders</i> ? La regolamentazione regionale dei portatori di interessi.....	155
3.3. Il rapporto costi-benefici: finanziare e valutare la partecipazione.....	158
3.4. Un primo bilancio tra luci ed ombre.....	162

CAPITOLO III

SMART DEMOCRACY:

LA RIVOLUZIONE DIGITALE DEI PROCESSI PARTECIPATIVI

1. La transizione tecnologica della democrazia: governarla per non subirla.....	166
1.1. Nuovi diritti e rinnovati squilibri.....	171
1.1.1. Il dilemma dell'accessibilità tra opportunità di partecipazione e <i>digital divide</i>	173
1.1.2. La costituzionalizzazione del diritto all'accesso a <i>internet</i>	176
1.1.3. L'orizzonte substatale e il costante raffronto con le esperienze oltreconfine.....	178
1.2. I rischi celati nelle tecnologie: quali scudi contro la vulnerabilità del sistema democratico digitale?.....	181
2. Deliberazioni popolari, deliberazioni populistiche.....	186

2.1. L'attualità della rappresentanza politica nell'evoluzione delle sue forme.....	189
2.2. Il confronto e la dialettica nella moltiplicazione dei luoghi della democrazia.....	192
2.2.1. Digitalizzare una sottoscrizione per vivificare la partecipazione.....	194
2.2.2. I colossi delle petizioni <i>online</i>	201
2.2.3. <i>Mission possible</i> : dematerializzazione della democrazia procedurale.....	203
2.3. Verso la ricerca di una (non) improbabile votazione elettronica da remoto.....	205
3. Quali Regioni sono pronte a raccogliere la sfida?.....	211
3.1. Il punto di partenza: la decisione decentrata più prossima all'elettore. Primi tentativi.....	214
3.2. Segue. Un'occasione di rilancio per l'attività delle Assemblee legislative regionali.....	216
3.3. Se un'indagine attorno alla disciplina della democrazia in presenza ne suggerisce un adattamento per le forme da remoto.....	217
3.4. <i>Case-study</i> : l'esercizio del mandato elettivo durante l'emergenza pandemica da Covid-19.....	220

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Il percorso che porta all'individuazione del tema di ricerca di una tesi dottorale può risultare particolarmente lineare o denso di asperità a seconda della combinazione di una pluralità di circostanze che spesso esula dalla stessa volontà dell'interessato. Nella mia esperienza ho osservato una minoranza di colleghi che, forte del sostegno del *tutor* didattico, ha perseverato con il progetto presentato al momento della selezione. Una maggioranza, invece, ha mutato l'argomento della ricerca inizialmente avanzato in seguito a un confronto con il proprio *supervisor* scientifico. Oltre questa dicotomia, è sempre più presente un *tertium genus* di dottorandi che, nel passaggio da studenti a studiosi, smarrisce o non ritrova una figura di stabile riferimento identificabile in chi «“è più avanti” provvisoriamente, non quello che è stabilmente più su e, tanto meno, quello che è arrivato in cima e può guardare dall'alto in basso tutti gli altri¹», insomma colui che un tempo veniva definito un “maestro”. Questa fonte di difficoltà induce alla necessità di rintracciare soluzioni personali che prestano maggiormente il fianco all'errore. Ciononostante, la vivacità scientifica di molti giovani ricercatori è sovente l'occasione per mostrare capacità di (ri)costruire strade che talvolta conducono anche a (ri)trovare una feconda guida accademica.

L'autonomia ha caratterizzato la prima parte del mio lavoro di studio e analisi, voglia pertanto il lettore perdonare la scelta iniziale di assecondare un argomento di tesi frutto di un'esperienza nata e cresciuta di mia iniziativa. Accade di frequente che la comunità scientifica venga incoraggiata a presentare proposte di contributi per convegni attraverso una *call for papers*: questo anglicismo rappresenta la più preziosa occasione offerta a degli studiosi in erba per allenarsi nella scrittura di un articolo scientifico, maturare capacità di *public speaking*, cogliere occasioni di *networking* e foggiare nuove idee. Erano già trascorsi alcuni mesi dall'esordio del mio dottorato quando venni a conoscenza del “*Workshop* per giovani ricercatori sull'impatto del diritto europeo sulle costituzioni nazionali” organizzato dall'Università di Siena e intitolato: “Trent'anni dopo il 1989. Interrogativi sulla democrazia tra Stati nazionali e Unione europea”. In particolare, mi colpì come tra i temi per cui inviare proposte comparisse: “La democrazia diretta e

¹ Avvalendomi della nobile descrizione offerta da G. ZAGREBELSKY, *Mai più senza maestri*, Bologna, 2019, 22.

partecipativa: quali potenzialità? quali rischi?”. Stimolato da uno sguardo multilivello che andasse oltre il diritto parlamentare di mia predilezione durante il percorso universitario e di *master*, ho inviato una proposta che ho potuto esporre in un *panel* che ha rappresentato l’esordio di talune riflessioni su quello che sarebbe divenuto il mio tema di tesi. Tutto ciò, nel tentativo di calpestare terreni argomentativi non troppo arati, benché auspicabilmente di interesse, con il desiderio di poter aggiungere qualche mattoncino all’edificio finora eretto.

Per intraprendere proficuamente un itinerario di ricerca attorno alla democrazia occorre avere contezza di doversi confrontare con un pensiero che non ha paragoni quanto ad ampiezza dell’impianto teorico, estensione nello sviluppo temporale e sensibilità interdisciplinare; specialmente, «trattando di democrazia diretta, la lettura giuridica degli eventi costituzionali deve avvalersi delle categorie interpretative della scienza della politica²». La più recente dottrina lascia cogliere un certo fermento nel voler stabilizzare le differenti declinazioni con le quali è possibile rivolgere uno sguardo alla materia, ancor più oggi che i processi democratici si trovano in piena crisi di legittimità popolare. Ho sempre creduto che lo spirito che conduce a interrogarsi sul significato della democrazia dovesse emergere in ciascuno di noi, anzitutto in quanto cittadini, e che poi fosse compito degli studiosi affrontarne un arduo approfondimento teorico che, a partire dalle tracce del passato, restituisse l’attualità di un concetto che si è profondamente evoluto negli ultimi anni.

Allo scopo di sviluppare coerentemente questa tematica, è risultata decisiva la connessione con la mia *tutor* didattica che, con il suo acuto giudizio, ha raccolto gli esiti delle mie considerazioni iniziali e mi ha condotto per tutta la seconda parte del triennio dottorale fino allo sviluppo concreto dell’elaborato. Con lei ho sempre lavorato intensamente, malgrado le difficoltà connesse all’emergenza epidemiologica da

² Secondo A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *federalismi.it*, n. 1 - numero speciale, 2017, 3, «è consigliabile che il cultore del diritto costituzionale accetti di prendere metodologicamente in prestito, e forse anche appropriarsene laddove intuisca qualche limite del nudo dato giuridico, gli strumenti che all’analisi giuspubblicistica sono offerti dalla politologia che meglio sa avvalersi dell’analisi comparativa e con essa si occupa in particolare della forma referendaria». Questo in ragione del fatto che «i percorsi del diritto costituzionale e della scienza politica sono caratterizzati dall’essere delle “convergenze parallele”, per usare una nota formula del lessico politico. Ciò vuol dire che sono distinti ma non distanti e che dovrebbero, parallelamente, camminare verso un traguardo comune, che è quello della lotta per la democrazia costituzionale», come spiega T.E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica: ovvero delle “convergenze parallele”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022, 11.

Coronavirus, affinché potesse emergere un elaborato di tesi rigoroso nel metodo e innovativo nel merito. Più in generale, il rapporto di cui ho goduto è sempre stato scientificamente stimolante e costantemente rivolto a ricercare un miglioramento attraverso ciascun compito affrontato.

È auspicio di chi scrive che nell'oggetto della ricerca possa annoverarsi la complessità delle competenze metodologiche acquisite e dei contenuti affrontati durante le attività del triennio del Corso di dottorato in Diritto, *curriculum* pubblicistico, presso l'Università degli Studi di Genova. Plurimi sono gli aspetti da investigare e quale prima linea di indagine è emersa l'esigenza di cercare di restituire chiarezza al lettore nei confronti di un concetto per cui «notevole è oggi la confusione sotto al cielo: si provi solo a enumerare con quanti e quali aggettivi la democrazia, oggi, anche nei discorsi politici correnti, viene qualificata: democrazia *rappresentativa*, democrazia *deliberativa*, democrazia *partecipativa*, democrazia *associativa*, democrazia *diretta*, democrazia *plebiscitaria*, e forse anche altri se ne potrebbero aggiungere³» nell'epoca dell'aggettivazione di un termine. Quindi, non si conosce modo più opportuno per perseguire tale scopo che rintracciare le riflessioni degli antichi per delineare il percorso compiuto dai moderni, così da apprezzare come nel corso dei secoli la parola "democrazia" abbia alternativamente assunto significati scongiurabili e desiderabili. Talvolta, le oscillazioni si sono avute anche in un rapido volger d'anni, come durante «il XX secolo, un secolo in cui la democrazia è sembrata scivolare, in alcuni momenti, in una fase tragica e oscura, si è rivelato invece l'era di un trionfo senza precedenti⁴».

Come seconda linea di indagine è parso doveroso rilevare il rapporto tra democrazia e partecipazione, con l'ipotesi di partenza costituita dal fatto che il prendere parte alle attività della propria comunità di riferimento risulti essere la più nobile espressione di cittadinanza. Agli organi elettivi di prossimità è richiesta una capacità di vicinanza alle esigenze del cittadino e la migliore sensibilità istituzionale per proporre soluzioni ed esse

³ «Crediamo infatti che tornare a riflettere sulla democrazia sia oggi un compito cruciale, da molti punti di vista: su un piano analitico, per cercare di comprendere i processi di crisi e di trasformazione degli assetti istituzionali democratici; ma anche, e non secondariamente, su un piano normativo o anche dichiaratamente filosofico. È infatti ben difficile poter valutare i processi reali se non si assume, con piena consapevolezza, un paradigma normativo, "un'idea" o "un ideale" di democrazia, a partire dal quale interpretare i fenomeni obiettivi, le tendenze in atto», con riferimento alle considerazioni contenute nell'opera di A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 89 s.

⁴ Come opportunamente rammenta R.A. DAHL, *On Democracy*, New Haven, 1998, trad. it. C. PATERNÒ, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, 2000, 189.

non possono che essere offerte per mezzo di un coinvolgimento delle strutture maggiormente radicate nel territorio. Ancor più, nel corso del tempo presente in cui «si assiste ad un superamento dell'originario binomio Comunità-Stato progressivamente sostituito dal circuito istituzionale Unione-Stato-Regioni, che dovrebbe trovare la propria legittimazione nella ricerca di un rapporto diretto con i cittadini⁵», sono proprio le Assemblee legislative regionali che dovrebbero rappresentare il motore normativo per il rilancio di un attivismo democratico.

Quale terza linea di indagine, non è possibile svolgere delle riflessioni attorno alla democrazia che possano risultare contemporanee senza considerare quella forza dirompente costituita dalla Rivoluzione digitale che «alla democrazia offre strumenti per combattere l'efficienza declinante, e arriva a proporre addirittura una rigenerazione⁶». Soltanto con la piena cognizione delle potenzialità dello strumento, nonché della sua integrazione nelle riflessioni in materia, è possibile governarne l'utilizzo nell'ambito dei processi democratici che inevitabilmente ne sono risultati coinvolti, ove non travolti. Chi si appresta a leggere l'elaborato, troverà queste tre istanze sviluppate in altrettanti capitoli in cui scorgere la collocazione di quelle che sono parse le ineluttabili chiavi di lettura sull'argomento in oggetto, auspicandone un'opportuna distinzione per paragrafi che possano disegnare un'agile suddivisione della trattazione.

Il primo capitolo, nelle intenzioni di chi scrive, ha dovuto assumere necessariamente una forma tripartita fra le prospettive storiche, tassonomiche e costituzionali. Lungo l'*excursus* storico non si è potuta, né voluta, presentare la sterminata elaborazione dottrinale cui è seguita una vasta produzione scientifica di cui sarebbe stata una fatica di Sisifo il solo congegnarne una versione sintetica. In ragione di ciò, si è ritenuto preferibile lo sviluppo della sola concatenazione di ineludibili riflessioni che fossero funzionali all'articolazione dei nodi gordiani essenziali che hanno costellato i ragionamenti attorno a come una comunità dovesse essere condotta.

In seguito, nel profilo di analisi volutamente produttivo di una categorizzazione c'è il bisogno di ritrovare una definizione delle più diverse moltiplicazioni del termine "democrazia": «una strada percorribile per compensare le lacune della rappresentanza

⁵ G. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *federalismi.it*, n. 19, 2019, 4.

⁶ Così l'introduzione di S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997, V, ossia uno dei primi lavori a illuminare sul rapporto tra diritto pubblico ed evoluzione informatica.

può essere quella del rafforzamento degli istituti di democrazia diretta e democrazia partecipativa (o partecipatoria), con varianti differenti a seconda dei diversi ordinamenti, nell'intento di integrare e dare vigore alla democrazia rappresentativa e non già sostituirla⁷».

Da ultimo, la visione della ricerca deve considerare il perimetro costituzionale, nonché sovranazionale, entro il quale potersi modulare. Non solo, il quadro è sempre più congruamente identificabile nella dimensione multilivello ed esiste «sia in ambito internazionale che interno, l'indiscutibilità della presenza dei diritti di partecipazione come elemento fondante degli ordinamenti democratici⁸».

Con i solidi riferimenti di apertura, si intende condurre il lettore a un secondo capitolo che non rimanga ancorato al livello statale, ma che si inserisca nel prisma del decentramento regionale ed esplori tutti gli aspetti decisivi a comprenderne le dinamiche. Ciò è suffragato dalle previsioni costituzionali, in particolar modo osservando l'art. 5 della Costituzione, laddove è presente il passaggio «da un'interpretazione stato-centrica a una nuova che si accompagna ai temi della valorizzazione e della promozione delle autonomie locali⁹».

Dalla tardiva attuazione normativa che ha segnato l'evoluzione delle Regioni alla più recente revisione costituzionale, transitando per l'analisi degli statuti e degli strumenti partecipativi, si procede con l'obiettivo di comprendere limiti e potenzialità del coinvolgimento dell'elettorato regionale. Indubbiamente, «il periodo in cui viviamo presenta forti punti di contatto con gli anni Settanta del Novecento [...]. All'epoca in tutta Europa, ma in particolare in Italia, si ebbero ampie mobilitazioni a favore dell'estensione

⁷ Nella lettura di chi, all'interno del mio Dipartimento, ha inteso dedicarsi scientificamente – tra gli altri argomenti – ai temi oggetto di questa trattazione, v. S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, 12.

⁸ F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, 53 s., per cui «in questa prospettiva si può affermare che la Costituzione italiana delinea un circuito, che, partendo dall'art. 1 e passando per l'art. 3 sotto la copertura dell'art. 2, trova negli artt. 48, 49, 50 e 51 gli elementi essenziali di una costruzione, che può sostanziarsi in maniera differenziata per quanto riguarda gli strumenti tecnici ed i risultati inerenti la forma di governo (nazionale e subnazionale), ma non per quanto riguarda gli obiettivi minimi della forma di Stato e di regime».

⁹ «Lo Stato, secondo questa nuova interpretazione, dovrebbe sciogliersi in un processo di massimizzazione del ruolo dei governi locali, auto-marginalizzandosi progressivamente», in C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova, 2009, 58: «In tale prospettiva, il decentramento che fino a quel momento è intenso come burocratico poiché coinvolgente le stesse istituzioni dello Stato-persona, diventa invece autarchico poiché coinvolgente soggetti altri rispetto allo Stato-persona».

della democrazia in varie sfere¹⁰». Pertanto, uno sguardo al passato può ricreare l'osservatorio ideale per giudicare le questioni attuali, declinandole correttamente al presente.

Inoltre, le leggi generali sulla partecipazione hanno conclusivamente segnalato il tentativo delle Regioni di farsi promotrici di un elemento di novità, ma «nella fase di elaborazione diverse furono le reazioni: da un lato, coloro che temevano una maggiore rigidità dei processi di mobilitazione della società civile; dall'altro, le preoccupazioni degli amministratori sulle decisioni da assumere, per i quali la partecipazione rischia di rivelarsi solo un ulteriore fattore di rallentamento e vischiosità del lavoro delle istituzioni¹¹».

Approdo essenziale è costituito dall'analisi della novità dello strumento di cui ancora poco si è scritto e dunque ancor meno si sa: le nuove tecnologie applicate al diritto pubblico e al campo della partecipazione democratica. Una *smart democracy* di cui alte sono le aspettative, almeno quanto numerose sono le potenziali minacce, ma di cui esiste una certezza: «l'evoluzione tecnologica ha falsificato la tradizionale, e più semplice, giustificazione della democrazia rappresentativa, quella fondata sull'impossibilità pratica della democrazia diretta, e la ha perciò obbligata a rivelare le sue “vere” ragioni¹²».

Un'esaltazione della partecipazione popolare esiste per rivitalizzare le istituzioni ed è perciò chiamata a tenersi distante da forme populistiche elettoralmente appaganti poiché «la propensione alla protesta e la dimensione antagonista nei confronti dell'*establishment*, con il rituale ricorso alla retorica del “noi contro loro”, sono lungi dal costruire un'esclusiva populista, giacché la conflittualità è una componente pressoché

¹⁰ Ricordando il lavoro di P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, 70, della cui mite sapienza si è dovuto troppo presto sentire la mancanza.

¹¹ «Proprio per questo si è immaginata questa prima disposizione come uno strumento di incentivazione istituzionale, teso a favorire la diffusione e la sperimentazione di nuove pratiche partecipative», con particolare riferimento alla pionieristica Regione Toscana, C. EQUIZI., *La democrazia deliberativa: l'esperienza delle regioni italiane*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2021, 519 s.

¹² Tali motivazioni, seguendo la riflessione di N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 2020, 31, sono «consistenti nella possibilità di assicurare un adeguato rilievo all'intensità delle preferenze, e quindi di consentire confronti e negoziazioni tra le diverse posizioni, anche al fine di far prevalere soluzioni intermedie e maggiormente condivise, nonché eventuali “ripensamenti”. Elementi tutti evidentemente estranei alla logica binaria del “tutto o niente” che caratterizza la democrazia diretta. L'invocazione di queste ragioni, peraltro, si rivela certamente non agevole in un contesto in cui il Parlamento adotta spesso procedure che finiscono per azzerare le caratteristiche su cui tali ragioni si fondano (si pensi, per tutti, alla procedura che deriva dalla posizione della questione di fiducia su maxi emendamenti) e in cui, più in generale, l'evoluzione tecnologica ha profondamente cambiato la dimensione spazio-temporale della politica».

indispensabile di ogni discorso politico¹³».

Ma quali sono le Regioni pronte a questo passo? Esse rappresentano un problema da risolvere, come inizialmente fu percepito dai Costituenti, o una risorsa mai sufficientemente valorizzata? Invero, si intende dimostrare come il paradigma della democrazia rappresentativa possa convivere con altri modelli che rappresentano divergenti declinazioni di una medesima volontà partecipativa che anima lo spirito dei nostri processi istituzionali.

Per raggiungere il risultato proposto è opportuno usare un metodo empirico-qualitativo, in maniera tale da poter studiare la varietà dei meccanismi disponibili in ambito normativo e i risultati prodotti, selezionando logicamente quelli che più agevolmente possono essere utilizzati nel rispetto del rapporto massimo obiettivo/minimo stress democratico. Segnatamente, proponendo al lettore un'integrazione con le altre discipline delle scienze sociali, in relazione alla poliedricità delle tematiche trattate. Fin dall'esordio del lavoro emergerà la storia politica quale filtro attraverso cui proiettare l'interpretazione degli eventi. Il costante ancoraggio alla letteratura politologica interna e straniera costituirà quel necessario sostegno per comprendere le molteplici teorie e denominazioni utilizzate per riflettere e individuare la migliore opzione che una comunità possa vantare per confrontarsi con il potere politico e le sue dinamiche. Ulteriormente, del diritto regionale risulteranno centrali le fonti e pertanto la realizzazione di una ricognizione del contenuto degli statuti e della principale legislazione in materia di partecipazione democratica. Infine, l'attenzione rivolta alle nuove tecnologie condurrà chi scrive a una vera e propria opera di ricerca sul campo perché la pratica possa incaricarsi di manifestare il volto della portata rivoluzionaria digitale insieme al novero delle potenziali criticità.

¹³ In argomento, M. TARCHI, *Lo studio del populismo fra complessi e rimozioni*, in *Quaderni di sociologia*, vol. 64, 83, 2020, 138.

CAPITOLO I

LA PARTECIPAZIONE NELLA DEMOCRAZIA MULTIFORME. UN APPROCCIO STORICO-CONCETTUALE

SOMMARIO: 1. *Demos-kratos*: un itinerario di evoluzione dell'umanità. – 1.1. Le tracce delle essenziali riflessioni degli antichi. – 1.2. Tra elaborazioni bassomedievali e rinascimentali. – 1.3. Nel solco del florilegio intellettuale dell'Età Moderna. – 1.4. Il percorso compiuto nella contemporaneità. – 2. Una prospettiva tassonomica nell'epoca dell'aggettivazione di un termine. – 2.1. Le tappe dell'evoluzione della democrazia diretta: dall'origine ai giorni nostri, transitando per la Rivoluzione francese. – 2.1.1. *Internet* e la trasformazione di un concetto. – 2.2. La fragile insostituibilità della rappresentanza. – 2.2.2. Elogio dell'assemblea? – 2.3. Democrazia è partecipazione. – 2.3.1. Che impatto per la qualità della decisione finale? – 2.4. La democrazia deliberativa. – 2.4.1. La *deliberation* anglosassone e la sua traduzione nel nostro Paese. – 3. Quale fondamento costituzionale per la partecipazione? – 3.1. Concorrere a determinare la politica nazionale: il partito politico fragile *dominus* della partecipazione. – 3.1.1. Non più partiti. Rifiuto del *nomen*, leaderismo e liquidità. – 3.2. Il risultato dell'azione nelle istituzioni: il controllo sul metodo e l'analisi e la valutazione nel merito. – 3.2.1. Le più recenti soluzioni dell'ordinamento in tema di trasparenza. – 3.3. Una distanza crescente: sfiducia e disaffezione dei cittadini nei confronti dei processi democratici. – 3.3.1. Decentrare per (ri)partecipare. Linee di intervento per arginare l'astensionismo e favorire il voto.

1. *Demos-kratos*: un itinerario di evoluzione dell'umanità.

Ipotizzare, anche solo per sommi capi, di sintetizzare il dibattito attorno alla democrazia significherebbe ignorare la sua dimensione plurisecolare, sottovalutando la complessità delle riflessioni compiute da autori di cui la storia non dimenticherà mai i nomi. Un simile tentativo non gioverebbe nemmeno a questo lavoro che si pone il pur ambizioso obiettivo di indagare ciò che qualifica questo termine così affascinante per la

letteratura giuridica e politologica. Diretta, rappresentativa, partecipativa e ora anche elettronica: viviamo il tempo dell'aggettivazione della democrazia. Le pagine che seguiranno vorranno perciò sforzarsi di fotografare una tassonomia aggiornata delle diverse forme di democrazia, partendo dall'originario significato fino a giungere alla concezione contemporanea che risente tanto delle vicende storiche, quanto delle più recenti innovazioni. L'obiettivo della ricostruzione concettuale e dell'elaborazione scientifica che seguirà sarà quello di scongiurare il rischio che la democrazia possa costituire un contenitore talmente colmo da non poterne più distinguere il contenuto¹⁴.

Che cosa è rimasto oggi dell'azione di Pericle che venticinque secoli fa introdusse la prima applicazione della democrazia? Quali sono state le trasformazioni che nel corso del tempo hanno condotto alla multiforme stratificazione del termine? È ancora possibile semplificare un concetto così importante in un sistema dotato di un sempre più alto livello di complessità? Rifuggendo dall'idea di voler anticipare le conclusioni, «forse è tempo di chiedersi se la democrazia non viva proprio della pluralità dei metodi allestiti per cercare di catturare – invano – quell'ectoplasma che è la “volontà popolare”¹⁵» e il costante moltiplicarsi delle sue forme non sia quindi una manifestazione del fallimento di tale intento.

1.1. *Le tracce delle essenziali riflessioni degli antichi.*

In principio tutto cominciò in Grecia, *rectius* la civiltà ellenica mostrò il terreno più fertile alla pratica democratica¹⁶. Ma che cosa significava in quel tempo una parola che

¹⁴ Il timore trova sede, *ex multis*, in T.S. ELIOT, *The Idea of a Christian Society*, London, 1939, 11 ss.: «Quando un termine ha conseguito una santificazione universale come accade oggi alla democrazia comincio a chiedermi se, volendo significare troppe cose, non significhi più nulla».

¹⁵ «In altre parole, potrebbe essere proprio l'incompletezza e la varietà dei diversi modelli sperimentati a costituire la maggiore tutela per i cittadini-votanti-contribuenti-deliberanti», secondo G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005, 25.

¹⁶ Malgrado, come afferma M.I. FINLEY, *Democracy Ancient and Modern*, New Brunswick, 1973, trad. it. G. DI BENEDETTO, F. DE MARTINO, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 1997, 14: «Non sto qui a negare la possibilità che ci fossero esempi anteriori di democrazia, le cosiddette democrazie tribali, per esempio, o la democrazia che alcuni assiriologi ritengono di poter individuare nell'antica Mesopotamia. Comunque stiano realmente le cose a questo proposito, esse non ebbero alcuna incidenza sulla storia, sulle civiltà posteriori». Inoltre, L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, 2004, 15 s., argomentò contrariamente rispetto alla storiografia maggioritaria che sostenne come «“la Grecia inventò la democrazia” (formula ad effetto e talmente schematica da risultare, se studiata in profondità, falsa)». In ogni caso, è pacifico «quel carattere di persistente validità che le dottrine greche hanno per una civiltà come

oggi «è considerata la sorella della libertà, l'inveramento dell'eguaglianza e il fondamento della dignità dell'uomo e dei suoi inalienabili diritti¹⁷»? Attorno al V secolo a.C., le città-stato greche erano sorrette da forme di governo non partecipative quali l'aristocrazia, la monarchia, l'oligarchia e la tirannide. Perciò, si può già definire *a contrario* ciò che la democrazia non fosse: selezione, esclusività e privilegio elitario nell'esercizio del potere. Durante quel periodo storico crebbe nelle *póleis* un convinto sostegno nei confronti di una forma di stato che esaltasse la sovranità popolare: la *demokratía* di cui Erodoto si incarica di descriverne i connotati (Storie, VI, 131)¹⁸. Come noto, nel *kratos* è espresso lo stabile riferimento al potere e nel *demos* il mutevole richiamo al popolo di cui, a seconda delle epoche, sono variate le componenti in ragione della disciplina della cittadinanza e dei diritti che da quest'ultima scaturivano. Pertanto, l'origine della democrazia viene fatta risalire proprio alla riforma della cittadinanza operata da Clistene nella Atene del VI secolo a.C. L'esordio nell'utilizzo della parola è invece legato alla tragedia di Eschilo (Supplici, 951) in cui alle cinquanta figlie del re Danao venne imposto dal padre di non sposare gli altrettanti figli di suo fratello, re Egitto; le danaidi furono costrette alla fuga e domandarono protezione ai supplici che rimisero al popolo la decisione di concedere l'asilo politico con procedura democratica per alzata di mano¹⁹. Sempre a Erodoto (Storie, III, 80-82) si deve la narrazione del confronto tra i persiani che, in seguito alla morte di Cambise I, si interrogarono su quale fosse la forma di governo più auspicabile per l'immediato futuro. Tra queste, per la prima volta, venne annoverata la democrazia come espressione di partecipazione collettiva alla gestione degli affari pubblici²⁰.

la nostra, a cui la cultura greca ha fornito la base ed il nucleo essenziale», nella lettura di G. FASSÒ, *La democrazia in Grecia*, Milano, 1999, 4. D'Altronde, come osserva R.A. DAHL, *On Democracy...*, cit., 10, «come il fuoco, la pittura e la scrittura, la democrazia sembra essere stata inventata più di una volta e in vari luoghi. Dopo tutto, le condizioni favorevoli alla sua nascita, che si sono verificate in un determinato luogo e in una determinata epoca (l'Atene del 500 a.C. circa), potrebbero benissimo essersi verificate anche altrove».

¹⁷ M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009, 3.

¹⁸ E. GREBLO, *Democrazia*, Bologna, 2000, 21, segnala che «prima ancora che la parola “democrazia” diventasse di uso corrente, altri termini erano stati introdotti per indicare come una condizione di parità fosse necessaria al buon funzionamento del sistema politico, come *isegoria* (l'eguale diritto di ogni cittadino a prendere la parola nell'assemblea) e *isonomia* (l'eguaglianza di fronte alla legge)».

¹⁹ L'autore non parla di “democrazia”, ma «scioglie la parola abilmente in *démou kratóusa cheír*, che è la “mano dominante del popolo”, ma che in ultima analisi potrebbe anche suonare, per chi ascolta, come il participio presente femminile di *demokrateîn*», come evidenziato da D. MUSTI, *Demokratía. Origini di un'idea*, Roma-Bari, 1995, 25.

²⁰ «Il difensore della democrazia, Otane, dopo aver criticato il governo monarchico perché il monarca “può fare quello che vuole, senza rendere conto ad alcuno”, chiama il governo del popolo con il “nome più bello

È la costituzione dell'*Ekklesia*, sede assembleare della comunità, a segnare la nascita dell'istituzione in cui si è soliti identificare il processo democratico. Dopo il lavoro istruttorio della *Boulé* nella sua veste di consiglio rappresentativo, infatti, seguiva il dibattito deliberativo prodromico a una decisione che, nella ricerca del bene collettivo, era sovente per *consensus*, ove non all'unanimità²¹. Erano chiamati alle decisioni collegiali tutti coloro che fossero parte della popolazione emancipata definita *politai*, i cui componenti liberi, maschi e maggiorenni rappresentavano unicamente se stessi, nell'assenza di raggruppamenti con affinità ideologiche. I cittadini ateniesi non delegavano a nessuno dei loro pari la rappresentanza di interessi che percepivano come propri: partecipavano direttamente in prima persona, qualificandosi come veri e propri attivisti²². Ciononostante, poteva definirsi democratico un sistema che prevedeva l'esistenza di schiavi ed escludeva dalla cittadinanza tutti gli stranieri residenti? La dottrina prevalente ritiene che, al di là della struttura sociale del tempo, il governo ateniese fosse espressione di una democrazia «sia nei metodi che negli effetti²³» in virtù del fatto che tra i diritti civili era accolta la libertà di parola ed era garantita una competizione aperta per ottenere incarichi pubblici.

Per intendere compiutamente il significato della democrazia greca, il riferimento ineludibile è al celebre discorso di Pericle agli ateniesi alla fine del primo anno della Guerra del Peloponneso; l'orazione funebre pubblica per i caduti – tramandata da Tuciddide – è nota come “l'elogio della democrazia”, «amministrata non già per il bene di poche persone, bensì di una cerchia più vasta: di fronte alle leggi, però, tutti, nelle private controversie, godono di uguale trattamento; e secondo la considerazione di cui uno gode – prosegue l'*Epitafio* –, poiché in qualsiasi campo si distingua, non tanto per il suo partito, quanto per il suo merito, viene preferito nelle cariche pubbliche; né, d'altra parte, la

d'ogni altro: uguaglianza di diritti”, e lo definisce come quello in cui “il governo è soggetto al rendiconto e tutte le decisioni sono prese in comune”», nel significativo passaggio del dialogo richiamato alla memoria da N. BOBBIO, voce *Democrazia/Dittatura*, in *Enciclopedia Einaudi*, Annali IV, Torino, 1978, altresì disponibile in ID., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, 2013, 322.

²¹ «In fin dei conti furono i greci che scoprirono non solo la democrazia ma anche la politica stessa, che è l'arte di conseguire decisioni mediante la discussione pubblica e poi di obbedire a quelle decisioni in quanto condizione necessaria di una convivenza civile», secondo M.I. FINLEY, *Democracy Ancient..., cit.*, 14 s., «furono dunque i greci – e nessuno può contestarlo – i primi a riflettere sulla politica, a osservare, descrivere, commentare e infine formulare dottrine politiche».

²² D. MUSTI, *Demokratía..., cit.*, 103 ss.

²³ F.A. HERMENS, *The representative Republic*, Notre Dame, 1958, trad. it. S. ORTINO, *La democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968, 68 s., che rileva anche il paradosso espresso da Francia e Inghilterra per cui «un paese può essere democratico nella sua politica interna e avere tuttavia rapporti non democratici con altri territori».

povertà, se uno è in grado di fare qualche cosa di utile alla città, gli è di impedimento per la sua oscura posizione sociale». Dunque, dalla testimonianza di questo spaccato di società dell'epoca emerge come il concetto di democrazia avesse assunto la maggiore approssimazione ammissibile agli ideali di pari opportunità per i cittadini nei confronti dei quali «non vi sono ostacoli formali alla partecipazione agli affari pubblici ascrivibili allo *status* sociale o alla ricchezza²⁴».

Il pensiero ellenico ha potuto fregiarsi di pensatori che hanno fondato la riflessione filosofica dell'umanità. In merito alla democrazia, però, Platone ebbe ad affermare che «di tutte le varie forme legali è questa la più infelice, mentre di tutte quante son contro legge, è la migliore²⁵» perché diffidava dall'egualitaria visione secondo la quale tutti erano posti allo stesso livello, pur dissolvendo la propria opinione fra una democrazia “buona” e una “cattiva”; posizione ribadita da Aristotele per cui la *demokratía* è «la peggiore delle costituzioni buone e la migliore di quelle cattive²⁶». Aristotele, ancor più severamente di Platone, sosteneva come «il ragionamento sembra dimostrare che il numero dei governanti, ristretto in un'oligarchia o elevato in una democrazia, è un elemento accidentale dovuto al fatto che dovunque i ricchi sono poveri e i poveri sono numerosi. Perciò... la reale differenza tra la democrazia e l'oligarchia è la povertà e la ricchezza²⁷». In tal senso, «quindi, per Aristotele il pericolo insito nella democrazia era che il governo dei poveri degenerasse in un governo nell'interesse dei poveri²⁸» che rappresentano la maggioranza: per mezzo dei decreti di chi amministra e le sentenze di chi giudica «il popolo si è fatto padrone di ogni prerogativa²⁹».

Occorre serbar ricordo di Polibio, vissuto agli albori della potenza della Repubblica romana, in quanto tra i pochi a non criticare la scelta democratica che è descritta come forma di governo in cui il popolo intende assumere la responsabilità di curare i propri interessi (Storie, IV). Il termine “democrazia” sarà destinato a variare in “popolo” o, più diffusamente, in “*res publica*” e «con la fine dell'esperienza periclea il termine cadde in

²⁴ «Il discorso di Pericle non è di tipo esortativo. Propone piuttosto un modello di organizzazione politica già realizzato e un paradigma valido per il resto del mondo greco, centrato sulla partecipazione e sull'eguaglianza di fronte alla legge: essa è uguale per tutti e fa astrazione sia dalla povertà sia dalla “oscurità della fame”» nell'analisi di E. GREBLO, *Democrazia...*, cit., 28.

²⁵ PLATONE, *Politico*, passim, 303 a-b.

²⁶ Alla stregua dell'affermazione platonica, la valutazione formulata da ARISTOTELE, *Politica*, passim, 1289b 6.

²⁷ IBID., 1280a 4.

²⁸ Riportando M.I. FINLEY, *Democracy Ancient...*, cit., 14.

²⁹ ARISTOTELE, *La costituzione degli ateniesi*, passim, 41, 2.

discredito e, per tutto il periodo storico che va dall'antichità greca alle rivoluzioni settecentesche, risulterà costantemente associato a una forma di governo soggetta all'instabilità del potere politico e all'incostanza della volontà popolare³⁰». Perciò, Polibio esalta Roma anche per la feconda predilezione verso una costituzione mista capace di sintetizzare in sé la monarchia consolare, l'aristocrazia senatoria e la democrazia comiziale.

All'esperienza greca è rimasto estraneo il concetto di rappresentanza che troverà una prima elaborazione a partire dalla romanistica definizione di *translatio imperii*, mutuando il significato del trasferimento dell'Impero da Oriente a Occidente per effetto dell'incoronazione di Carlo Magno. Nella gloriosa epopea monarchica, repubblicana e imperiale, «i romani dibatterono anch'essi il problema della democrazia, senza dire però nulla d'interessante. Le loro argomentazioni erano di seconda mano, anzi derivavano da una visione meramente libresca della questione³¹». D'altronde, le cariche civili e militari (Senato, magistrature, esercito) erano ancora accessibili sulla base del censo che gerarchizzava i diritti di partecipare a tutti gli affari d'interesse pubblico, mentre ai semplici cittadini era unicamente concesso, e non senza difficoltà³², il diritto di elettorato attivo senza alcun dovere di esercitarlo³³. È profonda la distanza da quel mondo greco che rifuggiva da ostacoli censitari in favore dell'eguaglianza legale e politica garantita dall'imprevedibilità dell'esito di un sorteggio che avrebbe altresì contribuito ad arginare la corruzione dei pubblici uffici³⁴.

Il riconoscimento della cittadinanza in connessione all'espressione del diritto di voto

³⁰ «Non esiste dunque una linea di indefettibile continuità tra la democrazia periclea e l'attuale consolidamento dei processi e delle procedure democratiche in numerose aree del mondo», nel parere di E. GREBLO, *Democrazia...*, cit., 10, «il concetto di democrazia, infatti, attraversa la nostra storia come un fenomeno carsico: scompare per circa duemila anni e riappare, con la sua parte "buona" – ossia con l'idea secondo cui la libertà di una comunità politica si fonda sul fatto di non dover rispondere ad alcuna autorità se non a quella della comunità stessa – nel repubblicanesimo».

³¹ IBID., 15, nota 20, «Roma infatti non fu mai una democrazia, anche se nel sistema oligarchico repubblicano erano presenti alcune istituzioni popolari».

³² Come dimostrano le parole di Cicerone nel dialogo con Catone: «Lascia a coloro che si aspettano tutto da noi il mezzo di dare a noi, anch'essi, qualcosa. Se deve essere soltanto il loro suffragio, è ben poca cosa, poiché anche posto che abbiano occasione di darlo, esso è senza alcuna influenza», nella ricostruzione di C. NICOLET, *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, Roma, 1982, 13, in cui «il voto, frazionato e singolarmente gerarchizzato, è realmente efficace soltanto per i cittadini più ricchi e più influenti».

³³ Sempre menzionando la descrizione di IBID., 372, l'autore osserva come «a differenza di ciò che avviene per il censo, il *dilectus* o l'imposta, la collettività non prevede alcuna sanzione legale per l'elettore astensionista».

³⁴ Per una dotta discettazione sull'argomento, si rinvia a N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020, che rappresenta altresì l'ultima opera del Prof. Luciano Vandelli.

fu una facoltà della maggior parte della popolazione maschile romana a partire dal II secolo a.C., quando scomparvero le ipotesi *minuto iure* di cittadini senza potestà di voto, parallelamente alla predisposizione di politiche restrittive di concessione della cittadinanza per gli alleati italici e i liberti. Nella lunga tradizione delle assemblee romane, soltanto i comizi curiati hanno contemplato l'assenza del popolo, mentre i comizi centuriati e i comizi tributi (*concilia plebis*) sono sempre stati accessibili alla componente popolare.

1.2. Tra elaborazioni bassomedievali e rinascimentali.

La rappresentanza, da fenomeno inizialmente estraneo alla democrazia degli antichi³⁵, ha trovato fondamento giuridico nei romani per divenire oggetto di applicazione nella stagione medievale e, da ultimo, costituire un paradigma di riferimento per i moderni, secondo i quali è il popolo a essere il custode della sua sovranità³⁶. Non essendo più riproducibile una società nella quale fosse possibile la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica³⁷, l'istituto della rappresentanza intese individuare il più logico strumento alternativo.

Originariamente, si formarono assemblee di nobili che attorniavano il sovrano e che questi avrebbe convocato allorquando fosse stato necessario richiedere consiglio. In tale contesto, la rappresentanza era funzionale a riflettere tutte le articolazioni attuali della società, senza ricorrere a una selezione degli aspiranti tramite elezione. Perciò, la designazione legittimava le rivendicazioni ereditarie dei singoli, pur nell'ambito di un

³⁵ Benché, come manifestato da B. CONSTANT, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, passim, trad. it. G. PAOLETTI, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, 2001, 20, «i popoli che, nell'intento di godere della libertà che conviene loro, ricorrono al sistema rappresentativo, devono esercitare una sorveglianza attiva e costante sui loro rappresentanti e riservarsi, a scadenze che non siano troppo lontane tra loro, il diritto di allontanarli se hanno disatteso le loro aspettative e di revocare i poteri di cui avessero abusato».

³⁶ E. GREBLO, *Democrazia...*, cit., 14, evidenzia come «nella storia del concetto, lo spazio della democrazia moderna si apre pertanto con l'affermazione del sistema rappresentativo, segnato dal rapporto di incontro-scontro tra libertà come rappresentanza e libertà come partecipazione. I processi di aggregazione collegati alla nascita della società di massa, che si verifica a cavallo tra Otto e Novecento, generano nuove forme di organizzazione politica: nascono i partiti popolari di massa, che si pongono il problema della partecipazione degli esclusi alla gestione della cosa pubblica e, di conseguenza, della trasformazione delle istituzioni statali».

³⁷ «L'autogoverno, quello vero, quello che praticavano i Greci, comporta una totale devozione del cittadino al pubblico servizio», come sostenuto da G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, 156.

mandato vincolato al perimetro di interessi del gruppo rappresentato per cui è lecito «affermare che “culla” della rappresentanza medievale sia stata la corporazione³⁸». Tale discussione è stata stimolata dalla traduzione della *Politica* di Aristotele, teorico del governo misto di democrazia e oligarchia, e delle *Leggi* di Platone, in cui veniva espressa la convinzione che solo la scelta di governanti virtuosi avrebbe potuto rifuggire la bramosità dell'azione politica umana.

La riflessione attorno alla democrazia sviluppatasi durante il XIII secolo ha condotto Tommaso d'Aquino a valutare la fondatezza dell'esigenza di maggiori spazi nel governo della cosa pubblica. Fra i governi ingiusti, secondo il pensiero di matrice cristiana dell'autore, il più tollerabile era proprio la democrazia, se non altro per esclusione delle altre soluzioni: nell'oligarchia, infatti, è ricercato il bene di pochi che nella tirannide diviene il bene di uno solo³⁹. La Scuola dei Glossatori, d'altro canto, trovò nel *Defensor pacis* di Marsilio da Padova del 1324 la più autentica richiesta che al popolo venisse riconosciuta la potestà di legiferare come principale potere discendente dalla sua sovranità⁴⁰. Ciò promosse in Marsilio l'idea di enunciare il paradigma di un autogoverno della comunità civile che, tuttavia, venne «travolto tanto dalle lotte intestine fra le fazioni, quanto dall'impatto con la nuova realtà dello Stato nazionale⁴¹».

Fu Niccolò Machiavelli a riproporre, all'alba del '500, l'idea di un governo elettivo per l'amministrazione di territori sempre più complessi. Muovendo dalla bipartizione tra repubbliche e principati⁴², egli riteneva che al governo di uno solo può opporsi esclusivamente il governo della comunità che è sovrana nella sua assemblea di riferimento. Non tutte le repubbliche sono però democratiche, essendoci anche un'espressione repubblicana di stampo aristocratico. Non solo, altra fattispecie è quella del governo misto che vede nella Repubblica romana la sua più compiuta manifestazione: a tale forma di governo giungono le lodi di Machiavelli per come l'ordinamento non fosse

³⁸ A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, 21 s., spiega come «l'individuazione nelle corporazioni della “culla” del concetto medievale di rappresentanza si ricollega al ruolo che in generale riveste in questa fase storica l'associazionismo, in particolare quello di “arti e mestieri”, che non fu mai osteggiato dal potere, che anzi riconobbe allo stesso una funzione sociale».

³⁹ Nella lettura del passaggio contenuto in T. D'AQUINO, *De regimine principum ad regem Cypri (1267)*, *passim*.

⁴⁰ Con riferimento alla teoria di Marsilio del governo come emanazione della volontà del popolo legislatore, si confronti M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, 2015, 38 ss.

⁴¹ Osservando le cause individuate da E. GREBLO, *Democrazia...*, *cit.*, 51.

⁴² Nell'esordio di N. MACHIAVELLI, *Il Principe (1513)*, *passim*, è sancito: «Tutti li stati, tutti e' dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati».

fondato sugli interessi particolari, ma sulla ricerca del bene collettivo. Infatti, la “cosa di tutti” resta pur sempre la *res publica*, mentre la “cosa di parte”, rappresentata dalla democrazia, assume ancora le sembianze di una bilancia che pende in favore del giogo popolare. D'altronde, «*democracy is a modern phenomenon*⁴³» e la nascita dello stato moderno non avrebbe tardato a disegnare un'ulteriore evoluzione del pensiero politico in un rapido volger d'anni.

1.3. *Nel solco del florilegio intellettuale dell'Età Moderna.*

Nel corso del Seicento a destare il maggior interesse fra gli studiosi fu indubabilmente l'Inghilterra, dove a metà del secolo una guerra civile sconquassò il Paese per un decennio. Nel conflitto si scontrarono sostenitori di opposte forme di governo, da una parte la fazione repubblicana e dall'altra la monarchica; altresì, si fronteggiarono soldati inglesi, scozzesi e irlandesi appartenenti a quella che diverrà la Gran Bretagna. Le drammatiche vicende interne persuasero Thomas Hobbes su come la migliore delle soluzioni di governo fosse l'instaurazione di un regime monarchico assoluto, capace di garantire ordine e sicurezza in cambio della cessione allo Stato di ogni libertà individuale. Lo stato di natura è descritto dall'autore come una realtà conflittuale perché l'uomo è un essere desiderante, ma la natura ha risorse scarse. Di talché, è inevitabile il predominio di una situazione di guerra continua, un *homo homini lupus* in cui l'unica egoistica, quanto razionale, esigenza umana è espressa da un *pactum subiectionis* di sopravvivenza per cui «ogni società si forma per l'utile o per la gloria, cioè per amore di sé e non dei soci⁴⁴». Di contro, John Locke tracciò i lineamenti dello stato di natura senza soggezione dell'uomo sull'uomo. L'esistenza di un potere superiore a quello dei singoli garantisce la risoluzione delle controversie per quegli uomini che, pur godendo di una natura capace di offrire sufficienti risorse per tutti, hanno la cupidigia di cercarne più degli altri. Non vivendo un lacerante contrasto interno all'Isola, ma l'epoca prodromica alla Gloriosa Rivoluzione⁴⁵, la prospettiva di governo desiderata da Locke è

⁴³ C. TILLY, *Democracy*, Cambridge, 2007, 29.

⁴⁴ T. HOBBS, *De Cive (1642)*, *passim*, trad. it. T. MAGRI, *De Cive. Elementi filosofici sul cittadino*, Roma, 2014, 81.

⁴⁵ «Ne era derivata una dottrina costituzionale imperniata sulla collaborazione fra il re, i *Lords* e i Comuni», nel quadro descritto da P. RIDOLA, *Le lezioni della storia costituzionale inglese. Un costituzionalismo*

opposta a quella hobbesiana, auspicando una monarchia costituzionale a salvaguardia delle prerogative del Parlamento. L'unica sottomissione ammissibile è quella al principio di maggioranza⁴⁶, segnando così il rifiuto dell'assolutismo e la distanza dal diritto divino, nonché la primissima genesi del costituzionalismo liberale. La Dichiarazione dei diritti che cristallizza il portato rivoluzionario è la *Bill of Rights* del 1689, riconoscendo la monarchia costituzionale come forma di governo nel solco di un nuovo equilibrio fra poteri che lascia l'esecutivo nelle mani dell'autorità regia e il legislativo all'assise parlamentare.

Esiste un *fil rouge* che lega l'eredità culturale, politica e sociale del Seicento inglese allo sviluppo dell'Età dei Lumi nel corso del secolo successivo. Nato come movimento di pensiero volto a esaltare la ragione e la critica in un'epoca dominata da ignoranza e superstizione, l'Illuminismo pervase l'Europa dal 1715 al 1789. L'*Âge des Lumières* ebbe il suo più vasto sviluppo in Francia, laddove un florilegio di virtù intellettuali stimolò riflessioni politiche destinate a rimanere attuali. È con Charles-Louis de Secondat, barone di La Brède e di Montesquieu, che si schiusero le porte alla democrazia rappresentativa nell'ambito di una tripartizione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) e delle forme di governo (dispotica, monarchica e repubblicana, quest'ultima aristocratica o democratica a seconda che la sovranità fosse assegnata – rispettivamente – ai nobili o al popolo). Siffatta teoria trova fondamento nella volontà del pensatore di scongiurare una sovranità tirannica resa possibile in quanto «chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Perché non si possa abusare del potere occorre che [...] il potere arresti il potere⁴⁷». L'autore è convinto che la democrazia sia chiamata a evitare due eccessi: lo spirito di disuguaglianza che la porta all'aristocrazia o al governo di uno solo e lo spirito di uguaglianza estrema che conduce al dispotismo di un uomo solo

“sperimentale”?, in A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, D. PAMELIN (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020, 129, secondo cui «la rivoluzione parlamentare del 1688 avrebbe agito in una duplice direzione, nel senso di stabilizzare gli equilibri costituzionali derivanti dal nuovo titolo di legittimazione del potere monarchico e nel contempo, in coerenza con l'ascesa della borghesia, di rafforzare la posizione della Camera dei Comuni».

⁴⁶ «Quando alcune persone hanno convenuto di dar luogo ad una comunità politica o governo, che dir si voglia, essi da quel momento si trovano incorporati nella nuova organizzazione e compongono un solo corpo politico, nel quale la maggioranza ha diritto di agire in nome dei rimanenti», nel riferimento contenuto in J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, *passim*, trad. it. V. BEONIO-BROCCHIERI, *Saggio sul governo civile*, Torino, 1925, 135-6.

⁴⁷ C.L. DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, *passim*, trad. it. B. BOFFITO SERRA, *Lo spirito delle leggi*, Milano, 1967, 207.

al comando⁴⁸.

Jean-Jacques Rousseau è diffusamente considerato «il fautore di una democrazia radicale di cui egli stesso nega la possibilità⁴⁹», in quanto la considerazione che muove la sua riflessione consiste nel riscontrare che «l'uomo è nato libero, e ovunque è in catene⁵⁰» a causa di un patto sociale iniquo che lo priva della proprie libertà originarie. Nella sua riflessione, la sola associazione ipotizzabile è lo stato democratico in cui il popolo è l'unico sovrano, ma la rigorosa applicazione di questo principio si tradurrebbe in una continua necessità dei rappresentanti dei cittadini di riunirsi per deliberare. Solamente peculiari condizioni garantirebbero ciò: da limitate dimensioni territoriali alla virtù degli uomini che compongono la comunità, passando per un'effettiva eguaglianza nell'accesso alle risorse economiche. Sicché, l'utopica presenza di tali elementi all'interno di una società conduce l'intellettuale alla conclusione che «un governo tanto perfetto non è adatto agli uomini⁵¹».

Elaborata in Francia tra il 1751 e il 1772 sotto la direzione degli intellettuali Denis Diderot e Jean Baptiste Le Rond d'Alembert, l'*Encyclopédie* ha costituito la prima opera nella quale ritrovare organicamente compendiate il sapere umano sotto la veste di voci alfabeticamente ordinate. Osservando la voce enciclopedica "*Démocratie*", se ne ricava come questa forma di governo fosse al tempo rappresentata da ogni repubblica in cui la sovranità fosse detenuta nelle mani del popolo, mentre se il potere sovrano si fosse trovato in una parte sola della società, si sarebbe trattato di una aristocrazia; la democrazia era considerata il grimaldello per aprire ai cittadini il cammino degli onori e della gloria, ma per la sua conservazione era necessaria la virtù, ossia l'amore delle leggi e della patria, l'amore dell'uguaglianza e della frugalità. Il principio della democrazia si corrompeva quando si perdeva lo spirito d'uguaglianza, ma anche quando prevaleva l'uguaglianza estrema. Ogni democrazia deve avere delle leggi scritte e degli ordinamenti stabili, anche

⁴⁸ L'opera è una pietra miliare di tale valore da lasciar scrivere a S. MASTELLONE, *Storia della democrazia in Europa da Montesquieu a Kelsen*, Torino, 1986, 8, che «dopo la pubblicazione dell'*Esprit des lois*, quando si parla di "democrazia", decade il riferimento a Platone o ad Aristotele, e prevale, invece, il riferimento a Montesquieu; alla democrazia come utopia viene contrapposta la democrazia come possibile governo repubblicano».

⁴⁹ A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, 60.

⁵⁰ «A tal punto si crede padrone degli altri, che finisce per essere più schiavo di loro», nell'esordio di J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social, ou Principes de droit politique (1762)*, passim, trad. it. R. CARIFI, *Il contratto sociale*, Milano, 1997, 24.

⁵¹ Unicamente «se esistesse un popolo di dèi, esso si governerebbe democraticamente», come notoriamente affermato IBID., 89.

se il popolo, in quanto legislatore, può novellare le une e gli altri.

Il Settecento trovò altresì in Immanuel Kant l'espressione di una concettualizzazione del sistema politico che considerava di concedere al popolo la facoltà di essere parte attiva nella manifestazione della volontà della comunità di riferimento. Per il pensatore esiste l'ipotesi che uno stato si organizzi democraticamente, ma «la costituzione democratica rende questo modo di governo impossibile, poiché in esso ognuno vuol essere sovrano⁵²». Perciò, nell'analizzare le forme di governo, Kant intende rifiutare le precedenti distinzioni tra diverse tipologie, asserendo l'esistenza di un sistema binario per l'esercizio della sovranità da ricercarsi nella dicotomica partizione tra repubbliche e le restanti forme dispotiche collettivamente intese. Per l'autore il prototipo dell'allora imperante democrazia giacobina, non essendo rappresentativa, è il peggior tipo di organizzazione statale. Di talché, emerge nel filosofo una propensione verso la monarchia, con «un tentativo di rivedere il principio di sovranità popolare allo scopo di temperare gli eccessi giacobini, così da garantire i principi di libertà e uguaglianza affermati dalla Rivoluzione francese attraverso una separazione costituzionale dei poteri⁵³».

Il cosmopolitismo del pensiero illuminista permise un'ampia circolazione dei suoi ideali. Volgendo lo sguardo oltreoceano, la Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America del 1776 ribadì ancora la funzione fondativa della pari dignità fra gli uomini per cui «tutti gli uomini sono creati uguali; [...] dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la vita, la libertà e il perseguimento della felicità». Tuttavia, occorre osservare come «nella Rivoluzione francese si assiste già ad un ribaltamento delle posizioni, dal momento che le parole chiave della Dichiarazione dei diritti e dei doveri dei cittadini – libertà, uguaglianza, fratellanza – espongono al primo posto proprio la libertà⁵⁴». Nel pensiero di Thomas Jefferson, *Founding Father* e terzo Presidente statunitense, la democrazia è il controllo del popolo sul proprio governo e «la priorità della libertà [...] finisce per mettere in discussione la stessa validità del principio

⁵² I. KANT, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1785)*, passim, trad. it. N. MERKER, *Per la pace perpetua. Un progetto filosofico e altri scritti*, Roma, 1985, 12, per cui ne consegue che «tanto più piccolo è il numero delle persone investite del potere politico (cioè il numero dei sovrani) e quanto maggiore è invece il numero dei rappresentanti di esso potere, tanto più la costituzione politica si accorda con la possibilità di un governo repubblicano e può sperare di elevarsi da ultimo fino ad esso attraverso graduali riforme».

⁵³ L'ipotesi, nel parere di E. GREBLO, *Democrazia...*, cit., 76, sarebbe «in grado di evitare l'affermazione di un unico potere di origine popolare – destinato inevitabilmente a diventare dispotico».

⁵⁴ L. PUNZO, *Ideologia e forme della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2016, 194.

dell'uguaglianza accusato di poter essere assunto come il criterio giustificativo di sistemi politici, quali il comunismo, ritenuti aberranti per la vita dell'uomo in società⁵⁵».

Al prelude dell'Ottocento fu poi Constant a porsi come alfiere della limitazione del predominio della volontà generale che, pur soppiantando quella particolare, deve rispettare i diritti delle minoranze e l'intangibilità della sfera privata, pena la delegittimazione dell'autorità di governo⁵⁶. La critica più sferzante venne rivolta a Rousseau, accusato di perorare la causa di un potere pressoché assoluto dei rappresentanti della volontà generale, i quali finirebbero per divenire minacciosi tanto quanto una tirannide. La valutazione constantiana muoveva dall'idea che il pensiero dell'intellettuale francese scaturisse dal raffronto di periodi storici profondamente divergenti, malgrado «noi non possiamo più godere della libertà degli antichi, che era fatta della partecipazione attiva e costante al potere collettivo [...] la libertà che ci è propria deve esser fatta del godimento pacifico dell'indipendenza privata⁵⁷». Pertanto, agli occhi di Constant, la democrazia pare attentare a quel novero di libertà individuali che non possono essere oggetto di alcuna menomazione.

1.4. *Il percorso compiuto nella contemporaneità.*

L'esordio dell'età contemporanea, convenzionalmente risalente al Congresso di Vienna, ha segnato l'avvio del lento, ma inesorabile, processo di diffusa democratizzazione dei principali paesi del continente europeo. È l'estensione del suffragio universale a segnalare l'avanzamento delle graduali tappe che porteranno alla progressiva formazione di regimi sempre più rappresentativi delle complessità espresse dalla popolazione, segnando il passaggio «dal “Parlamento dei notabili” al “Parlamento dei partiti”, che ha avuto luogo, in Italia, tra Ottocento e Novecento»⁵⁸. Tra le forme di

⁵⁵ «L'uguaglianza, da criterio o valore fondativo della democrazia, finisce per diventare così il valore negativo che distrugge la possibilità stessa di un sistema democratico», come ravvisato IBID., 194.

⁵⁶ B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs, passim*, trad. it. U. CERRONI, *Principi di politica*, Roma, 1965, 55, sicché «in una società fondata sulla sovranità popolare è certo che nessun individuo, nessuna classe può sottomettere gli altri alla sua volontà particolare; ma è falso che la società intera possieda sui suoi membri una sovranità senza limiti».

⁵⁷ ID., *De la liberté...*, cit., 20.

⁵⁸ «Una trasformazione che si è registrata, anche nei principali Stati europei, sempre tra il XIX e il XX secolo, per effetto dell'ampliamento del suffragio e dello sviluppo dei partiti di massa», come ricorda N. LUPO, *Introduzione. Le metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2019,

governo cui risultano accordate le maggiori preferenze, sempre più foriera di consensi è la monarchia costituzionale in cui il potere del sovrano è temperato dalle prerogative di una o più camere, benché all'orizzonte si inizi a scorgere l'avvento delle repubbliche parlamentari.

Fu il celebre viaggio negli Stati Uniti di Alexis de Tocqueville a illuminare lo sguardo europeo sull'applicazione della democrazia in un grande Paese, pur di recente costituzione. Lo studio portò l'intellettuale a esplorare il tema in chiave comparata al suo massimo livello e a restare colpito da come «il popolo realmente dirige tutto. Chi governa in suo nome è la maggioranza che desidera sinceramente il bene del paese»⁵⁹. Egli era convinto dell'arrivo di una società di massa, al punto da profetizzare che noi europei saremmo divenuti tutti democratici, esattamente come gli americani. In realtà, «si può vedere piuttosto un effetto di lunga durata della Rivoluzione francese⁶⁰» quale terminale di un'unica «“rivoluzione atlantica” incominciata nelle colonie inglesi d'America⁶¹» e qualificabile «come evento-matrice di tutta la successiva storia d'Europa⁶²». La riflessione avanzata da Tocqueville ha il privilegio di non essere idealizzata, ma plasmata nella pratica che osserva. Tuttavia, trattandosi di un modello culturale distante da quello continentale, l'autore non manca di sottolinearne le differenze che ne hanno favorito lo sviluppo: elevata mobilità sociale, ceti non storicamente stratificati e limitate differenze ereditarie. *De la démocratie en Amérique* si compone di due volumi, il primo pubblicato nel 1835 e il secondo risalente al 1840, e nel mezzo è apprezzabile il ricorso alla democrazia e alla partecipazione politica come bilanciamento allo statico potere centrale⁶³.

Evocando il pensiero di John Stuart Mill, è possibile apprezzare come iniziasse a essere

1 s.

⁵⁹ La premessa di A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique (1835)*, *passim*, trad. it. M. CESA, L. COMPAGNA, *La Democrazia in America*, Milano, 2004, 93, è che «in America il popolo nomina coloro che fanno le leggi e coloro che le applicano; forma le giurie che puniscono le infrazioni alla legge. Le istituzioni non sono democratiche soltanto nel loro principio, ma anche in tutti i loro sviluppi; infatti il popolo nomina direttamente i suoi rappresentanti e li sceglie generalmente ogni anno».

⁶⁰ L. CANFORA, *La democrazia...*, *cit.*, 29.

⁶¹ *IBID.*, 29.

⁶² Nel giudizio storiografico di *IBID.*, 30.

⁶³ Come mette in luce E. GREBLO, *Democrazia...*, *cit.*, 90, «l'esistenza di corpi intermedi a livello municipale assicura che vi sia una formazione paritaria delle decisioni comuni, intese come l'esito di una mediazione fra interessi in reciproca competizione. La difesa delle autonomie locali indica la consapevolezza di collegare la struttura pluralistica dello Stato, già affermata da Montesquieu, alla struttura pluralistica della società: la democrazia liberale vive solo a condizione di coniugare liberalismo e democrazia».

radicata l'idea che la sovranità dovesse risiedere nel popolo, «ma poiché in una comunità che ecceda le dimensioni del piccolo centro urbano è impossibile che tutti partecipino in prima persona se non in misura assai ridotta all'attività pubblica, ne consegue che il modello ideale del governo perfetto deve essere rappresentativo⁶⁴». Ciononostante, la democrazia rappresentativa non può essere affidata a un suffragio universale che dia spazio anche a coloro che non hanno strumenti per occuparlo, pena l'impossibilità di giungere alle decisioni migliori che possono discendere solo da una sorta di "epistocrazia". Contrariamente, «Marx critica il governo rappresentativo poiché esso riduce la democrazia a una parte formale dello Stato, che non permette l'introduzione della democrazia nell'apparato amministrativo e nei rapporti di produzione⁶⁵», pur ammettendo la capacità di salvaguardia della struttura sociale poiché il Parlamento può configurarsi come riferimento per una politica improntata all'uguaglianza. Karl Marx elaborò insieme a Friedrich Engels la teoria della democrazia nel Manifesto del 1848 in cui il primo passo è rappresentato dalla rivoluzione operaia nei confronti del sistema istituzionale borghese che all'eguaglianza sostanziale contrapponeva un'eguaglianza fittizia in cui solo astrattamente esistevano pari condizioni per tutti i consociati.

La burocratizzazione dell'impianto statale moderno è al centro della riflessione di Max Weber, giacché «il potere reale, che non si esercita né nei discorsi parlamentari né nelle enunciazioni dei sovrani, ma nell'uso quotidiano dell'amministrazione, è necessariamente e inevitabilmente nelle mani della burocrazia⁶⁶», giungendo a teorizzare l'impossibilità di una realizzazione della democrazia. Secondo l'autore, «da "valore" a cui subordinare la compartecipazione al potere o la gestione della cosa pubblica essa si trasforma in uno "strumento" funzionale alla selezione di un ceto politico responsabile nell'amministrazione interna e nella politica estera⁶⁷», dotato di un'autoreferenzialità che

⁶⁴ «Trasformò l'assemblea, e per riflesso la società, in una moderna agorà: un'agorà nella quale si discutevano, approvavano, giudicavano e cambiavano le leggi; nella quale, in altre parole, si formava una maggioranza che decideva e una minoranza che controllava e partecipava attivamente alle decisioni», così riporta N. URBINATI, *L'ethos della democrazia: Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2006, 96 s.

⁶⁵ Nell'opinione di E. GREBLO, *Democrazia...*, cit., 99, «comincia così a delinarsi la coincidenza tra il moderno Stato rappresentativo e il modo di produzione capitalistico, destinati inevitabilmente a dissolversi entrambi, insieme alla società civile», per fare posto a una più radicale concezione della democrazia, in cui è destinata a venir meno ogni separazione tra Stato e popolo e tra interessi pubblici e privati».

⁶⁶ M. WEBER, *Wahlrecht und Demokratie*, passim, trad. it. L. MARINO, G. VILLA, *Parlamento e governo e altri scritti politici*, Torino, 1982, 80.

⁶⁷ Ciò in ragione delle «crescenti richieste poste allo Stato da gruppi sociali organizzati nei partiti di massa a seguito dell'estensione del suffragio modificano profondamente gli attributi classici della democrazia», seguendo E. GREBLO, *Democrazia...*, cit., 113.

si antepone allo spirito di condivisione richiesto. Tale sguardo si pone l'obiettivo di individuare strumenti rispondenti alle esigenze delle masse con cui le *élites* sono chiamate a confrontarsi.

Evidente era infatti la concezione elitistica della società della cui compiuta elaborazione dottrinale d'inizio Novecento sono stati espressione, tra i principali, Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca (senza per questo poter dimenticare l'apporto di Robert Michels), secondo i quali «in ogni società esiste, e deve esistere, una minoranza che governa il resto della società; questa minoranza subisce mutamenti periodici dovuti, generalmente, al reclutamento di nuovi membri provenienti dagli strati inferiori della società, talvolta all'assorbimento di nuovi gruppi sociali e, di quando in quando, come accade nelle rivoluzioni, alla completa sostituzione dell'*élite* costituita da una parte dell'*élite* avversa⁶⁸». Divergente è però la considerazione attorno al sistema politico democratico che per Pareto è da sempre governato da un'opposizione costante tra governanti e governati, mentre per Mosca è necessario valutare diversamente le forme di governo del passato rispetto alla democrazie contemporanee perché dotate di un'evidente propensione alla collaborazione tra maggioranza del paese e «quelle poche dozzine di persone che tengono in mano i meccanismi della macchina statale⁶⁹». A porsi in continuità con i teorici dell'*élite* nel manifestare adesione ai paradigmi verticistici della società è Joseph Schumpeter, il quale definisce la democrazia come «quell'accorgimento istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare⁷⁰»; pertanto, restando unicamente da stabilire le modalità di selezione e la legittimazione da cui deriva il potere.

Kelsen affronta tematicamente la questione dei caratteri distintivi della democrazia, consistente nell'individuazione di situazioni condizionanti come «quella tra valori e fatti,

⁶⁸ Nei tratti comuni ai due autori delineati da T.B. BOTTOMORE, *Elite e società*, Milano, 1967, 15, nella descrizione de «la “classe politica” o “classe dirigente”, composta da coloro che occupano i posti di comando e, più vagamente, da coloro che possono direttamente influenzare le decisioni politiche».

⁶⁹ G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Roma, 1896, 111.

⁷⁰ Si confronti J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy (1942)*, *passim*, trad. it. E. ZUFFI, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1964, 296. Alternativamente, «un metodo ben studiato per dar vita a un governo forte e autorevole. La definizione di democrazia non implica in se stessa alcun ideale, né alcuna nozione di responsabilità civica o di diffusa partecipazione politica, né idee circa il fine dell'uomo... Libertà e uguaglianza, che sono state parte e ingrediente delle passate definizioni di democrazia, non vengono considerate da Schumpeter come elementi integranti di tale definizione, per quanto degne possano essere di venire considerate degli ideali», come osservabile in G. PERRY, *Political Elites*, Londra, 1969, 144, trad. it. G. PASQUINO, *Le élites politiche*, Bologna, 1973, 132.

tra dover-essere ed essere; originano cioè dalla consapevolezza che c'è uno scarto, quasi diremmo una tensione tra le idealità e la realtà democratica⁷¹», nonché in considerazione di «tutti gli scopi possibili e in tutte le possibili occasioni⁷²». Nella visione kelseniana, mutuata dalle esperienze rivoluzionarie degli Stati Uniti e della Francia, concepire «la democrazia si presenta non come forma di governo, ma come fondamento del governo⁷³». Nell'opinione dell'autore, la parte più nobile e preziosa dei sistemi democratico-parlamentari non risiede tanto nella decisione, quanto nel modo in cui ad essa si perviene, sicché la presenza di un simile percorso si qualifica come elemento costitutivo; infatti, è nella democrazia procedurale che prendono forma le garanzie di libertà e indipendenza di uno Stato che voglia definirsi autenticamente democratico⁷⁴. D'altra parte, nel punto di osservazione di Carl Schmitt, la democrazia è stimata possedere «per sua definizione una serie di identità: [...] identità di governanti e governati dominatori e dominati, identità di soggetto ed oggetto dell'autorità statale, identità del popolo con la sua rappresentanza in parlamento, identità di Stato e popolo al momento del voto, identità di Stato e legge, infine identità del quantitativo (maggioranza numerica o unanimità) con il qualitativo (giustizia della legge)⁷⁵». Appare perciò naturale credere che «tutti gli argomenti democratici riposano su una serie di identità⁷⁶», ciascuna delle quali ha però rivelato l'incapacità dell'*élite* della democrazia liberale a coinvolgere quella larga parte di popolazione che rivendicava il proprio spazio. «La confusione più grande nasce dal fatto che il concetto di democrazia, come molti altri concetti politici, è diventato un concetto ideale assai generale, la cui molteplicità di significati inoltre concede spazio a ideali

⁷¹ «Una cosa, quindi – riportando G. PECORA, *La democrazia di Hans Kelsen. Un'analisi critica*, Napoli, 1992, 13 –, è la democrazia ideale, la democrazia come dovrebbe operare secondo i principi della sua ideologia, e altra cosa è la democrazia reale ossia la democrazia quale di fatto vive nelle concrete vicende di ogni giorno.

⁷² H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, trad. it. A. CARRINO, *Essenza e valore della democrazia*, Torino, 2004, 37.

⁷³ Nell'analisi propria di G. TURCO, *Democrazia come teoria. Impianto e questioni del pensiero democratico di Hans Kelsen*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 897 s.

⁷⁴ «Se l'anima della forma di Stato democratica riposa sull'ossequio procedurale, non cessa l'affanno di sottolineare come le differenze culturali, sociali ed economiche esistenti fra i cittadini finiscano per inficiare l'esercizio delle libertà democratiche – osserva E. CECCHERINI, *Democrazia e formazione del consenso*, in A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, D. PAMELIN (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020, 162 s. – allora non sembra più tanto una dicotomia tra le due diverse prospettive della democrazia ma un'endiadi, in cui la democrazia sostanziale non può che essere il presupposto naturale per il corretto funzionamento della democrazia procedurale».

⁷⁵ C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (1923)*, *passim*, trad. it. G. STELLA, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, 2004, 37.

⁷⁶ *IBID.*, 35 s.

disperati e infine a tutto ciò che è ideale, bello e simpatico⁷⁷», per cui verso l'autorità esiste l'aspettativa che sia in grado di riportare un ordine sociale atto ad arginare il caos prodotto dai prodromi della società di massa.

Infine, nel corso del secondo Novecento, prenderanno sempre più piede le repubbliche che soppianteranno quei regimi monarchici che, per la maggior parte, sono ormai indirizzati sul viale del tramonto nel contesto del Continente europeo, contribuendo a creare una nuova partizione, quella tra democrazia liberale e sociale. Nella prima accezione si identifica un mero strumento di libertà, mentre nella seconda interpretazione si ambisce a costruire un edificio per raggiungere l'eguaglianza sostanziale. Permane la distanza tra la democrazia degli antichi e quella democrazia dei moderni, unite solo dal medesimo principio fondativo di legittimità. Di conseguenza, pare opportuna la considerazione che «mentre la democrazia degli antichi (così come tutti i successivi direttismi) si traduce in decisioni a somma nulla, la democrazia dei moderni si traduce in decisioni a somma positiva. La prima suddivideva il *demos* in vincitori e vinti, la seconda consente a tutti di ottenere qualcosa⁷⁸».

L'eredità novecentesca è costituita dalle democrazie di massa, altresì denominate in dottrina «*poliarchie*», sono dei regimi che hanno sviluppato una panoplia di garanzie istituzionali e di requisiti procedurali che consentono di “rispondere”, più o meno efficacemente, alle preferenze espresse dai cittadini⁷⁹». Benché, sembri logico sostenere che «i sistemi politici dei diversi paesi differiscono enormemente per quanto riguarda il grado di adempimento dei criteri del processo democratico o, in senso ristretto, rispetto al sostegno fornito alle istituzioni necessarie alla poliarchia⁸⁰», il rimedio sostenuto dalla

⁷⁷ ID., *Verfassungslehre (1928)*, *passim*, trad. it. A. CARACCILO, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 296.

⁷⁸ Nella trattazione di G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, 2008, 37 ss., affrontando la dicotomia tra repubblica e della monarchia, afferma che «la prima è un esercizio in proprio e in questo senso “diretto” del potere, mentre la seconda è un sistema di “controllo” e di limitazione del potere. La prima è un esercizio del potere, mentre la seconda è un sistema di “controllo” e di limitazione del potere. La prima non prevede rappresentanza, mentre la seconda è fondata sulla trasmissione rappresentativa del potere. A prima vista un sistema fondato sulla partecipazione diretta dei cittadini può apparire più autentico e anche più affidabile di un sistema affidato a dei rappresentanti. In realtà, la *polis* e i comuni medievali ebbero un'esistenza effimera e turbolenta. Dico *polis* perché il referente della democrazia antica non fu per niente una “città-Stato”, come viene spesso erroneamente detto, ma piuttosto una “città-comunità”, una città senza Stato. [...] Per compiere questo passaggio dalla città allo Stato senza perdere la democrazia ci sono voluti più di duemila anni. E in quel lunghissimo intervallo non si è più parlato di democrazia. Per indicare l'ottimo regime, la forma politica ideale, si disse *respublica*, “cosa pubblica”. E dire “repubblica” è molto diverso dal dire “democrazia”».

⁷⁹ F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007, 49 s.

⁸⁰ Così come teorizzato da R.A. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven, 1989, trad. it. SCRIPTUM,

letteratura successiva ai teorici dell'*élite* è apparso la creazione di un “governo dei guardiani”, ossia un ristretto novero di virtuosi uomini (sul modello dei “filosofi-re” platonici), cui affidare la sorte dei consociati perché in grado di conoscere ciò che è bene per loro. Tra le ragioni che muovono questo lavoro c'è proprio il contrasto alle affermazioni di esclusività frutto del passato, in favore della contemporanea «rivendicazione di rappresentanza⁸¹» e di una capacità decisionale diffusa che esalti la partecipazione di cittadini che intendono restare ancorati alla «democrazia emancipante⁸²» della propria comunità, anche tramite le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

La democrazia e i suoi critici, Roma-Bari, 1990, 352.

⁸¹ In adesione al titolo del saggio di M. SAWARD, *The Representative Claim*, Oxford, 2010, la rappresentanza è osservata come un processo dinamico di rivendicazione e non un mero fatto istituzionale derivante dall'elezione.

⁸² Un'espressione «che lega in un “concetto complesso ma unitario” Stato di diritto e stato sociale, coniugando il costituzionalismo garantistico con quello di indirizzo, la quale si contrappone alla “democrazia senza qualità”, che, invece, si risolve “in una pura procedura per la scelta e il ricambio dei governi”»: è un progetto, tuttavia, che si scontra con il “contesto fosco”», nelle parole di A. ALGOSTINO, *La democrazia costituzionale fra disseminazione del potere ed emancipazione: una via per non arrendersi al “contesto fosco”?*, in A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, D. PAMELIN (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020, 187 s.

2. Una prospettiva tassonomica nell'epoca dell'aggettivazione di un termine.

All'esito dell'*excursus* storico cui è stato dedicato l'esordio della trattazione, il lettore avrà potuto apprezzare come nel corso dei secoli la parola "democrazia" abbia alternativamente assunto significati deprecabili e auspicabili. Questa dicotomia risulta sensibilmente distante dal tempo presente, in quanto «nel mondo occidentale tutti oggi sono democratici⁸³» (o almeno così intendono presentarsi), inverando una sorta di «sacralizzazione della democrazia trionfante⁸⁴». Siffatto pensiero estrinseca la distanza delle contemporanee forme di governo continentali da un passato di assolutismo e autoritarismo. È seguita con ricorrente frequenza la ricerca dell'adattamento migliore a contesti che si sono mostrati ancora troppo diversi per giungere a una definizione che fosse contestualmente prossima a più realtà, contribuendo così a confluire «nell'età della confusione democratica, della "democrazia confusa": e cioè nell'indefinito, manipolando e sentenziando su una democrazia che non sappiamo più bene che cosa sia⁸⁵».

Dietro alla crisi di identità di un singolo vocabolo c'è però il generale smarrimento della formula rappresentativa che aveva connotato la più classica delle espressioni democratiche, in favore dell'assunto per cui «si ritiene che tutte le persone suscettibili di essere "toccate" dalle decisioni pubbliche siano legittimate a prendere parte alle consultazioni⁸⁶». Ciò ha permesso di creare strade alternative, o forse incerte scorciatoie, ispirate dagli istituti di democrazia diretta o partecipativa⁸⁷: un tentativo di diretto coinvolgimento dei cittadini per il tramite di numerosi, e talvolta disordinati⁸⁸, riferimenti

⁸³ M.I. FINLEY, *Democracy Ancient...*, cit., VII.

⁸⁴ Nel tempo odierno, la democrazia «è assurda, nei paesi i cui regimi ad essa si richiamano, a valore che si impone su tutti gli altri valori politici e sociali. Proclama orgogliosamente la sua incontrastabile superiorità su ogni altro tipo di potere, su ogni forma di dispotismo e autoritarismo, dei quali costituisce l'antitesi positiva» di cui parla M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia...*, cit., 3.

⁸⁵ Nella nota di profondo disappunto che G. SARTORI, *Democrazia e definizioni...*, cit., 10, premette alla sua opera.

⁸⁶ Criticamente, A. MASUCCI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni "punti fermi" per una loro integrazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 368, per cui «si ritiene che cittadini senza qualità siano egualmente in grado di pronunciarsi su problematiche delle quali i politici rivendicano il monopolio».

⁸⁷ «Quella dei rapporti fra rappresentanza e istituti di democrazia diretta o partecipativa previsti dalla nostra Costituzione repubblicana è una storia assai controversa, ricca com'è di fraintendimenti, aporie, conflitti e noncuranze tali da farne una sorta di itinerario della reciproca incomprensione, se non addirittura della vicendevole inimicizia», citando P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, n. 1, 2020, 1.

⁸⁸ In tal senso, valga il pensiero espresso da M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, Atti del convegno "Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana"*, Padova, 19-21 giugno, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2003, secondo cui «per una

alla partecipazione⁸⁹.

In un'accezione lata, per partecipazione dobbiamo intendere la facoltà riconosciuta ai singoli individui, in quanto componenti della comunità in cui vivono, di prendere parte, come singoli o attraverso le più diverse manifestazioni offerte da una pluralità di formazioni sociali (i partiti politici, le organizzazioni sindacali, i movimenti, i comitati, le associazioni o i gruppi di pressione) alle procedure decisionali che avranno una ricaduta su di loro (le elezioni, le consultazioni popolari, le audizioni, le partecipazioni procedimentali di tipo amministrativo o le concertazioni nei luoghi di lavoro)⁹⁰: è una forma di azione in cui viene condivisa con altri una stessa esperienza⁹¹. Quindi, questa generica espressione comprende anche gli istituti propri della democrazia rappresentativa e quei nuovi fenomeni volti a inserire il singolo individuo nel processo decisionale istituzionale senza l'ausilio di intermediari, i quali possono essere definiti strumenti di democrazia di partecipazione. In quest'ultimo ambito, occorre poi distinguere due grandi famiglie: la democrazia partecipativa e quella deliberativa.

La prospettiva di differenti articolazioni della democrazia è emersa nel corso del tempo, quando gli studiosi hanno necessariamente dovuto confrontarsi su quale fosse il significato più autentico da attribuire: «una forma di potere popolare (un sistema politico nel quale i cittadini sono impegnati nell'autogoverno e nell'autoregolamentazione), oppure un sostegno del processo decisionale (un modo per conferire autorità a coloro che periodicamente vengono eletti alle cariche pubbliche)?⁹²». Nel fiorire di una pluralità di

necessaria opera di pulizia (non solo terminologica, ma) concettuale, che è bene abbandonare ogni riferimento alla democrazia diretta per quegli istituti di partecipazione popolare che, come i nostri referendum, sono inseriti in alcune costituzioni rappresentative. Non di democrazia "diretta", bensì "partecipativa", insomma, si dovrebbe parlare».

⁸⁹ «La partecipazione non è un fattore che con altri permette il mantenimento delle condizioni di equilibrio del sistema, ma acquista una duplice rilevanza. Infatti da una parte è il prodotto di un processo storico destinato all'autodeterminazione, dall'altra qualifica la posizione del cittadino nel processo di formazione della volontà politica, economica e sociale e quindi è uno dei meccanismi di spinta che conducono all'affermazione della democrazia», all'origine delle cause secondo l'analisi condotta da V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 22.

⁹⁰ Quanto all'interdisciplinarietà della ricaduta, si rimanda ad A. SAVIGNANO, voce *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, n. 1, 1982, 1 s.

⁹¹ Cfr. P. CERI, voce *Partecipazione sociale*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VI, Roma, 1999, 508 ss., relativamente alla dimensione della condivisione nel perimetro di una comunità.

⁹² D. HELD, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, 1995, trad. it. A. DE LEONIBUS, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Trieste, 1999, 10 s. Secondo J.R. PENNOCK, J.W. CHAPMAN, *Participation in Politics*, New York, 1975, 52, «*The real interest of man is freedom: the freedom to discover himself and, beyond that, the freedom to develop into a socially conscious human being. For this reason, democratic participation must be recognized as an integral moral value of contemporary democratic theory*» (trad. it.: «Il vero interesse

stimolanti ipotesi in ragione del fatto che «non v'è dubbio che il potenziale contenuto nella Carta costituzionale in termini di partecipazione sia stato attuato al ribasso⁹³», l'assenza di chiarezza ha sollecitato una riflessione scientifica per lo svolgimento di un'opportuna operazione di pulizia concettuale, e perciò linguistica, fra democrazia diretta, rappresentativa, deliberativa, partecipativa e ogni altra potenziale previsione. Nondimeno, «la riflessione sulla democrazia elettronica presuppone una indagine, particolarmente complessa e difficoltosa, tesa a individuare e problematizzare quegli specifici aspetti teorici del concetto di democrazia che appaiono fondamentali per parametrare e strutturare il potenziale apporto della tecnologia⁹⁴», aspetto che questo lavoro non difetterà di attenzionare *infra*⁹⁵.

2.1. Le tappe dell'evoluzione della democrazia diretta: dall'origine ai giorni nostri, transitando per la Rivoluzione francese.

“Diretta” è la qualificazione che connota quella democrazia dalla quale si attende la partecipazione di ogni cittadino all'esercizio della sovranità. Il suo campo di applicazione si estende a ciascuna scelta che una comunità è chiamata a compiere per il tramite di un'informata discussione prodromica a un voto consapevole su questioni d'interesse dei consociati. “Direttamente” sono stati soliti esprimersi i greci che coniarono tale tipologia di democrazia come traduzione di ciò che accadeva al tempo: un (ristretto) gruppo di uomini dava vita a un confronto e a una successiva deliberazione sulle principali esigenze della quotidianità, ad esempio l'espulsione di coloro che, non rispettando le leggi, fossero andati incontro all'ipotesi di ostracizzazione dalla città. Differentemente, nella Roma repubblicana le elezioni permisero di individuare una prima parvenza di rappresentanza politica, nonché un costante rinnovo delle cariche pubbliche.

dell'uomo è la libertà: la libertà di scoprire se stesso e, oltre a ciò, la libertà di svilupparsi in un essere umano socialmente consapevole. Per questo motivo, la partecipazione democratica deve essere riconosciuta come un valore morale integrante della teoria democratica contemporanea»).

⁹³ A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009, 81.

⁹⁴ Nella prospettiva offerta da G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017, 7.

⁹⁵ V. cap. III. La rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 1. La transizione tecnologica della democrazia: governarla per non subirla.

Della democrazia diretta non vi fu poi significativa traccia fino all'esperienza comunale italiana, laddove riemersero forme di coinvolgimento per assumere le decisioni più significative⁹⁶. Furono i prodromi per la successiva teorizzazione di Jean-Jacques Rousseau per cui l'unica forma di compiuta espressione della democrazia era garantita dalla partecipazione personale e diretta in grado di tutelare la libertà di tutti e, al contempo, permettere la formazione della volontà generale. L'illuminista, nel volgere uno sguardo verso altre esperienze democratiche, si fece beffa della facoltà rivendicata dal popolo inglese che, potendo votare i propri rappresentanti, si sentiva libero, ma «non lo è che durante l'elezione dei membri del parlamento; non appena questi siano stati eletti diventa schiavo, non è più niente⁹⁷». Occorre tuttavia evidenziare come fosse lo stesso filosofo a segnalare l'irripetibilità dei requisiti fondanti l'esperienza dell'Antica Grecia, in quanto «perché una volontà sia generale, non sempre è necessario che sia unanime, ma è comunque necessario che si tenga conto di tutti i voti; ogni esclusione formale rompe la generalità⁹⁸» e ciò non era più rinvenibile nella società moderna. All'evidente differenza in termini quantitativi fra la popolazione della *polis* e quella degli stati moderni, occorre unire anche la distanza nella percezione del valore della libertà e dei connessi diritti di cittadinanza promossi nei due contesti: «il cittadino della *polis* era un perfetto *zoon politikon*, viveva nella *polis*, per la *polis*; egli era tutt'uno con la comunità di cui faceva parte; la sua realizzazione era, e non poteva che essere, pubblica; le virtù perseguite erano virtù pubbliche⁹⁹».

È però la modernità a ritrovare l'esigenza di una partecipazione diretta alle attività pubbliche. Così come la folla segnò la nascita della democrazia diretta nella Atene di oltre due millenni fa, l'elemento delle masse «ridiventa importante man mano che la democrazia dei moderni attiva le folle e se ne avvale¹⁰⁰». L'acme di tale coinvolgimento

⁹⁶ Sottolinea G. PASQUINO, voce *Democrazia diretta*, in *Dizionario di storia*, Roma, 2010.

⁹⁷ Così si presentava il pensiero di J-J. ROUSSEAU, *Du contrat social...*, cit., 111, benché gli inglesi mantenessero libertà proprie del costituzionalismo moderno che nel loro territorio era germogliato.

⁹⁸ IBID., 49 ss., infatti, considerava precondizioni essenziali per una democrazia diretta che una comunità potesse agilmente riunirsi, permettendo la conoscenza degli uni con gli altri e condividendo usi e costumi e un'eguaglianza di condizioni e di fortune.

⁹⁹ Nel ragionamento di P. BERTOLOTTI, *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa*, Genova, 2006, 66 s., «la libertà goduta nella *polis* era una libertà positiva: una libertà di [...] Il potere dello Stato preme da ogni parte sul singolo cittadino: il diritto di disporre di propri rappresentanti che possano promuovere e far valere i propri diritti diventa la principale difesa nei confronti dell'invasione amministrativa. Le esigenze precipue inducono ad attuare una libertà negativa: una libertà da».

¹⁰⁰ «Già dal quinto-quarto secolo a.C. la parola *demos* ha avuto svariate interpretazioni. Per i greci la parola poteva essere ricondotta a quattro significati: 1) *plethos*, cioè il *plenum*, l'intero corpo dei cittadini. Qui il popolo sono "i tutti"; 2) *hoi polloi*, "i molti". L'inconveniente di questa accezione è che rinvia alla domanda:

è collocabile dopo la Grande Guerra, allorché le masse impiegate nel Primo conflitto mondiale non accettarono di tornare nell'oblio cui erano state fino ad allora confinate: «la cultura delle *élites* prevedeva che il mondo appartenesse ai “pochi”. Ma è sopravvenuta d'improvviso la società dei molti¹⁰¹». Nell'esperienza politica contemporanea la democrazia diretta ateniese sarebbe impraticabile, sia per la complessità dei temi, che per l'incremento quantitativo della popolazione. Pertanto, sono stati i partiti politici a raccogliere l'esigenza di partecipazione popolare, sostituendo le famiglie politiche attorno alle quali si erano concentrati fino a quel momento gli interessi delle *élites*. Parallelamente, i Parlamenti approvarono una legislazione elettorale che abbandonasse progressivamente il requisito del censo e l'esclusione sulla base del sesso, assecondando un *favor* nei confronti della rappresentanza proporzionale in coerenza con i *cleavages* vieppiù presenti in una collettività nella quale «la rappresentanza perde il carattere unitario, conseguito attraverso la teorizzazione della sovranità nazionale e della rappresentanza generale¹⁰²». In particolare, è con il Secondo Dopoguerra che le nuove Carte fondamentali europee si dotano di previsioni costituzionali atte a riconoscere e promuovere il ruolo dei partiti, ponendo fine a quel «peccato d'origine¹⁰³» di cui si erano macchiati gli ordinamenti che, successivamente alla Rivoluzione francese, avevano registrato l'assenza di simili norme.

La prospettiva è però nuovamente destinata a mutare in considerazione del fatto che le formazioni partitiche, entrate in una spirale di crisi irreversibile del loro ruolo all'interno della società, appaiono distanti dai cittadini al punto da suggerire a questi ultimi l'idea di dover tornare a rivendicare individualmente i propri bisogni, ancor più grazie alla presenza dei nuovi strumenti offerti dalla Rivoluzione digitale.

“Quanti molti sono sufficienti per fare un *demos*?” Lo dovremmo stabilire ogni volta, e questo non va bene; 3) *hoi pleiones*, “i più”. Questa è, invece, un'accezione fondamentale, perché la democrazia si fonda, come vedremo, su una regola maggioritaria che ne deriva; 4) *ochlos*, “la folla”: un raduno occasionale che, però, può diventare “caldo”, in G. SARTORI, *La democrazia...*, cit., 5 s.

¹⁰¹ Secondo P. MELOGRANI, *Fascismo, comunismo e rivoluzione industriale*, Roma-Bari, 1984, 7, il processo di progressiva liberazione delle masse da una condizione meramente oppressiva è cominciato, in aperta opposizione con il pensiero marxista, per effetto della Rivoluzione industriale.

¹⁰² «Per riproporsi come rappresentanza di interessi contrapposti, inconciliabili, e in nessun modo riconducibili ad unità», leggendo di G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Rimini, 1999, 145, in cui è identificato il crepuscolo del parlamentarismo classico e la nascita dello stato pluriclasse teorizzato da Massimo Severo Giannini.

¹⁰³ Menzionando l'espressione contenuta nell'analisi di inizio secolo di S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1920, 385.

2.1.1. Internet e la trasformazione di un concetto.

Lo smarrimento della vocazione sociale dei partiti, che tanto forte era stata nel corso del Novecento, ha condotto allo sviluppo di forme alternative di partecipazione che sono state inserite nel vasto contenitore della democrazia diretta e osservate in contrapposizione a quella rappresentativa¹⁰⁴. Se fino allo scorso secolo esisteva un'impossibilità pratica di dar seguito a forme di coinvolgimento che non fossero in presenza, e pertanto esercitate per delega politica, le risorse tecnologiche si sono incaricate di disegnare «una sorta di agorà telematica¹⁰⁵» in cui ogni distanza è annullabile e i cittadini sono sempre astrattamente presenti¹⁰⁶. Nell'ambito della democrazia diretta si staglia «il vero campo di elezione della democrazia elettronica, il terreno, cioè, in cui le illimitate possibilità offerte dalle nuove tecnologie appaiono a molti come un formidabile ricostituente per le nostre gracili democrazie¹⁰⁷». Tale contemporanea forma di democrazia è però apparsa disseminata di barriere che ne ostacolassero, ove non ne negassero in radice, una convivenza con la rappresentanza politica¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Portando il ragionamento al limite, L. ZAQUINI, *La democrazia diretta vista da vicino*, Sesto San Giovanni, 2013, 65, sostiene che «la democrazia diretta implica l'eliminazione di un monopolio: quello del potere legislativo», soppiantato da un popolo onnipresente e onnisciente.

¹⁰⁵ Si domanda G. PASQUINO, voce *Democrazia diretta...*, *cit.*, «ma la democrazia è decisione oppure è “conversazione per la decisione?”».

¹⁰⁶ Come nota W. LUSOLI, *Forme di democrazia elettronica*, in G. PASQUINO (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, 102, «diversamente dai media tradizionali, egemonici e asimmetrici, *Internet* offre nuove possibilità di partecipazione politica direttamente a cittadini, gruppi politici e istituzioni».

¹⁰⁷ Con la possibilità di essere apprezzata «nella sua dimensione formale (referendum) e informale (sondaggio)», seguendo la descrizione proposta da A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001, 60. Tuttavia, come rileva G. SARTORI, *La democrazia...*, *cit.*, 23 s., «la democrazia diretta come tale si fonda su interazioni “faccia a faccia” tra presenti, tra persone che si influenzano l'una con l'altra e che cambiano opinione ascoltandosi. Nella democrazia referendaria non è più così, e quindi non c'è più una democrazia illuminata dalla discussione che precede la decisione»; nella riflessione attorno alla “democrazia referendaria” di IBID., 23 s., «questo nuovo animale non esiste ancora, ma aleggia nell'aria: è un sistema politico nel quale il *demos* decide direttamente le singole questioni non più assieme, ma separatamente e in solitudine. E la democrazia elettronica ne costituisce l'incarnazione più avanzata. Qui il cittadino siede a un tavolino davanti a un computer e ogni sera, mettiamo, gli arrivano dieci domande alle quali è tenuto a rispondere “sì” o “no” premendo un tasto. Con questo sistema arriviamo all'autogoverno integrale. Tecnologicamente la cosa è ormai fattibilissima. Ma è da fare?».

¹⁰⁸ «Il primo ostacolo consiste nella volontà e capacità dei mediatori tradizionali – partiti, parlamenti, gruppi di potere e pressione e sindacati – di riformare le strutture di rappresentanza politica per accomodare le nuove tecnologie, al fine di favorire l'emergere di nuovi modelli di cittadinanza elettronica [...]. Simmetricamente, il secondo ostacolo è rappresentato dalla volontà e dalla capacità dei cittadini di usare i nuovi strumenti [...]. Il terzo ostacolo, paradossalmente, è costituito dal successo dell'adozione dei nuovi strumenti in ambito istituzionale, pratica definita *e-government* [...]. Il quarto ostacolo, meno tangibile ma egualmente importante, discende dalla definizione del potenziale politico della rete attraverso la lente concettuale dell'*e-democracy*», così A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta...*, *cit.*, 116 ss.

Per mezzo della democrazia elettronica può essere perseguita una galassia di finalità: inclusione sociale dei soggetti maggiormente vulnerabili, diffuso accesso all'informazione, capacità di accesso alla sfera pubblica, realizzazione di una competizione elettorale, promozione dell'iniziativa diretta da parte dei cittadini e loro coinvolgimento in forme associative per specifici interessi decisionali¹⁰⁹; «bisogna capire se e quali tipi di rapporto si possono instaurare tra i due soggetti del *definiens* e lo sviluppo tecnologico. A tal punto si vedrà se e quali rapporti integrino forme di *e-democracy*¹¹⁰» il cui carattere ha indubbiamente dimostrato di essere prossimo alla «cornice istituzionale liberale, assumendo la democrazia rappresentativa come il punto di partenza imprescindibile da cui muoversi per poi individuare i migliori strumenti capaci di migliorarne il funzionamento¹¹¹».

«La sfera pubblica è ancora organizzata per gli scopi politici dello Stato nazione, mentre i processi più rilevanti, a livello di concentrazione di potere, risorse e informazioni avvengono negli spazi definiti dai grandi flussi digitali e non negli spazi fisici, nei territori ai quali è legata l'esistenza della quasi totalità delle persone¹¹²», pertanto le odierne democrazie si mostrano altamente persuase da un elevato tasso di vischiosità ai cambiamenti globali offerti, *rectius* imposti, dalla dimensione territorialmente asimmetrica della società contemporanea. Per l'effetto di questa conseguenza, «poiché ogni forma di mondializzazione è un'inedita situazione di complessità, ne viene una dose nuova di complessità alle istituzioni della democrazia e della rappresentanza¹¹³», per cui

¹⁰⁹ T. BENEDIKTER, *La democrazia diretta nelle Regioni. L'applicazione dei diritti referendari a livello regionale*, in *POLITIS*, n. 3, 2014, 52.

¹¹⁰ «Volendo dunque abbozzare una classificazione, si possono individuare cinque tipi di rapporto [...]. Un primo tipo è quello che può crearsi tra tecnologia e pubblici poteri [...]. Un secondo importante rapporto è quello che si può creare tra tecnologie e cittadini (o imprese). [...] Vi sono poi altri tre tipi di rapporto che si possono creare tra i soggetti *definiens* e le nuove tecnologie. Questi sono caratterizzati dal fatto che coinvolgono simultaneamente tanto il corpo sociale che i pubblici poteri, proprio facendo perno sullo sviluppo tecnologico», nella tassonomica definizione di F. CUOCOLO, *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2001, 963 s.

¹¹¹ D. LAZZARICH, *La democratizzazione della sfera pubblica al tempo di Internet*, in A. ARIENZO, D. LAZZARICH (a cura di), *Vuoti e scarti di democrazia*, Napoli, 2012, 225.

¹¹² Nell'analisi di D. CABRAS, *Crisi della democrazia rappresentativa e democrazia elettronica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2017, 272.

¹¹³ «Quanto al rapporto fra queste diverse forme, se, come ci dicono gli storici più fini, nel Medioevo e nell'età moderna le istituzioni si disponevano, non solo metaforicamente, per linee verticali (dall'alto o dal basso) e per connessioni centro-periferia, ora è possibile pensarle come una rete, tendenzialmente (anche se non totalmente) priva di vertice e di centro» nelle parole di U. ALLEGRETTI, *Democrazia e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006, 83 s., perciò «non basta una forma sola di democrazia né un sol luogo di rappresentanza, ma molte e diverse: accanto alla democrazia rappresentativa, che resta essenziale, e alle sue integrazioni di democrazia diretta, si

è lecito interrogarsi se la domanda abbia compreso l'offerta e viceversa.

La riflessione porta a constatare come «la tecnologia favorisce dunque paradossalmente la forma più antica di democrazia: la democrazia diretta¹¹⁴» e se in generale la democrazia è già di per sé “difficile”, «la democrazia diretta è ancora più difficile¹¹⁵» perché si innalzano ulteriormente le aspettative del cittadino di poter contare.

2.2. *La fragile insostituibilità della rappresentanza.*

La complessità della società moderna ha reso necessaria la trasformazione degli assetti democratici fondati sulla diretta rivendicazione degli interessi dei cittadini in favore dell'individuazione della rappresentanza politica come archetipo per valorizzare la sovranità di un popolo sempre più numeroso all'interno di un territorio vieppiù vasto. La scelta dei rappresentanti trova compimento attraverso processi elettorali in cui il cittadino è chiamato a individuare chi meglio crede possa adempiere a tale ruolo, differentemente dalla democrazia del sorteggio nella quale si postulava che tutti fossero in grado di ricoprire cariche pubbliche e che la scelta dovesse perciò essere affidata al fato.

Le prime testimonianze di svolgimento di consultazioni popolari di tipo elettivo risalgono ai romani e, a rilevante distanza, seguiranno espressioni di rappresentanza politica nell'Età dei Comuni, quantomeno per le decisioni che fossero state ritenute maggiormente significative. Il pensiero ottocentesco del primo periodo dello stato contemporaneo giunse al compromesso per cui «il solo governo, che possa soddisfare pienamente tutte le esigenze della vita sociale, è quello cui partecipa il popolo tutto [...]». Ma dato che in una comunità che supera i limiti di una piccola città ognuno non può partecipare che ad una minima parte degli affari politici, ne segue che il tipo ideale di un governo perfetto non può essere che quello rappresentativo¹¹⁶. Di qui in avanti, si sono

pongono espressioni di società civile autogestita (Ong, movimenti), di concertazione e di democrazia partecipativa (modello Porto Alegre, che ha inventato forma originali di collaborazione regolare tra istituzioni e società)».

¹¹⁴ E. PALICIDI SUNI, *Democrazia diretta e partecipazione popolare nell'età di internet*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2014, 1543, secondo cui «alla piazza e alle piccole comunità di cittadini si sostituisce il popolo del *web*, che si riunisce virtualmente in gran numero e con gran facilità per assumere, suggerire o condizionare decisioni pubbliche».

¹¹⁵ N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio*, n. 10, 1975.

¹¹⁶ «Che ogni partecipazione, sia pure alla più umile delle funzioni pubbliche è utile; che la partecipazione deve essere, comunque, grande tanto quanto lo permette il grado di civiltà cui è giunta la comunità; e che,

sviluppate le tre fasi storiche del governo rappresentativo che hanno dapprima condotto alla nascita e alla diffusione dei Parlamenti, successivamente al loro consolidamento con l'origine dei partiti politici e infine alla più recente esigenza della democrazia del pubblico¹¹⁷.

Tra le tante questioni critiche poste dal sistema rappresentativo, «il problema della partecipazione nasce col passaggio dalla rappresentanza di mandato alla rappresentanza libera¹¹⁸», ma allo stesso tempo costituisce un «insostituibile spartiacque della modernità costituzionale¹¹⁹» che giunge contestualmente al progressivo allargamento della base elettorale fino alla novecentesca acquisizione del suffragio universale¹²⁰. Infatti, è la Costituzione francese del 1791 all'art. 7, sez. III, a sancire l'esclusione della vincolatività del mandato e «viene perciò convenzionalmente assunta come atto iniziale della elaborazione della nozione moderna di rappresentanza politica¹²¹»; è però opportuno

infine, quanto di meno si possa desiderare è l'ammissione di tutti ad una parte della sovranità», come diffusamente argomentato nella fondamentale opera di J.S. MILL, *Considerations on Representative Government* (1861), *passim*, trad. it. P. CRESPI, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milano, 1946, 67 s.

¹¹⁷ Si confronti B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Parigi, 1995, trad. it. V. OTTONELLI, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, 215 ss.

¹¹⁸ A. PIZZORNO, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di sociologia*, n. 15, 1966, 238. Lo stesso autore permette di approfondire ulteriormente il passaggio in ID., *Sulla razionalità della scelta democratica*, in R. SCARTEZZINI, L. GERMANI, R. GRITTI (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Napoli, 1985, 233: «Si prenda il caso della nozione moderna di rappresentanza politica – “rappresentanza moderna” come è chiamata, in opposizione alla “rappresentanza per mandato” (cioè revocabile) propria delle costituzioni medievali. Mentre in questa il rappresentante doveva sottostare alle istruzioni dei suoi mandanti, nella prima, propria a tutte le costituzioni moderne, il rappresentante è libero di interpretare gli interessi dei suoi rappresentanti, e nessuno può tenerlo ad eseguire un mandato. Il suo compito è quello di interpretare gli interessi particolari di chi lo ha eletto, alla luce degli interessi generali della nazione. Ma gli interessi generali della nazione sono assicurati dal principio di maggioranza; perché mai dovrebbe farsene carico il rappresentante di interessi particolari. A meno di non assumere che esiste un interesse comune non riconducibile a quello della maggioranza; ma allora tutta la procedura rappresentativa diventerebbe contraddittoria. L'unico modo di dar senso a questa incongruenza è di considerare che la “luce” che illumina l'interpretazione del rappresentante, è quella che proviene dalla considerazione del lungo andare»

¹¹⁹ Aderendo all'affermazione di C. MARTINELLI, *Liberio mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 13, 2018, 2.

¹²⁰ A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, fasc. 1, 2021, 125, al cui giudizio, «la ristretta cerchia sociale da cui erano estratti i rappresentanti e la omogeneità degli interessi che li legavano ai rappresentati assicuravano un grado elevato di “rappresentatività” dei primi, intendendosi con ciò fare riferimento all'attitudine degli eletti a farsi genuini interpreti ed operatori al servizio degli interessi stessi. Ovviamente, lo scotto elevatissimo e francamente insopportabile da pagare era dato dallo svilimento del valore democratico, per l'accezione ormai indiscussa in cui è inteso ed è fatto valere per effetto del carattere universale del suffragio. Nello stesso momento in cui questa fondamentale conquista viene raggiunta, la rappresentanza esibisce le strutturali carenze e contraddizioni che al presente l'affliggono».

¹²¹ Così, G.F. FERRARI, voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, 1.

precisare come la revocabilità del mandato imperativo resterà un cardine sia della Comune di Parigi che delle esperienze sovietiste¹²², permanendo altresì quale fonte d'ispirazione per il modello anglosassone odierno.

All'interno del nostro Paese, l'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni da parte del regime fascista acconsentì la costruzione di un edificio deliberativo per le rappresentanze professionali, ma «mettere gli interessi particolari al posto di quelli generali, è compiere opera per lo più sopraffattrice ed egoistica¹²³». Opportuno è rilevare come per il costituzionalismo liberale «la rappresentanza politica non implica un rapporto di somiglianza fra elettori ed eletti¹²⁴», malgrado taluni residui di questa sovrapposizione siano approdati fino all'alba della Repubblica. Invero, se da una parte «l'art. 1 attribuisce al popolo la sovranità sia *quoad titulum* sia *quoad exercitium* e gli riconosce anche la soggettività necessaria¹²⁵», dall'altra l'Assemblea costituente trovò nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro la soluzione che scongiurasse la perdita di una stabile rappresentanza socioeconomica, benché l'organo sia da tempo ricordato – pressoché esclusivamente – per essere stato oggetto di proposte di abrogazione a più riprese.

Duole constatare come nel tempo, nonostante i plurimi moniti dei diversi Capi dello Stato e i numerosi interventi della giurisprudenza costituzionale per eradicare le patologie del procedimento legislativo, la dinamica della rappresentanza continui a restituire agli italiani una pessima prova del proprio funzionamento. Esattamente a proposito della tutela dell'interesse comune, «una delle piaghe del nostro parlamentarismo, tante volte denunciata quanto poco guarita, è la proliferazione delle cosiddette “leggine”, che sono per l'appunto l'effetto del prevalere di interessi particolari, di gruppo, di categoria, nel

¹²² Si veda A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2008, 856.

¹²³ L. EINAUDI, *Rappresentanze di interessi e Parlamento*, in AA.VV., *Cronache economiche e politiche di un trentennio 1893-1925*, vol. V, Torino, 1961, 528.

¹²⁴ Sostiene P.L. ZAMPETTI, *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, Genova, 1995, 49: «Non nego che tale rapporto possa sussistere, specie in un regime a suffragio ristretto, ma questo è del tutto accessorio rispetto alla funzione che è destinata ad assolvere la rappresentanza medesima. A mio avviso rappresentare in senso politico non significa esser simile o somigliare all'oggetto rappresentato, ma stare per».

¹²⁵ «Perché, nel nostro ordinamento, si possa dire: a) che la sovranità popolare non significa solo che il potere deriva idealmente dal popolo, ma che questo ultimo lo esercita in concreto; b) che la Repubblica italiana è democratica, non perché democrazia governata, ma perché democrazia governante», seguendo D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 568.

peggior senso della parola, corporativi¹²⁶». Il già censurabile contenuto di tale manifestazione di interessi speciali è ulteriormente aggravato dalla veste formale che assume, ossia quella di un emendamento a un decreto-legge, sovente suggellato dall'apposizione della questione di fiducia; lo strumento rappresenta per il parlamentare uno dei pochi treni sui quali tentare di trovare un posto per la propria volontà, così da assicurarsi una certa e rapida seconda lettura in ossequio alla considerazione che è ormai «nella prassi una sorta di “bicameralismo alternato” o “monocameralismo di fatto”¹²⁷».

A fungere da corpi intermedi posizionati tra popolo e istituzioni sono sempre più occasionali e spontanee forme di aggregazione, in particolar modo certi fluidi movimenti sociali che si fanno e si disfano nel lasso temporale in cui persiste il respiro di una rivendicazione da sostenere¹²⁸. Strutturati internamente, ma sempre meno diffusi nel territorio, i partiti politici, invece, «sono, al contempo, organizzazione della società e presenti nelle istituzioni¹²⁹» delle democrazie pluraliste che intendono promuoverli come veicolo di istanze popolari. Infine, sussistono i gruppi di interesse che non competono fra loro per entrare nelle istituzioni, tuttavia possiedono una struttura organizzata al punto tale da ambire a condizionare il procedimento normativo di cui i partiti dovrebbero detenere la *golden share*. Sono indubbiamente le *lobbies* a godere del miglior stato di salute per poter perseguire i propri obiettivi, tanto per i finanziamenti posseduti, quanto per la libertà d'azione mai scalfita dal decisore politico e di cui si dirà *infra*¹³⁰. D'altra parte, si assiste a una crescente difficoltà nel veder nascere rivendicazioni democratiche

¹²⁶ N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Torino, 1978, 29, osserva con opportuna critica come «si tratta di una piaga non di un effetto benefico, di uno degli aspetti degenerativi dei parlamenti, che si dovrebbero correggere non aggravare».

¹²⁷ Sulle patologie dell'*iter legis* del nostro Paese, v. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3 - numero speciale, 2019, 59.

¹²⁸ D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, 188, indica che «se tutto ciò è vero, allora è forse ammissibile poter immaginare che si estenda anche a queste associazioni il complesso delle garanzie previste dagli artt. 39 e 49 Cost. nei confronti dell'associazionismo partitico e sindacale, imponendo anche alle nuove forme di partecipazione quei criteri di democraticità esterna (propria dei partiti) e interna (propria dei sindacati) che, crediamo, a questo punto appaiano anche per esse ineludibili».

¹²⁹ «Il ruolo dei partiti si differenzia strutturalmente da quello degli altri corpi intermedi: essi, infatti, a differenza delle altre organizzazioni, cercano in modo esplicito di conquistare il controllo delle istituzioni rappresentative. I partiti si confrontano nella competizione elettorale per conquistare il potere politico e il controllo del governo e del parlamento», nella trattazione di M. ALMAGISTI, *Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 38, n. 1, 2008, 104 s.

¹³⁰ V. cap. III. La rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 3.2. Pari legittimità per tutti gli *stakeholders*? La regolamentazione regionale dei portatori di interessi.

“dal basso”, eccettuata qualche iniziativa a cui il *web* è in grado di fornire un’eco e, ancor più, all’ormai acclarato fallimento del ruolo dei partiti la cui atavica crisi si attesta come irreversibile perché frutto di un’eterogenea molteplicità di ragioni che con il tempo è accresciuta invece che giungere a risoluzione¹³¹.

2.2.2. *Elogio dell’assemblea?*

Le contemporanee istituzioni politiche nazionali e internazionali hanno eretto le proprie fondamenta sulla democrazia rappresentativa. Come noto, nell’apertura della Costituzione italiana è dichiarata l’appartenenza al popolo della sovranità che rappresenta un *prius* rispetto allo Stato¹³², parallelamente alla definizione di un perimetro che non possa mai travalicare le forme e i limiti espressi da una Carta fondamentale che individua il proprio lume, per l’appunto, nel mandato rappresentativo. Ancillari all’edificio della rappresentanza politica del nostro Paese sono i referendum che si connotano quali «istituti complementari e correttivi puntuali¹³³», in quanto il ricorso è ammissibile solo in seguito alle deliberazioni di un’Assemblea elettiva; ancor più, l’inerzia del legislatore nell’approvare una disciplina legislativa in materia ha condotto gli osservatori a considerare le consultazioni popolari un’eccezionale «sostituzione dei compiti demandati alla rappresentanza¹³⁴».

Muovendo l’attenzione verso una dimensione sovranazionale, si osserva come anche l’architettura istituzionale dell’UE, in parte consolidata nell’art. 10, par. 1, del Trattato sull’Unione europea (TUE), si fondi solidamente sulla democrazia rappresentativa, malgrado il sempre attuale problema del *deficit* democratico dell’Unione. All’originario

¹³¹ M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012, 12, avvalendosi dei lucidissimi elementi di analisi offerti da Massimo Luciani, afferma che «Fra le cause della crisi vi è, dunque, anzitutto una perdita di identità da parte della collettività da rappresentare: una disgregazione del rappresentato, un’articolazione e una frammentarietà difficilmente da valutare, da ricondurre ad unità e, comunque, da identificare, oltre ad una tendenza degli interessi ad autorappresentarsi. Su questo fenomeno si innesta, acuendo le criticità, la crescente crisi dei partiti di massa e, più in generale, degli istituti della rappresentanza, ovvero dell’assemblea elettiva che, in tale contesto, avrebbe dovuto assumere il ruolo di sede di discussione delle scelte politiche, di avvicinamento delle diverse correnti politiche e di legittimazione della forma di governo».

¹³² Riportando la trad. it. di «*Popular sovereignty represents a prius with respect to the State*» contenuta in A. ALGOSTINO, *Participatory democracy and its dark sides*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020, 1.

¹³³ M. VOLPI, voce *Referendum*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, 1997, 509.

¹³⁴ «L’edificio della democrazia rappresentativa – nel giudizio di G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993, 78 – non esclude né la partecipazione né il referendum, ma li include come elementi subordinati».

ed evidente squilibrio tra i poteri propri della Commissione e del Consiglio, rispetto a quelli riconosciuti al Parlamento europeo, è seguita una stagione riformatrice nell'ottica di «una svolta nel tormentato processo di democratizzazione dell'Unione¹³⁵», in cui l'Assemblea di Strasburgo è divenuta dapprima elettiva e nel corso del tempo anche maggiormente incisiva nel processo decisionale; malgrado ciò, l'Aula vive ancora oggi «la paradossale situazione di rappresentare l'unico Parlamento al mondo nel quale è facoltà dei componenti sollecitare, ma non avviare, l'*iter legis*¹³⁶». Tra le novità dell'ultimo decennio si osserva l'iniziativa dei cittadini europei, *chance* per gli elettori di proporre alla Commissione un'iniziativa legislativa ai sensi dall'art. 11, par. 4, TUE e dell'art. 24, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹³⁷.

«La rappresentanza politica è, dunque, istituto che mostra ora tutta la sua insufficienza se si pretende di restringerla alla tradizionale forma elettorale-parlamentare¹³⁸», di talché le Carte fondamentali di tutti i Paesi con cultura giuridica affine alla nostra hanno inteso corroborare il proprio schema costituzionale con una gamma di opzioni di partecipazione democratica che fosse più ampia del solo rapporto tra rappresentante e rappresentato. Il

¹³⁵ In merito, C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2008, 925 ss., ricorda e riconosce il percorso evolutivo, ma prospetta come «la questione del deficit democratico è destinata a rimanere aperta».

¹³⁶ D. BALDONI, *Il coinvolgimento dell'elettorato attraverso la democrazia diretta e partecipativa: cavallo di Troia o spinta propulsiva per la democrazia deliberativa?*, in *Ianus. Diritto e finanza*, n. 20, 2019, 57, cui ci si permette di rinviare anche per una più diffusa trattazione multilivello del tema della partecipazione dell'elettorato ai processi democratici.

¹³⁷ Sul punto si segnala G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 23, 2010, 10: «Il “prendere sul serio” l'affermazione di un nuovo diritto di iniziativa delle cittadinanze d'Europa ha a che fare con il principio speranza di pensare nuovamente lo spazio europeo come una dimensione della civilizzazione giuridica e politica di un Continente, nel pieno di una crisi plebiscitaria e populistica degli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa al livello statuale-nazionale; dinanzi alla pericolosa intolleranza che i partiti tradizionalisti-autoritari-nazionalisti continuano a favorire in una diffidente opinione pubblica europea, spesso ridotta all'afonia, lasciata in solitudine e quasi sempre impaurita, perché impoverita di tutto: istruzione, salute, libertà, sicurezza, dignità».

¹³⁸ A. MANZELLA, *Trasformazioni della sovranità e della rappresentanza politica nello stato parlamentare italiano*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, 124, afferma infatti che «può essere, invece, utilmente configurata in una nuova lata dimensione comprensiva di tutte le “forme” di esercizio della sovranità: e, dunque, rappresentanza parlamentare propriamente detta; rappresentanza di tipo partitico; rappresentanza referendaria; rappresentanza sindacale “generale”; rappresentanza di investitura. Il riferimento comune al popolo titolare permanente della sovranità, in diverse strutture organizzative, fa sì che queste “forme” di esercizio non siano conflittuali tra di loro o almeno si individuino tra di esse un principio comune di composizione. Questa “composizione” si dovrà effettuare necessariamente secondo procedure di coordinamento più che di integrazione. Il luogo naturale di tali procedure di coordinamento deve riconoscersi nel parlamento. Il ruolo moderno dei parlamenti si verifica infatti nella loro capacità di creare procedimenti duali: tali da consentire, da un lato, l'espressione della rappresentanza parlamentare di tipo tradizionale e, dall'altro, l'espressione delle nuove rappresentanze politiche.

nesso tra l'eletto e l'elettore sta proprio nel rapporto fiduciario, in quanto «la democrazia elettorale non decide le questioni, ma decide chi deciderà le questioni¹³⁹».

Il sistema rappresentativo mostra così il volto dell'insostituibile espressione unitaria della comunità¹⁴⁰, del resto, è sufficiente pensare, «ad esempio (e in primo luogo), al fattore responsabilità. È, infatti, incontestabile che la responsabilità politica postuli la distinzione tra chi “risponde” e chi fa valere la responsabilità. Essa, pertanto, senza istanze rappresentative non esiste; poiché solo tali istanze rendono possibile al corpo elettorale sanzionare, con lo spostamento dei consensi, le maggioranze politiche che non ne abbiano soddisfatto le attese¹⁴¹». In assenza della rappresentanza, chi ne risponderebbe?

2.3. *Democrazia è partecipazione.*

La democrazia della società odierna è indubbiamente attraversata da critici aspetti generali che, anche per ragioni fra loro differenti, ne ostacolano uno sviluppo soddisfacente, ma è dovere del decisore politico esplorare luoghi alternativi di partecipazione per invertire la rotta della crescente disaffezione verso il sistema rappresentativo, in favore di uno «*jus active civitatis*¹⁴²». Vale dunque la pena affrontare un'operazione teorica volta a chiarire in che cosa consista la partecipazione e, al contrario, in che cosa non sussista, allo scopo di non limitarsi all'enunciazione di una generica cornice di “democrazia partecipativa”.

Anzitutto, è fondamentale asserire che «partecipazione è prendere parte in prima persona, e un prendere parte attivo» intimamente voluto e perseguito dal singolo individuo che desidera spendere il proprio tempo per un impegno verso cui possiede una certa motivazione; perciò, è esclusa ogni circostanza in cui la volontà sia innaturale e

¹³⁹ Avvalendosi dell'efficace espressione di G. SARTORI, *La democrazia...*, cit., 19, «La patata bollente passa così dall'elettorato agli eletti, dal *demos* ai suoi rappresentanti».

¹⁴⁰ Principio che emerge con evidenza nei lavori di A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 2006 e A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020.

¹⁴¹ Nella ragionevole considerazione di A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 589.

¹⁴² G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte (1892)*, passim, trad. it. ID., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912, 151.

strumentale, «non è, dunque, un “far parte” inerte, né un “essere costretto” a far parte¹⁴³». Successivamente ad aver sviluppato un inquadramento sia in positivo, che in negativo, si può approdare alla facoltà di distinguere fra alternative declinazioni del medesimo concetto di “prender parte” che, tra loro, risultano gerarchicamente ordinabili in una scala che incontra distinte finalità legate ad altrettante divergenti aspettative che l’elettore matura in conseguenza degli impegni che ha inteso assumersi il decisore politico (v. Tabella 1)¹⁴⁴:

Tabella 1 - Tipologie di azione partecipativa in rapporto agli obiettivi e alle promesse dei decisori

Azione	Obiettivo	La promessa dei decisori
Informare	Fornire informazioni ai cittadini affinché abbiano una migliore comprensione di una questione/decisione	“Vi teniamo informati”
Consultare	Ottenere commenti e informazioni dai cittadini (che il decisore usa o meno a propria discrezione)	“Vi ascoltiamo”
Coinvolgere	Operare insieme ai cittadini, le cui opinioni vengono prese in qualche considerazione (peraltro senza alcun impegno)	“Le vostre opinioni sono prese in considerazione”
Cooperare	Identificare e scegliere insieme ai cittadini fra opzioni (ma il potere finale di decidere rimane nelle mani dei decisori formalmente competenti)	“Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegniamo a tenerle in considerazione”
Trasferire potere decisionale	A decidere sono i cittadini (<i>empowerment</i>)	“Metteremo in atto le vostre decisioni”

Nuovi spazi possono essere costruiti in favore della democrazia partecipativa quale «categoria generale comprensiva di un universo di nuove “pratiche” e “dispositivi” (processi e procedure)¹⁴⁵» con maggiore capacità di stimolare una cittadinanza attiva.

¹⁴³ In sostanza, «partecipazione è mettersi in moto (da sé); non è “essere messo in moto” da altri (mobilitazione)», rimarca G. SARTORI, *Democrazia. Cos'è..., cit.*, 79. «Limitandosi al lessico giuridico, il vocabolo è utilizzato dalla letteratura di settore – così come espresso da F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997, 156 – almeno con tre significati: A) la partecipazione politica come componente analitica del rapporto rappresentativo; B) la partecipazione giuridica come uno degli aspetti della cittadinanza e C) la partecipazione come diritto sociale».

¹⁴⁴ Cfr. R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 12, 2007, 4.

¹⁴⁵ «La parte maggiore delle esperienze riguarda attività dell’amministrazione, che si svolgono soprattutto tra espressioni dirette dei cittadini e della società e gli esecutivi (governi locali in primo luogo ma anche regionali e statali), con più scarsa partecipazione degli organi normativi; ma non mancano esempi di pratiche riguardanti attività legislative o comunque normative», come indicato da U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, 295.

Sicché, la nozione di partecipazione suscita nel cittadino «la condivisione di un'azione, l'adesione ad un evento di ordine collettivo¹⁴⁶» ed è difficilmente inquadrabile con le tradizionali logiche definitorie, poiché in grado di foggare una «forma di democrazia diffusa (per la quale non sarebbero sufficienti le classiche istituzioni di democrazia rappresentativa e diretta) attraverso una pluralità di istituti, interventi, procedure, ecc. che però, per la loro eterogeneità, male si prestano a classificazioni e inquadramenti univoci ed esaustivi¹⁴⁷».

In una logica partecipativa efficace, l'opportunità di poter condizionare nel merito una deliberazione è cruciale per poter stimolare l'apporto dei cittadini, ma è comunque secondaria rispetto alla stabile presenza di una componente dialogica che il cittadino sa essere lo strumento per giungere a una soluzione nell'interesse collettivo. «L'ipotesi è che, a prescindere dai diversi modi e fattori d'avvio, siano rilevanti le modalità con le quali istituzioni e società civile, interagendo fra loro, s'influenzano e si codeterminano reciprocamente¹⁴⁸»: il solo fatto di poter prevedere una condivisione della scelta è garanzia per i consociati di sentire valorizzato il proprio pensiero¹⁴⁹. Onde evitare potenziali confusioni procedimentali, occorre precisare che «a differenza della

¹⁴⁶ M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, vol. 19, n. 2, 1979, 205 ss., in cui «il significato di tale concetto può essere articolato in due dimensioni, peraltro fortemente connesse: 1) la partecipazione come *prendere parte* ad un determinato processo (che implica un'abilitazione, un'idoneità, il riconoscimento di un fascio di diritti di cittadinanza); 2) la partecipazione come *essere parte* di un gruppo (che comporta l'esistenza di un sistema di solidarietà, di un senso d'appartenenza)».

¹⁴⁷ Nella riflessione proposta da E. DE MARCO, *La partecipazione ad attività dello Stato*, in P. DE CAMELIS (a cura di), *L'autonomia regionale*, Roma, 1989, 254.

¹⁴⁸ «Per quanto riguarda i fattori di avvio della partecipazione, le situazioni sono sicuramente eterogenee. Vi sono, infatti, iniziative spontanee, come quelle sviluppate da alcuni comitati di cittadini nei contratti di quartiere italiani. Altre sono essenzialmente il frutto della progettazione intenzionale degli attori politico-amministrativi, altre ancora coincidono con mix variabili di pratiche sociali e investimenti istituzionali», così L. BIFULCO, *Politiche pubbliche e partecipazione. Alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, fasc. 2, 2008, 86, che è altresì impegnato a «sottolineare la dimensione processuale della partecipazione significa infatti concentrare l'analisi sia sulle risorse di autoorganizzazione che confluiscono nelle pratiche sociali della partecipazione, sia sulle istituzioni con le quali queste risorse interagiscono venendone catalizzate, sostenute o frenate nelle loro specificità. Un'articolazione specifica di questa ipotesi richiede inoltre di mettere a fuoco la *leadership* politica, soprattutto locale, per osservare se e come ne sia sostenuta la creazione di contesti di partecipazione che alimentano il processo democratico».

¹⁴⁹ «Le attività corrispondenti a questa nozione di partecipazione sono perciò delle manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti pubblici delle proposte o dei pareri mediante i quali le autorità vengono indotte a tener conto, ai fini della determinazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee», volendo citare A. PIZZORUSSO, *Partecipazione e Parlamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth. Vol. II: Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, 1982, 518.

partecipazione amministrativa che tutela le posizioni giuridiche sostanziali, la democrazia partecipativa apre il procedimento decisionale – non necessariamente rivolto all’adozione di un atto amministrativo – a tutti coloro che possono essere interessati a prescindere anche dal requisito della cittadinanza e conferisce una legittimazione soggettiva alla partecipazione¹⁵⁰». Ciò è esattamente quanto accaduto con le leggi regionali generali di cui si dirà più avanti nel lavoro¹⁵¹.

Nel periodo più recente si è registrato un «incremento della propensione [...] alla regolamentazione formale, da parte degli enti pubblici, dei processi partecipativi¹⁵²» e ciò in ragione di una motivazione più generale e di un’altra più specifica. «La ragione generale che inquadra queste innovazioni è il tentativo di porre rimedio alla messa in difficoltà e alla stessa degradazione della democrazia¹⁵³», mentre più nel dettaglio «il modello della democrazia deliberativa, in tutte le versioni più note, non è pensato per divenire il modello operativo di una determinata funzione pubblica, sia essa quella legislativa, esecutiva, giurisdizionale. La democrazia deliberativa è invece un modello teorico che mira a rendere possibili forme di comunicazione sociale fondate su presupposti profondamente diversi rispetto a quelli conosciuti della democrazia rappresentativa¹⁵⁴». In ciascuna delle due declinazioni è evidente come la conclusione cui si giunge è quella di osservare con favore al fenomeno partecipativo perché «questi cittadini sono gli anticorpi del nostro organismo sociale contro l’indifferenza, l’apatia, l’egoismo, il disprezzo verso le istituzioni ed il bene comune. La loro stessa esistenza dimostra che la democrazia, senza aggettivi, è viva, vitale, efficiente e, soprattutto, capace

¹⁵⁰ Nel rilievo di V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, 69.

¹⁵¹ V. cap. III. La rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 3.1. Il punto di partenza: la decisione decentrata più prossima all’elettore. Primi tentativi.

¹⁵² U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dell’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, 281.

¹⁵³ «Si fanno sensibili proprio nei paesi in cui le istituzioni democratiche erano affermate e in un tempo nel quale esse sembrerebbero non trovare rivali in altri tipi di regime, mentre poi la stessa democrazia è in affanno nell’insediarsi dove prima era assente», così evidenziato da U. ALLEGRETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in C. DI MARCO, F. RICCI, L.G. SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell’esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012, 9.

¹⁵⁴ Come sostiene R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 117, dopo aver premesso «che le concrete esperienze della democrazia partecipativa ci possono anche dire che essa trova realizzazione soprattutto all’interno della funzione di attuazione dei provvedimenti legislativi e, in qualche caso, prima dell’adozione degli stessi».

di autocorreggersi¹⁵⁵», allorquando sia messa nelle condizioni di essere strumento nella durevole disponibilità dei cittadini.

2.3.1. *Che impatto per la qualità della decisione finale?*

La principale regola offerta dalla democrazia partecipativa è pertanto metodologica: il costante coinvolgimento dei cittadini genera in loro l'idea che si abbia sempre bisogno di questo contributo poiché il decisore politico reputa irrinunciabile un confronto con coloro su cui ricade la scelta¹⁵⁶. «Non dunque una partecipazione che interviene in momenti di crisi o di difficoltà della democrazia rappresentativa, ma che al contrario costituisce fisiologicamente il complemento di quest'ultima¹⁵⁷», per cui la partecipazione si integra con la rappresentanza per riaffermarla e consolidarla nella sua funzione.

La democrazia partecipativa è perciò chiamata a dotarsi di regole procedurali, «ma esse devono essere flessibili e condivise dai partecipanti, non imposte dall'alto nel quadro di disposizioni legislative¹⁵⁸». La flessibilità attiene alla necessità di distinguere concretamente caso per caso, variando opportunamente gli approcci in ragione della situazione in oggetto, mentre la condivisione è alla base della natura stessa di questa tipologia di democrazia per cui il dialogo è una componente ineludibile per la riuscita dell'operazione di coinvolgimento.

L'obiettivo cui la partecipazione tende è «orientare le dinamiche del processo regolativo in atto, recuperando il valore aggregante dei principi costituzionali e le radici

¹⁵⁵ Evidente, ma forse non scontata, «cosa che i regimi totalitari non sono in grado di fare», nella sottolineatura contenuta nello scritto di G. ARENA, *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 88.

¹⁵⁶ «In questo modo, se nella democrazia partecipativa il maggior peso dato a coloro che decidono è il loro voto, nell'arena deliberativa il maggior peso è dato alla considerazione delle loro argomentazioni», così B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005, 113.

¹⁵⁷ Ricorda E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, n. 3, 2016, 498, come «è nota e risalente al riguardo (fino a essere ritenuta alla stregua di un vero e proprio *tópos*) la teoria dell'“innesto” di “rami” partecipativi sul “tronco” rappresentativo. In tale dimensione, la partecipazione contribuisce alla *qualità* della democrazia rappresentativa e fors'anche alla sua *essenza*, più ancora – e prima – che alla sua sopravvivenza».

¹⁵⁸ Si confronti L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, 24.

politiche e culturali della democrazia pluralista¹⁵⁹», ma per esserne in grado, occorre che i protagonisti siano valorizzati per mezzo del riconoscimento di adeguati mezzi e «quanto più rilevanti sono le risorse mobilitate dalla società civile locale nell’ambito delle pratiche partecipative, tanto più significativi ne saranno gli impatti sulle politiche pubbliche¹⁶⁰».

A essere collettivamente protagonista del coinvolgimento è quella società civile che non rappresenta la somma dei cittadini, quanto l’insieme di coloro che vivono stabilmente le esigenze di un territorio, i quali conoscono i maggiori profili critici e hanno le chiavi pratiche per proporre argomenti atti a sciogliere nodi problematici. L’espressione “società civile”, talvolta abusata, è idonea a inquadrare quell’opinione pubblica che propone il suo impegno al di fuori delle tradizionali formazioni sociali, costituendo un insieme di soggetti privi di legami formali, benché «il rapporto preferenziale che il Parlamento ha, o dovrebbe avere, con la società civile, discende direttamente dalla sua legittimazione elettorale¹⁶¹». I suoi componenti possono anche unire la loro forza per affermare opinioni relative ad aree più vaste, fino a trovare spazio in una dimensione continentale, come del resto è stato riconosciuto dall’art. 11, par. 2, del TUE, laddove è richiesto alle istituzioni di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e, giustappunto, con la società civile.

2.4. *La democrazia deliberativa.*

Di democrazia deliberativa si è scientificamente iniziato a riflettere a decorrere dagli anni Ottanta del Novecento, in seguito all’interesse suscitato dagli studi sulla democrazia nel corso degli anni Sessanta e Settanta, laddove emergeva «un’immagine dell’uomo fiduciosamente ottimistica sulle potenzialità di auto-sviluppo di cui gli individui sono

¹⁵⁹ 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, 2010, 9 s.

¹⁶⁰ «In questo caso infatti si costruiscono *networks* e alleanze tra attori della società civile e attori di *politics* (tra cui imprenditori di *policy*), si attivano processi di *policy learning* e le idee di cui sono portatori gli attori della società civile influenzano il *decisionmaking*. Una condizione favorevole all’influenza delle istituzioni partecipative sul *decision-making* si determina dunque, si ipotizza, laddove una rilevante mobilitazione di risorse della società civile abbia luogo insieme a un elevato grado di istituzionalizzazione delle pratiche», in M. ALLULLI, *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2011, 450.

¹⁶¹ C. FASONE, *Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2021, 600, infatti – fino a prova contraria – «in base all’art. 1 Cost., il Parlamento è la forma istituzionale attraverso cui il popolo esercita la sua sovranità».

portatori¹⁶²». Gli Stati Uniti hanno rappresentato l'epicentro della scossa democratica che ha alimentato cambiamenti economici, politici e sociali per mezzo di movimenti d'opinione come quello della *Students for a Democratic Society*¹⁶³. Le originarie applicazioni pratiche sono dapprima emerse con le esperienze sviluppatasi in America Latina e successivamente propagatesi nel Nordamerica, nonché in Europa, sul finire del XX secolo¹⁶⁴. In particolare, la prima attuazione è da collocarsi nella città del Brasile meridionale di Porto Alegre, laddove all'inizio degli anni Novanta è avvenuta l'introduzione della novità del bilancio partecipativo (BP) attraverso la quale coinvolgere gli abitanti per la destinazione di quota parte dell'annuale rendiconto cittadino¹⁶⁵.

La riflessione teorica è giunta a stabilire come per democrazia deliberativa debba concepirsi l'insieme di quelle forme di partecipazione che riconosce ai singoli individui uno spazio nel percorso che conduce a una deliberazione all'interno di un'area dialogica fra i diversi protagonisti in campo, così da smussare le divergenze e attenuare le divisioni nella ricerca di un terreno comune. Trattasi di una preventiva discussione pubblica assistita da una modalità deliberativa per cui avviene un confronto delle rispettive ragioni e la presa in considerazione di tutti i possibili *stakeholders*¹⁶⁶», inverando i presupposti che governano i processi di decisione pubblica improntati alla democrazia deliberativa.

L'impiego di un simile *modus procedendi* appare in prima battuta una limitazione della funzione costituzionalmente individuata per i rappresentanti, ma in realtà genera loro un rilevante beneficio in termini di legittimazione della decisione assunta. Da un lato, infatti, «le istituzioni rinunciano (parzialmente e temporaneamente) a sciogliere il nodo secondo le procedure canoniche delle democrazia rappresentativa e scelgono di svolgere un altro

¹⁶² «Il rifiuto dell'idea che gli individui siano intrinsecamente "incompetenti", incapaci di governare la loro vita associata o di trattare in modo lungimirante le questioni che toccano la loro stessa vita», prendendo in prestito le parole di A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017, 24, che si pone tra i maggiori studiosi italiani dell'argomento.

¹⁶³ Trattasi della più nota associazione studentesca parte della Nuova Sinistra americana che emerse in tutto il suo potenziale nel corso degli anni Sessanta con le rivendicazioni pacifiste e in tema di riconoscimento dei diritti civili.

¹⁶⁴ Osservando la ricostruzione storica presente nel lavoro di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa...*, cit., 66.

¹⁶⁵ «In questa città i cittadini sono stati invitati a discutere il 25% del bilancio amministrativo, attraverso riunioni di quartiere oppure per suddivisione tematica, decidendo la destinazione e l'uso dei soldi», nello scritto di Maria Beatriz Rodrigues, docente e ricercatrice all'Università di Porto Alegre, contenuto nell'introduzione a P. BERTOLOTTI, *Ci sono anch'io...*, cit., 10, in cui l'autrice riporta che «il BP è sovrano in termini decisionali ed è costantemente cresciuto nell'approvazione e nella partecipazione dei cittadini».

¹⁶⁶ V. in proposito R. BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, 271.

ruolo: quello di promotori di un confronto e di garanti della sua correttezza¹⁶⁷»; dall'altro, esse favoriscono l'acquisizione di un consenso dato dal coinvolgimento degli interessati che anticipa e, talvolta, sterilizza l'eventualità di una posizione contraria e «se la partecipazione collaborativa è forma di esercizio della sovranità indispensabile per mantenere alta la qualità della rappresentanza e della politica, ciò non può non passare a sua volta per un accrescimento di qualità della partecipazione stessa, attraverso il recupero di una qualificazione attiva e critica di democrazia¹⁶⁸».

Diviene imprescindibile la correlazione tra partecipazione popolare e deliberazione assembleare. «Se una buona qualità della partecipazione è un'essenziale componente della buona qualità della democrazia, una buona qualità deliberativa della partecipazione, a sua volta, può costituire un essenziale parametro di valutazione della misura in cui le forme della partecipazione contribuiscono a definire la qualità di una democrazia¹⁶⁹», pertanto risulta indispensabile prerequisito che i cittadini siano posti nella condizione di disporre di informazioni qualitativamente corrette e quantitativamente idonee a ricomprendere una pluralità di punti di vista. Di conseguenza, «a differenza della democrazia deliberativa, in quella partecipativa la preoccupazione principale non è focalizzata sul solo “valore e [sul]le tecniche dell'argomentazione razionale”¹⁷⁰», ma anche sul ragionevole apprezzamento dell'altrui visione sulla realtà attinente ai fatti oggetto della deliberazione.

¹⁶⁷ Coloro che ricoprono una carica pubblica, «da decisori si trasformano in facilitatori, da giocatori in arbitri», ma come porta all'attenzione L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005, 69 s., «non sempre però il problema è quello di prevenire un potenziale conflitto. Spesso le istituzioni sollecitano od organizzano il confronto perché hanno bisogno di idee o suggerimenti dai diretti interessati e soprattutto perché temono che senza il loro apporto in fase di attuazione le scelte possano rimanere lettera morta».

¹⁶⁸ «Le specificità della democrazia partecipativa, che presuppongono una partecipazione permanente al governo della cosa pubblica, richiedono alle amministrazioni una produzione continua e coerente di informazione, conoscenza e consapevolezza, ben al di là di quanto implicato dalle più mirate e contingenti esigenze della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta; ma richiedono anche, da parte della società civile, l'attivazione di dinamiche responsabilizzanti, perché come ricorda l'art. 2 Cost. libertà e diritti non possono andare disgiunti da solidarietà e responsabilità», ricorrendo alle definizioni di F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Perugia, 2012, 11.

¹⁶⁹ «È attraverso la discussione pubblica che preferenze, interessi, opinioni possono chiarire meglio la loro stessa natura e comprendere in che misura siano compatibili con quanto viene espresso da altri. I cittadini rimangono, pur sempre, in ultima istanza, i migliori giudici dei propri interessi, ma tanto meglio potranno farlo, e saranno in grado di farlo, tanto più giungeranno a comprenderli e a esprimerli in chiave riflessiva e in una sfera pubblica e dialogica», di determinante importanza per A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, 2012, 202 ss.

¹⁷⁰ Per M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione...*, cit., 22 ss., «con l'espressione democrazia partecipativa intendiamo, allora, riferirci a quelle forme di partecipazione che provengono soprattutto dalle esperienze del Sud del mondo e che consistono in “un relazionamento della società con le istituzioni”, nel senso che i membri della collettività apportano dei contributi nei processi decisionali istituzionali».

2.4.1. *La deliberation anglosassone e la sua traduzione nel nostro Paese.*

È stata la teoria e la pratica anglosassone¹⁷¹ a fornire un primo significato all'espressione «*deliberation*¹⁷²». La preziosa singolarità del termine è offerta dalla caratteristica per cui «l'aggettivo inglese *deliberative* (deliberativo), riferito alla democrazia, racchiude in sé il doppio significato di discutere e decidere¹⁷³». Ne è nata una rinnovata versione di «democrazia che usa lo scambio dialogico come modalità essenziale di formazione delle decisioni pubbliche¹⁷⁴», assecondando l'assunto secondo cui è decisivo giungere alle decisioni coinvolgendo tutte le parti in causa o i loro rappresentanti.

Questa più recente tipologia va oltre le precedenti teorizzazioni dottrinali e «va intesa non come forma di democrazia in cui il popolo delibera qualcosa ad esempio l'abrogazione di una legge (...) bensì in un modo più sfumato, che si ricollega alla terminologia di matrice anglosassone *deliberative democracy*¹⁷⁵». Benché si possa

¹⁷¹ Attorno al «parlamento modello» ragiona A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, 2021, 93, nel cui saggio annota che «se nella regalità si collocava la sede di un imperio sovrano, nel *parlamentum* avrebbero trovato sviluppo il concreto esercizio del “potere della borsa” e, con esso, la capacità di operare come istituzione politicamente attiva».

¹⁷² «*Refers either to a particular sort of discussion – one that involves the careful and serious weighing of reasons for and against some proposition – or to an interior process by which an individual weighs reasons for and against courses of action*» (trad. it.: «Si riferisce o a un tipo particolare di discussione – che implica un'attenta e seria ponderazione delle ragioni a favore e contro una proposta – o a un processo interiore mediante il quale un individuo valuta le ragioni a favore e contro le linee d'azione»), nella definizione di J.D. FEARON, *Deliberation as Discussion*, in J. ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998, 63; nonché, secondo A. FOLLESDAL, *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (Not) to look*, in S. BESSON (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, n. 63, 2006, 10, «*the term “deliberation” has been used very broadly and because contrasts often are drawn with “ideal type” straw men rather than with the best competing theories of democracy*» (trad. it.: «Il termine “deliberazione” è stato usato in modo molto ampio anche perché i contrasti sono spesso tracciati con un fantomatico “idealtipo” piuttosto che con le migliori teorie della democrazia in competizione»).

¹⁷³ «Nell'arena deliberativa – nella lettura dello storico di origine inglese P. GINSBORG, *La democrazia...*, cit., 73 – i cittadini sono chiamati non solo a dibattere tra loro o con i politici, ma a giocare un ruolo significativo nel processo decisionale».

¹⁷⁴ «La democrazia *deliberative*» di cui parla A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, 2003, 43.

¹⁷⁵ «Invero – rileva P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2008, 1 s. – nella lingua inglese il verbo *to deliberate* non significa – come invece “deliberare” in italiano – assumere una decisione o adottare un atto, bensì (vengono qui di seguito utilizzati termini molto generali) coinvolgere tutti gli interessati in una discussione per ponderare i vari aspetti di un problema; correlativamente l'espressione “democrazia deliberativa” indica il coinvolgimento di tutti coloro che possono essere riguardati da una decisione (questo è l'aspetto democratico) al fine di effettuare una pubblica discussione in base a criteri razionali (questo è l'aspetto deliberativo), che conduca all'adozione della miglior decisione possibile».

registrare l'attitudine per cui «*many authors sympathetic to the deliberative ideal have suggested that the deliberative model should drop the requirement of consensus in order to increase the plausibility and usefulness of the model for democratic theory*¹⁷⁶», il metodo del consenso si mostra ancora oggi dirimente per larga parte della letteratura che si è occupata del tema. «Tuttavia, se la partecipazione non assume forme solide, realizzabili e costanti tutto il gran parlare di *empowerment* resterà poco più che una presa in giro¹⁷⁷», ragion per cui è, probabilmente scontato, ma per nulla insignificante, richiamare alla stabilità di un coinvolgimento che non può essere episodico, ma deve permanere nel tempo a garanzia della facoltà di una collettività di promuovere una visione di sé.

Nella legislazione anglosassone in materia, «l'aspirazione è quella di far rivivere la tradizione repubblicana delle virtù civiche, specie in quella sua tappa cruciale per la storia degli Stati Uniti che è la costituzione del 1787, nonché le esperienze di partecipazione collettiva alle decisioni pubbliche nelle strutture politiche locali, quali i *town meetings* delle cittadine del *New England*¹⁷⁸». Di contro, il nostro Paese, pur avendo avuto un analogo passato di esaltazione di virtù civiche, non ha una corrispondente tradizione di *deliberation*, prova ne costituisce il fatto che «forme di democrazia deliberativa sono state recepite a livello statale, sia qualche anno fa da atti legislativi in materia ambientale, sia più recentemente dall'art. 22 d. lgs. n. 50/2016 "Codice dei contratti pubblici"¹⁷⁹», ma al tardivo manifestarsi si è altresì affiancato uno scarso sviluppo.

A sostegno delle qualità della democrazia deliberativa possono essere annoverate una

¹⁷⁶ Trad. it. del seguente estratto di C. LAFONT, *Is the Ideal of a Deliberative Democracy Coherent?*, in S. BESSON, J.L. MARTÍ (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006, 16: «Molti sostenitori dell'ideale deliberativo hanno suggerito che il modello deliberativo dovrebbe abbandonare il requisito del consenso allo scopo di aumentare la plausibilità e l'utilità del modello per la teoria democratica».

¹⁷⁷ «In tutta Europa è ora diffusa – nell'opinione di P. GINSBORG, *La democrazia...*, cit., 71 s. – la retorica dell'*empowerment* che sottolinea la necessità di ascoltare la gente e coinvolgerla nei processi decisionali».

¹⁷⁸ Infatti, richiama alla memoria A. PINTORE, *I diritti...*, cit., 44, che «queste teorizzazioni si sono sviluppate prevalentemente in ambiente nord-americano, talvolta (quantunque non sempre) in chiave genericamente repubblicana».

¹⁷⁹ Del decreto legislativo citato, P. VIPIANA, *La democrazia...*, cit., 4, spiega che «il primo comma prevede genericamente la consultazione pubblica, costante di incontri e dibattiti con i portatori di interesse riguardo alle grandi opere infrastrutturali con impatto sull'ambiente e sul territorio, mentre i commi successivi menzionano più specificamente il dibattito pubblico; tale articolo inoltre rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio la previsione dei casi e la disciplina delle modalità di svolgimento di tale dibattito nonché la fissazione del termine entro cui esso va concluso ed infine stabilisce che gli esiti del medesimo sono valutati durante la predisposizione del progetto definitivo e discussi nella conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico».

pluralità di ragioni. Senz'altro decisioni potenzialmente più efficienti ed efficaci perché la discussione collettiva facilita un processo di *brainstorming* capace di generare soluzioni innovative¹⁸⁰. Altresì, la considerazione per cui «il confronto consente di ridefinire la natura del problema di partenza e di costruire un processo di *framing* condiviso¹⁸¹». Nonché, l'occasione di contare sulla forza di accrescere la legittimità delle decisioni che abbiano alla base una condivisione sistematica¹⁸², per l'evidente constatazione secondo cui, anche senza aver centrato il proprio scopo, «nessun gruppo può lamentarsi di essere stato escluso¹⁸³». Da ultimo, troviamo una decisione realizzata con degli *itinerari* che, «proprio perché inducono i partecipanti a usare argomenti imparziali fondati sul bene comune, possiedono un valore in sé, in quanto contribuiscono a formare “cittadini migliori” accrescendo le loro qualità civiche, morali e intellettuali¹⁸⁴».

Parallelamente, non è possibile tacere circa le eventuali insidie rappresentate nel merito dallo squilibrio dei mezzi che potrebbe condurre alla prevalenza degli interessi del più forte invece che di quelli collettivi, talvolta poco o mal organizzati e parte debole a un tavolo deliberativo. Non sempre è possibile presupporre che esista un bene collettivo comunemente inteso, data la ricorrente difficoltà nell'individuare un terreno condiviso in presenza di punti di partenza posti a distanze incolmabili. Quanto al metodo, sono fondati i pericoli di manipolazione, di eccesso di *commitment* con possibile influenza di *true believers* identificabili in coloro che hanno una cieca dedizione a una causa, nonché il rischio della patologica omologazione conformistica al pensiero prevalente traducibile nel fenomeno del *groupthink*¹⁸⁵.

All'esito della ricostruzione delle ipotesi di democrazia per raffigurare una tassonomia del termine densa di contenuti e avvalorata dal sostegno delle enunciazioni della letteratura, diviene plausibile osservare che «una volta acquisita la conferma delle gravi

¹⁸⁰ F. TOTH, *Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un ospedale*, in *sisp.it*, 2002, 4

¹⁸¹ Nell'approfondita analisi sviluppata in merito da parte di L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in *Centro Einaudi, Working Paper-LPF* n. 3, 2008, 11.

¹⁸² Per cui si rimanda al pensiero di A. GUTMANN, D. THOMPSON, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, 1996.

¹⁸³ Significativamente, L. BOBBIO, *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 64, 2002, 127.

¹⁸⁴ Ritornando sullo scritto di L. CATALDI, *Promesse e limiti...*, *cit.*, 11.

¹⁸⁵ *IBID.*, 19 s.

carenze che affliggono i “tipi” suddetti di democrazia, si dimostri inevitabile andare alla ricerca di soluzioni radicalmente innovative, producendo uno sforzo di fantasia idoneo a portarsi oltre la soglia raggiunta dai “tipi” in parola¹⁸⁶». La *chance* principale di andare oltre l’esistente è offerta dalle nuove tecnologie che stanno ridisegnando ogni aspetto della società presente per cambiare radicalmente il prossimo futuro. Ed è proprio quando c’è bisogno di volgere lo sguardo verso l’orizzonte che occorre voltarsi verso gli insegnamenti del passato, tanto per non ripetere i medesimi errori, quanto per assecondare i precetti più fecondi. Nell’ambito della trattazione è giunto dunque il momento di interrogarsi su quale sia il significato ultimo della partecipazione popolare, così da estenderla fino al suo confine, mantenendo quel sistema di pesi e contrappesi che tiene in equilibrio un ordinamento che possa definirsi pienamente democratico.

¹⁸⁶ Si rende, insomma, necessario – nella visione di A. RUGGERI, *La democrazia: una risorsa preziosa e imperdibile ma anche un problema di assai ardua ed impegnativa soluzione*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2021, 341 – “inventare” ancora un “tipo”, profondamente diverso dagli altri e ad integrazione di questi, che in special modo si ponga a supporto della democrazia rappresentativa, comunque bisognosa di essere rigenerata *ab ovo*: un “tipo”, perciò, complessivamente rispondente al bisogno vitale di preservare (e, anzi, ulteriormente promuovere) il pluralismo sociale fondato sulle grandi idee-forza di libertà, eguaglianza, giustizia».

3. Quale fondamento costituzionale per la partecipazione?

Dalla dissertazione finora sviluppata apparirà evidente come la visione che muove chi scrive sia la ricerca di nuove forme di coinvolgimento per un elettorato sempre più sfiduciato dalle istituzioni politiche, ma ancora persuaso dall'idea per cui il significato di «partecipazione è mettersi in moto da sé, non essere messo in moto da altri e mobilitato dall'alto¹⁸⁷». Occorre però interrogarsi se e come questa prospettiva incontri quella propugnata dalla Carta fondamentale del nostro Paese e risulti conciliabile con il sistema istituzionale in essa definito.

Nell'*incipit* della Costituzione risiede il fondamento della partecipazione che affida al popolo sovrano la facoltà di prendere parte alle gestione del potere mediante proprie rivendicazioni¹⁸⁸, nella constatazione della «insufficienza dei congegni forniti per l'inserimento di quelle istanze nell'organizzazione dello Stato¹⁸⁹». Complementare all'affermazione di tale diritto è l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, di cui al successivo art. 2 Cost., che richiedono l'impegno del singolo in merito alle sorti della propria comunità. Altresì, lo spirito del principio va ricercato nell'affermazione dell'eguaglianza sostanziale contenuta nel secondo comma dell'art. 3 Cost., in quanto produttiva delle «condizioni primarie necessarie per una effettiva e paritaria forma di partecipazione¹⁹⁰», rimuovendo gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale di tutte le persone, segnatamente i soggetti in condizione di particolare vulnerabilità, configurandosi come «“concetto-valvola” del rapporto mobile tra Stato e società¹⁹¹». È in tale fondamento che il Costituente inserisce per la prima volta il termine “partecipazione”, «collocandolo a chiusura dei primi tre articoli della Costituzione quasi

¹⁸⁷ G. SARTORI, *La democrazia...*, cit., 20.

¹⁸⁸ Servendosi delle parole di C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 1 ss., «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

¹⁸⁹ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. I principi fondamentali*, Bologna, 1975, 44.

¹⁹⁰ In tal senso, F. FICHERA, *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 38.

¹⁹¹ M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 193.

a voler completare il quadro fisionomico del nuovo ordinamento¹⁹²».

La medesima prospettiva dovrebbe essere ancor più necessaria per quel livello regionale dal cui complesso di strumenti partecipativi l'elettorato è rimasto distante *ab origine*¹⁹³. Indagando sulla doppia stagione statutaria, emerge però come non siano esistite rilevanti distinzioni tra i due periodi. In particolare, sono costantemente rimaste inascoltate le petizioni presentate ai consigli regionali, scarsamente diffuse le richieste di referendum e di modesto interesse la legislazione di iniziativa popolare. Ritrovando nell'art. 5 della Costituzione il disegno di una Repubblica quale insieme di livelli istituzionali, l'ordinamento deve considerare come «le autonomie, in effetti, possono veramente contribuire a realizzare quel principio di cooperazione e di solidarietà essenziale all'interno di un regime democratico e portare alla luce interessi che altrimenti rischierebbero di non trovare alcun referente¹⁹⁴». Nel focalizzarsi sull'ambito regionale, il lavoro si interrogherà *infra*¹⁹⁵ sull'opportunità di considerare novelle statutarie e normative, ove non sia invece doveroso riflettere attorno alle cause della latitanza di un coinvolgimento nonostante l'esistenza di una disciplina legislativa regionale.

In tale contesto, appare evidente come le nuove soluzioni tecnologiche possano proficuamente connettersi con una vivificazione della democrazia partecipativa. L'opportunità digitale non può che offrire un'alternativa irrinunciabile a uno Stato che intenda proporre ai suoi cittadini le condizioni di esercizio quanto più favorevoli alla loro partecipazione dentro la *polis* cui sono consociati¹⁹⁶. Ulteriormente, può a buon titolo sostenersi che un diritto di accesso a *internet* possa qualificarsi come «una libertà

¹⁹² Nella considerazione di A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, 460 s.

¹⁹³ Quale «maggiore e più consapevole coinvolgimento dei cittadini, delle associazioni e degli altri soggetti interessati, nella elaborazione delle politiche regionali», nella definizione rintracciabile in A. DEFFENU, S. ARU, *Partecipazione a livello regionale*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 43.

¹⁹⁴ Sul punto, si rimanda a M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018, 3.

¹⁹⁵ V. cap. II. Oltre la democrazia rappresentativa: il coinvolgimento dell'elettorato regionale, § 2.4. L'effettivo ricorso agli strumenti di partecipazione democratica.

¹⁹⁶ Confrontando la tesi proposta da T. MARTINES, *Manuale di diritto costituzionale*, Milano, 1999, 689, che – come scrive F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, 41 – «riferendosi ad una “sfera della solidarietà politica, economica e sociale”, necessariamente affidata, prima ancora che ai pubblici poteri, al comportamento spontaneo dei soggetti, non nasconde il rischio che, almeno nell'attuale fase storico-politica, ciò possa risolversi in una aspirazione utopistica».

fondamentale il cui esercizio è strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà costituzionali¹⁹⁷», quali la libertà di manifestazione del pensiero che, così come declinata dall'art. 21 Cost., è a sua volta inclusiva di una sfera di diritti che influenza ciascuna dimensione di esercizio della cittadinanza e di cui si tratterà diffusamente in seguito¹⁹⁸.

Ipotizzando una prima conclusione, «la partecipazione rappresenta, pertanto, non un'opzione opponibile ad altre forme strumentali della democrazia (fatte salve le consultazioni elettorali), bensì il principale modo di essere della nuova forma di Stato¹⁹⁹», il criterio con cui leggere tutti i processi di gestione della cosa pubblica e la cartina al tornasole per verificare la costanza nel coinvolgimento e nell'apporto dei consociati.

3.1. *Concorrere a determinare la politica nazionale: il partito politico fragile dominus della partecipazione.*

Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione e – dopo oltre un ventennio – degli statuti delle Regioni ordinarie, inclusivi degli strumenti di partecipazione, esisteva l'idea che «al funzionamento di questi [fosse] essenziale l'apporto dei partiti politici²⁰⁰». La funzione delle formazioni partitiche era quella di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”, così come esige l'art. 49 della Costituzione in virtù del «ruolo centrale nella ricostruzione democratica, senza che di questa decisiva innovazione vi sia stata neppure una esplicita coscienza²⁰¹». Ciononostante, il legislatore ha sempre intenzionalmente evitato di «regolare gli sregolati²⁰²», perpetuando nel tempo

¹⁹⁷ Nella considerazione di T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 9.

¹⁹⁸ V. cap. III. La rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 1. La transizione tecnologica della democrazia: governarla per non subirla.

¹⁹⁹ C. DI MARCO, *Democrazia rappresentativa e partecipazione popolare nella crisi del costituzionalismo*, in C. DI MARCO, F. RICCI, L.G. SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012, 32.

²⁰⁰ Opportunamente, S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, 1997, 69 s., «chi volesse sostenere che con l'avvento delle Regioni si è dato vita a procedimenti di canalizzazione della domanda politica più aperti, avvicinabili in sostanza a quelli della democrazia diretta, finirebbe per dimenticare che anche in sede regionale al cuore del sistema stanno i meccanismi di rappresentanza politica elettiva impiantati su istituti di democrazia indiretta».

²⁰¹ «Si affermeranno in ragione di una necessità storica più forte di ogni consapevolezza critica», leggendo P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Bologna, 1997, 66.

²⁰² Nella felice espressione di F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1988, coniata per descrivere l'infelice situazione di trovarsi a quarant'anni dall'entrata in vigore della Carta fondamentale senza una normazione dei partiti. A tutt'oggi permane

l'originario timore che una normazione in materia avrebbe generato pericolose limitazioni.

Nella plurale differenziazione ideologica dei partiti si articolavano le diverse opportunità per il cittadino di partecipare attivamente alla vita pubblica «in senso solidaristico e inclusivo, mai coercibile²⁰³». La loro presenza nel territorio era percepibile dalle numerose sedi fisiche che animavano la quotidianità dell'organizzazione locale di un partito che non era altrettanto difficile da scorgere nei luoghi di ritrovo della cittadinanza per effetto della costante opera di proselitismo.

Nei luoghi di lavoro, dalle fabbriche al comparto pubblico, esisteva una forte presenza partitica e un intenso e privilegiato legame con quel mondo sindacale che rappresentava un altro feudo della partecipazione dell'epoca. L'interconnessione partiti-sindacati scorse nelle battaglie che dominarono l'intero Novecento. Tuttavia, nel nostro Paese i partiti sono nati anteriormente ai sindacati e hanno rappresentato il punto di riferimento per ritrovare la luce dopo il buio ventennio fascista. Dunque, per decenni le velleità delle organizzazioni sindacali sono rimaste assoggettate alla pervasiva presenza dei partiti politici. La contiguità partiti-sindacati è dimostrata dalle prassi della concertazione sociale e da pratiche di legislazione negoziata²⁰⁴.

I tempi cominciarono a mutare negli anni Cinquanta, quando «la Cisl, bisognosa di una legittimazione più ampia, [iniziò] a costruire meritoriamente una cultura sindacale dotata di forte originalità e di incardinamento peculiare all'interno della condizione lavorativa²⁰⁵». Contestualmente, tutte «le organizzazioni sindacali vennero stabilendo (e pattuendo fra di loro) una serie di “incompatibilità” tra le cariche sindacali e determinati ruoli nei partiti e nelle assemblee elettive, tenendo così ad affermare la loro autonomia dai partiti anche sotto l'aspetto formale, e praticamente decidendo il ritiro dei maggiori esponenti sindacali dal parlamento e dagli organi del potere locale²⁰⁶». Dopo gli anni

l'assenza di una disciplina organica e gli unici interventi del legislatore restano di natura indiretta.

²⁰³ «Benché ovviamente un comportamento inattivo semmai è sanzionabile, laddove siano previsti obblighi specifici (per tutti valgano gli esempi dell'imposizione fiscale o dell'obbligo scolastico)», come affermato da P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2015, 92.

²⁰⁴ Si confronti M. RUSCIANO, *Sistema politico e ruolo dei sindacati*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006, spec. 117-122.

²⁰⁵ Come osserva M. CARRIERI, *Un lungo addio? Come cambiano i rapporti tra partiti e sindacati*, Roma, 2019, «peraltro la Cisl dà vita in questo modo ad una variante di collateralismo, nel quale è piuttosto il sindacato che tende ad operare come gruppo di pressione verso il partito (che non l'inverso)».

²⁰⁶ Nella ricostruzione storica di P. INGRAO, *La nuova frontiera del sindacato*, in *Rinascita*, n. 1, 1975.

Sessanta, il collateralismo partiti-sindacati venne fortemente minato dall'Autunno caldo del 1969, fino a smarrirsi con il *referendum* craxiano sulla c.d. scala mobile, laddove il rapporto diventare irrecuperabile, unitamente alla stessa forza sindacale poiché poi «la sua azione è andata progressivamente rattrappendosi²⁰⁷». Con l'avvento della c.d. «Seconda Repubblica», le organizzazioni sindacali optarono per «l'allineamento o il disallineamento nei confronti del governo in carica²⁰⁸» all'interno di una logica bipolare nella quale appariva ancor più evidente una difficoltà generalizzata delle associazioni promosse dal Costituente, sia con riguardo ai sindacati che ai partiti.

Concentrate sul versante elettorale, le formazioni partitiche hanno abbandonato le ragioni ultime della loro esistenza, sia in senso «kelseniano», che «schumpeteriano»²⁰⁹. La crisi più profonda emerse nell'ultimo tratto del Novecento con l'inchiesta giudiziaria «Mani Pulite» che portò alla luce la deriva autoreferenziale della «partitocrazia²¹⁰». L'effetto «Tangentopoli» lasciò deflagrare quel sentimento di sfiducia già da tempo maturato nei cittadini, generando una disgregazione della partecipazione che divenne oggetto di frammentazione nelle diverse espressioni offerte dalla società civile²¹¹. Alla luce di tali considerazioni, non è difficile «sgombrare il campo da un equivoco ricorrente,

²⁰⁷ F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020, 74, in quanto «il ribaltamento dei rapporti di forza tra politica ed economia – nonché tra economia e finanza – ha travolto il sindacato, minando l'efficacia della sua azione persino nella tutela dei rapporti di lavoro, cuore della sua funzione costituzionale».

²⁰⁸ Come richiamato alla mente da M. CARRIERI, *Le organizzazioni di interessi nel sistema politico bipolare*, in *Astrid*, 2009, 16.

²⁰⁹ A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006, 164 s., descrive come «per Schumpeter in democrazia non v'è spazio per i cittadini, o il loro spazio è strettissimo. [...] Di contro, per Kelsen, [...] se gli individui si associano con altri hanno qualche *chance* di influire sulla cosa pubblica».

²¹⁰ Come illustrato da AA.VV., voce *Partitocrazia*, in *Dizionario di storia*, Roma, 2011, trattasi del «predominio, strapotere dei partiti, che tendono a sostituirsi alle istituzioni rappresentative nella direzione e nella determinazione della vita politica democratica dello Stato». Il termine fu coniato dal costituente Roberto Lucifero d'Aprigliano, il quale impresse una connotazione negativa al potere dei partiti prim'ancora che essi potessero dare la peggior prova di sé.

²¹¹ Così scrivono L. RAFFINI, L. VIVIANI, *Il buio oltre i partiti? Partecipazione dal basso e partecipazione istituzionale ai tempi della politica reticolare*, in *Società mutamento politica*, vol. 2, n. 3, 2011, 19: «La sfiducia nei confronti delle istituzioni e dei soggetti tradizionali della partecipazione (partiti e sindacati) si è tradotta in pulsioni antipolitiche e nello sviluppo di risposte populiste, personalistiche e pseudocarismatiche, ma anche in una lunga stagione di sperimentalismo partecipativo che, sviluppatosi attraverso un movimento erratico e ondivago, tra fasi di entusiasmo collettivo e fasi di riflusso, ha condotto al consolidamento di una pluralità di pratiche di partecipazione dal basso. L'impegno civico, sociale e politico si è riversato in una pluralità di forme, difficilmente sintetizzabili e riconducibili a un denominatore comune, ma che insieme contribuiscono a comporre un fermento partecipativo dalla sicura rilevanza, sul piano qualitativo e quantitativo, la cui comprensione costituisce un elemento centrale per cogliere, in tutta la sua complessità, le trasformazioni della cultura politica italiana».

in particolare dall'idea secondo cui le carenze in parola sarebbero almeno in parte da addebitare al crollo delle ideologie²¹²», in quanto queste ultime non ricorrono mai quale causa di una perdita di coesione.

Le Regioni, al pari delle istituzioni nazionali, sono state travolte da inchieste giudiziarie che dagli anni Novanta si sono trascinate fino ai tempi più recenti. Agli occhi degli elettori, l'auspicata efficienza delle strutture regionali si è rivelata un'occasione per le forze politiche di estendere il loro potere, ramificandolo anche nella sfera decentrata, laddove avevano sempre esitato a radicarsi; «i partiti, dunque, hanno in qualche modo “occupato” le Regioni alla stessa stregua in cui si sono insediati nelle altre pubbliche istituzioni. [...] spesso i partiti hanno plasmato e conformato secondo le loro logiche di potere l'assetto degli apparati regionali così alterandone talora la corretta funzionalità democratico-rappresentativa²¹³». Pertanto, nei neonati statuti «la connessione tra regionalismo e partecipazione è stata largamente utilizzata dai partiti politici [ma] si è tradotta in una forma di partecipazione istituzionalizzata²¹⁴». Realizzare un'istituzionalizzazione della partecipazione «significa quindi regolarla con norme e procedure, farla diventare una *routine* abituale²¹⁵», contrariamente al risultato ottenuto, distante dall'auspicato «contatto diretto tra cittadini o loro associazioni e le istituzioni regionali²¹⁶» che, malgrado la prossimità territoriale, sono percepite assai lontane.

²¹² Sostiene A. RUGGERI, *La democrazia...*, cit., 339, che «in realtà, se è vero che il venire meno della connotazione ideologica ha, in significativa misura, concorso a quella dissoluzione ovvero profonda trasformazione dei partiti, di cui poc' anzi si diceva, l'incapacità di progettazione rimanda alla più generale questione relativa alla selezione ed al modo di essere e di operare del personale politico e, dunque, a difetti di struttura riscontrabili in seno al corpo sociale da cui lo stesso è attinto».

²¹³ S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni...*, cit., 70. Di partito “pigliatutto” parla M. SCUDIERO, *Partecipazione dei cittadini e autonomie locali*, in AA.VV., *Sistema politico e società civile nel Mezzogiorno. Un contributo di analisi per lo sviluppo dell'area metropolitana di Napoli*, Atti del seminario di studio “Sistema politico locale, area metropolitana, ruolo dei movimenti collettivi”, 26-27 ottobre 1991, in *Quaderni dell'Istituto di Studi e Ricerche Sociali della Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale*, n. 1, 1992, 53 s., alla vigilia degli scandali che non avrebbero tardato a confermare come «non c'è posto che non si conferisca per volontà dei partiti, sia a livello di apparato politico, sia a livello di enti economici e sia di strutture di servizio. In una competizione che ha portato necessariamente, in ossequio ad enunciazioni che erano state fatte dai sociologi all'inizio del secolo, alla spirale invincibile verso l'oligarchia costituita dalla burocrazia di partito, non si ha difficoltà ad ammettere che la sofferenza che si è constatata per tanti versi nella realizzazione di un processo di partecipazione pieno e compiuto dipenda dall'interposizione difettosa del partito politico tra i cittadini, la società e le sedi dove si decide».

²¹⁴ V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica...*, cit., 67 s.

²¹⁵ È convincimento di R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, Raleigh, 2016, 133.

²¹⁶ R. BIFULCO, *Democrazia partecipativa e statuti regionali*, in G. DE PLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009, 33.

3.1.1. *Non più partiti. Rifiuto del nomen, leaderismo e liquidità.*

Dunque, che cosa resta dei partiti politici nel tempo odierno? La principale distanza dal passato è segnalata dal fatto che «la maggior parte delle associazioni politiche italiane ha rinunciato anche a usare la parola “partito” nella propria denominazione. Alcune addirittura si identificano nel nome del *leader* riportandolo nel simbolo elettorale²¹⁷». *Prima facie* potrebbe apparire una mera questione formale, ma il rifiuto del *nomen* restituisce l’idea della connotazione negativa da tempo assunta dalle formazioni partitiche, mentre invece il nome della guida *pro tempore* del partito appare, se non altro agli iscritti e ai simpatizzanti di quella forza politica, l’unico vero elemento di riferimento, nonché di potenziale attrattività verso l’esterno²¹⁸.

L’elettore, un tempo ancorato a solidi ideali con cui osservare la realtà, vede fluttuare il proprio suffragio tra formazioni politiche che mutano il proprio nome in ogni legislatura e simbolo in ciascuna votazione, favorendo una liquidità del voto senza precedenti e l’uscita di scena di coloro che si sono smarriti nella nebbia dell’attuale sistema. Dunque, quelle che potevano apparire mere scelte nominali, si dimostrano invece godere di una connotazione sostanziale poiché «la funzione di captare gli interessi e le opinioni, una funzione che è di rappresentatività, è svolta non più dalle idee e dalle narrazioni ideologiche, ma dai sondaggi²¹⁹», trattando la politica alla stregua delle leggi che regolano il *marketing* per interrogare l’elettore consumatore e carpirne «la verità più democratica

²¹⁷ «La capillare distribuzione dei partiti sul territorio non c’è più, e l’organizzazione diviene fluida. La militanza volontaria scompare», osserva S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, 15. «Diventa determinante il ruolo del *leader*. Il finanziamento mediante il tesseramento viene sostituito dal finanziamento con cene a pagamento e dal microfinanziamento dal basso (*crowdfunding*). I partiti che ricorrono a primarie aperte ai non iscritti abbattano i muri che dividono iscritti e simpatizzanti o votanti. La “liquefazione” dei partiti li trasforma in aggregazioni elettorali, attive al momento del voto. Lo stesso seguito elettorale si organizza volta per volta, con travasi di voti da un partito all’altro».

²¹⁸ Nel saggio di M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, 73, sono fotografate le cause del fenomeno: «Nell’ascesa della *leadership* nell’Italia dell’ultimo trentennio convergono tre fattori. *In primis*, una profonda crisi e trasformazione dei partiti storici sui quali si era retta, sia sul piano organizzativo che delle relazioni sistemiche, la cosiddetta Prima Repubblica. Quindi, il prorompere del fenomeno della personalizzazione politica, con una virulenza dovuta anche al fatto di essere stata, per alcuni decenni, ostacolata e ostracizzata dai partiti dominanti. Infine, a fungere da volano nell’impatto tra crisi dei partiti e *leadership* è il cambiamento di regime che investe in profondità il sistema politico.

²¹⁹ N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, 2013, 163, secondo cui «il declino del partito-organizzazione ha corrisposto alla crescita di un partito-spugna, che segue cioè i flussi e in qualche modo li irroro o alimenta ad arte per meglio guadagnare consenso».

che sia mai esistita²²⁰».

Dalle associazioni ai comitati, l'impegno dei cittadini vive oggi di nuove e meno articolate strutture di «attività politica non convenzionale²²¹», variamente composte e connotate dall'assenza di un'elaborazione ideologica che è stata sostituita da «una rappresentanza tendenzialmente diffusa, tale da esprimere le proprie esigenze materiali²²²» di un cittadino legittimato a rivendicare un impegno *uti singuli*. L'approccio individualista è stato accentuato dall'immediatezza dei nuovi mezzi di comunicazione²²³ che ha reso irrecuperabile il ruolo di «mediazione tra cittadini e poteri pubblici²²⁴», la cui ragion d'essere era rappresentata dalla promozione di un momento di riflessione²²⁵. Di conseguenza, lasciando che nella società svanisse quell'unità assembleare a cui i consociati legavano una dimensione che «dà sostanza alla identità storica [...], e attraverso essa, si svolge un continuo processo di integrazione di volontà verso un fine comune²²⁶». Oggi, laddove non vi sia il totale disimpegno, si assiste al perseguimento individualizzato di scopi collettivi che ciascuno intende secondo il proprio giudizio, con il diffuso intento di omettere un profilo di intermediazione di cui non se ne sente l'utilità, ma anzi se ne disprezza la funzione perché percepita come improntata al mantenimento dello *status quo*.

²²⁰ Con estrema lungimiranza emergeva nel romanzo di M. KUNDERA, *L'immortalité*, Parigi, 1990, trad. it. A. MURA, *L'immortalità*, Milano, 1990, laddove l'autore descriveva come «i risultati dei sondaggi sono diventati una sorta di realtà superiore, oppure, per dirla diversamente: sono diventati la verità».

²²¹ Nell'espressione riportata da P. MARSOCCHI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2016, 31.

²²² Attribuito da A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 70, alla crisi dell'elemento statuale del «territorio» dovuta al fatto che «i processi decisori si spostano verso l'alto».

²²³ Dapprima la diffusione dei *mass media* radiotelevisivi, in seguito dei *social network*, a parere di F. BASSANINI, *I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, 2021, «ha infatti offerto gli strumenti per una gestione diretta tanto della raccolta (e poi anche dello scambio) delle informazioni, quanto della partecipazione alla formazione delle scelte politiche e amministrative; o ha, quanto meno, generato l'illusione di potervi provvedere direttamente, senza la mediazione dei partiti, dei sindacati, dei corpi intermedi».

²²⁴ N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Diritto e società*, n. 3-4, 2009, 470 s.

²²⁵ Cfr. M. BARBERIS, *Come internet sta uccidendo la democrazia. Populismo digitale*, Milano, 2020, 39.

²²⁶ Circa la duplice natura – sostanziale e processuale – delle assemblee elettive, v. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea...*, cit., 9: «L'assemblea è lo strumento per comporre i potenziali conflitti in unità di regole – superiori, perché di tutti – che sovrastano i particolarismi ed espellono la violenza. Ma l'assemblea non è solo strumento securitario. Essa è anche creatrice di identità comune: nel senso che integra, con la forza di regole condivise, le differenze esistenti in seno ad essa. E diviene perciò strumento d'unità per conseguire i fini della comunità che le ha dato vita».

3.2. *Il risultato dell'azione nelle istituzioni: il controllo sul metodo e l'analisi e la valutazione nel merito.*

Per quanto il panorama si sia arricchito di una gamma di alternative al *nomen* “partito”, le veste giuridica non è risultata scalfita, così come le tradizionali modalità con le quali le liste sono solite presentarsi agli elettori per candidarsi a rappresentarli nelle istituzioni. Pertanto, del lavoro dei rappresentanti del popolo all'interno degli organi elettivi è possibile continuare a fornirne un giudizio analitico, lasciando inalterati gli elementi per un valutazione di tipo politico, così da trarne un riscontro oggettivo attraverso una pluralità di indicatori quantitativi; tra questi, è annoverabile l'indice delle presenze e della produttività in termini di atti presentati e iniziative promosse. Altresì, il lavoro svolto da coloro che sono stati nominati all'interno degli organi esecutivi è misurabile in termini qualitativi per il tramite di apposite analisi che intendono verificare la ricaduta delle scelte compiute e l'effettivo cambiamento generato, a opportuna distanza temporale da quando il provvedimento è stato adottato.

Per tracciare un'analisi scientificamente corretta è necessario cominciare dall'esordio del procedimento decisionale in cui singoli cittadini, gruppi organizzati o decisori politici sensibili alle esigenze di questi ultimi veicolano le loro domande verso il sistema istituzionale. A tale immissione, anche detta *input*, segue l'eventuale sostegno, denominato *support*, che può essere diffuso se rivolto al sistema nel suo complesso o specifico nel caso si trattasse di una “moneta di scambio” per (sperare di) ottenere qualcos'altro di desiderabile. Le immissioni divengono emissioni, ossia *output*, una volta affrontato il procedimento dinanzi al decisore che ne restituirà il risultato in termini di politiche pubbliche. Gli *input* non vanno affrancati dagli *output* perché fra loro «vi è una continua interazione, che nel linguaggio della teoria generale dei sistemi viene chiamata anche *feedback* (o retroazione), tra le emissioni, le possibili nuove domande, che potrebbero essere favorite (*feedback* positivo) o scoraggiate (*feedback* negativo), le possibili nuove decisioni²²⁷».

L'ordinamento italiano prende in considerazione l'analisi di impatto avvalendosi degli istituti dell'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR) e della Verifica

²²⁷ Nella spiegazione del noto manuale in materia di A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2011, 35.

dell'Impatto della Regolamentazione (VIR)²²⁸. La AIR rappresenta lo strumento di supporto tecnico *ex ante* con cui le amministrazioni sono chiamate a seguire il corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare l'impatto atteso dalle opzioni di intervento considerate, mentre la VIR è il mezzo *ex post* per controllare il raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi e stimare gli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Quanto all'analisi *in itinere*, l'Analisi Tecnico Normativa (ATN) rappresenta un ulteriore mezzo idoneo a supportare la qualità della regolazione per assicurare la trasparenza nell'*iter* di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi, in coerenza con le regole di *drafting* legislativo²²⁹.

L'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche possono perseguire una pluralità di aspetti generali che attengono al corretto impiego delle risorse, all'ammodernamento delle strutture pubbliche, alla semplificazione amministrativa e alla riduzione della spesa pubblica, ma sono altresì foriere di una "operazione trasparenza" nei confronti dei cittadini che possono avere contezza del perseguimento degli interessi collettivi. I dati resi pubblici *online* possono essere idonei a sostenere un apprezzabile, benché ancora insufficiente, primo tentativo di recupero della credibilità da parte delle istituzioni politiche.

3.2.1. *Le più recenti soluzioni dell'ordinamento in tema di trasparenza.*

Nell'ambito di un più ampio intervento del legislatore in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico, le principali innovazioni dell'ordinamento in tema di trasparenza dei partiti, dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare

²²⁸ In origine, di AIR e VIR si è cominciato a parlare quando il nostro Paese ha recepito la Raccomandazione OCSE del 1995 per il miglioramento della qualità della regolamentazione e la Dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione europea allegata al Trattato di Amsterdam del 1997. La legge 8 marzo 1999, n. 50, aveva infatti introdotto per l'esecutivo un obbligo di istruttoria, pur già nella prassi dopo la Circolare del Presidente del Consiglio del 15 aprile 1998. Terminata questa fase sperimentale, l'AIR e la VIR sono state disciplinate dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" e dal DPCM 15 settembre 2017, n. 169, "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione". Ulteriori disposizioni in materia di AIR sono state introdotte dallo "Statuto delle imprese" contenuto nella legge 11 novembre 2011, n. 180, nonché dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, "Semplifica Italia".

²²⁹ La relazione contenente l'ATN è redatta secondo una griglia metodologica allegata alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008.

riferimento al loro finanziamento, sono contenute nella legge 9 gennaio 2019, n. 3, cui è seguito il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, principalmente per ridefinire gli obblighi di trasparenza posti in capo alle fondazioni politiche.

Nella nuova disciplina sono riformati i poteri della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici già operativa a partire dall'art. 9, della legge 6 luglio 2012, n. 96, che ha una composizione di cinque magistrati e, nell'ambito della sua attività di controllo dei rendiconti e degli statuti, può erogare sanzioni economiche.

Accanto a misure di semplificazione per la rendicontazione contabile, un corposo novero di norme è specificatamente dedicato alla trasparenza dei partiti, dei movimenti e delle fondazioni. Anzitutto, è previsto il doppio obbligo di pubblicità per i partiti e i relativi candidati per le elezioni in Comuni con più di 15.000 abitanti per cui è necessario annotare ogni donazione di privati superiore a euro 500 in un apposito registro per poi riportarle sia nel rendiconto del partito, che sito *internet* delle forze politiche; altresì, avendo cura di non accettare contributi da ogni cooperativa e da enti pubblici non assoggettati a tassazione sul suolo italiano. Integrando il Testo Unico degli Enti locali contenuto nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si richiede la pubblicazione del certificato penale dei carichi pendenti e del *curriculum vitae* di ciascun candidato di ogni lista nel termine di sette giorni dalla votazione nel sito dell'organo oggetto di elezione.

La legge è molto rigorosa nel precisare come associazioni, comitati e fondazioni che sono in prossimità con le attività di partiti e i movimenti politici devono essere equiparati a questi ultimi con riguardo alla trasparenza e alla pubblicità dei finanziamenti ricevuti. Nello specifico, sono assimilate alle forze politiche le strutture che presentano uno dei seguenti elementi: a) organi di vertice determinati da deliberazioni di partiti politici, b) organi direttivi costituiti in tutto o in parte da membri di partiti politici o di movimenti politici o comunque di soggetti che abbiano ricoperto, negli ultimi dieci anni, incarichi nel Parlamento nazionale, presso i Consigli regionali o nelle Assemblee degli enti locali, c) somme complessive pari o superiori a euro 5.000 a titolo di donazioni o altre liberalità dirette a movimenti, partiti o loro articolazioni interne.

Il potenziamento della prevenzione e del contrasto alla corruzione in ambito giuspubblicistico per mezzo di norme *ad hoc*, si pone in diretta continuità con la legge

“Severino” 6 novembre 2012, n. 190, e la legge “anticorruzione” 27 maggio 2015, n. 69²³⁰, rappresentando un intervento necessario per il legislatore di uno Stato che allora risultava il terzo più corrotto fra i Paesi OCSE²³¹. Dei molti osservatori che hanno inteso monitorare l’Italia sotto questo aspetto, il Gruppo GRECO del Consiglio d’Europa ha espresso apprezzamenti positivi per le riforme promosse dal Ministero della Giustizia²³². Non è ancora dato sapere se l’impianto sarà davvero efficace, né tantomeno se costituirà un’iniezione di fiducia per il cittadino, ma di certo l’ultimo decennio ha registrato la produzione di una legislazione anticorruzione che il nostro Paese non aveva mai avuto in tutto il periodo repubblicano.

3.3. *Una distanza crescente: sfiducia e disaffezione dei cittadini nei confronti dei processi democratici.*

Dalla fine degli anni Novanta anche in Italia assistiamo a una manifestazione dell’«involuzione delle democrazie²³³» con il costante calo dell’affluenza alle urne e «puntualmente, ogni qualvolta si verifica una tale flessione, si alzano forte grida di allarme e di preoccupazione, ma spesso mancano delle reali analisi sulle cause del

²³⁰ Asserisce T.F. GIUPPONI, *Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due Legislature*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2013, 3, che per effetto di numerose vicende del passato (caso Lockheed, Tangentopoli e le vicende giudiziarie berlusconiane) «si è assistito alla sostanziale sostituzione della responsabilità politica ad opera della responsabilità penale: essendosi inceppati i meccanismi tradizionali di *accountability* della classe politica nei confronti del popolo-elettore (e venuto progressivamente meno anche il ruolo di selezione e controllo dei partiti sullo stesso personale politico), l’indagine penale è andata progressivamente assumendo (direttamente o indirettamente) un ruolo centrale nel dibattito istituzionale e nella polemica politica quotidiana».

²³¹ V. il rapporto del 2011 di *Transparency International* che rileva annualmente il *Corruption Perception Index*, ossia un indice che mostra il livello di corruzione del settore pubblico percepito in 183 Paesi.

²³² In occasione dell’87^a assemblea plenaria (Strasburgo, 22-25 marzo 2021), il *Group of States against Corruption* (GRECO), organismo istituito dal Consiglio d’Europa nel 1999, ha concluso che: «l’Italia ha trattato o attuato in modo soddisfacente cinque delle dodici raccomandazioni formulate nel Rapporto del quarto ciclo di valutazione. Delle altre raccomandazioni, sei sono state parzialmente attuate e una non è stata ancora attuata».

²³³ «Deriva dall’affermarsi dopo i primi “gloriosi trent’anni” successivi alla seconda guerra mondiale, di un’ideologia che è neoliberista sul terreno economico-sociale», a cui M. VOLPI, *Riflessioni su classificazione e evoluzione delle forme di governo*, in A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, D. PAMELIN (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020, 257 s., riconnette «la crescita delle disuguaglianze e delle situazioni di emarginazione e di povertà e quindi il distacco crescente di ampi settori di cittadini dalla politica e dalle istituzioni e la crescita di pulsioni populiste, fondate sulla contrapposizione fra popolo, concepito come un soggetto unitario e “casta politica”, e anche autoritarie, favorevoli all’attribuzione del potere politico a un “capo” plebiscitato dal voto popolare».

fenomeno, con un frequente ricorso ad una serie di luoghi comuni, che si rivelano però sempre meno significativi²³⁴». Di talché, alla successiva tornata elettorale o referendaria che sia, nazionale o locale che capiti, si ripropone sempre la medesima circostanza senza che le istituzioni accennino a un sostanziale segnale di discontinuità. Si può interrompere questa drammatica spirale di coazione a ripetere?

Il primo passo, a giudizio dello scrivente, sarebbe proprio riuscire a inverare il *focus* di questa trattazione: lasciare che la rappresentanza torni a dare ottima prova di sé integrandosi con gli aspetti partecipativi e deliberativi. Per nulla semplice, ma nemmeno impossibile. Di certo, il ragionamento non potrebbe che essere nel lungo periodo, in quanto la riflessione dovrebbe essere accolta e ponderata da più parti e lasciata maturare perché possa trovare nel tempo i suoi frutti. Frattanto, sarebbe dunque possibile studiare il fenomeno dell'astensionismo e analizzarne le dinamiche per poter approntare delle proposte che possano costituire quel segnale collettivamente auspicato, ma ancora mai riscontrato.

L'iniziale base scientifica di riflessione trova il suo fondamento nella teoria economica classica con la figura dell'*homo oeconomicus*, ossia di quel soggetto che è propenso a ricercare il massimo vantaggio per sé con le informazioni che ha a sua disposizione, fungendo da premessa dell'analisi deduttiva. Nel caso di specie, il cittadino razionale dovrebbe essere annoverabile fra gli astenuti e «la *ratio* di questa scelta riposa su un mero calcolo costi-benefici: da una parte, gioca il peso infinitesimale che un singolo voto può avere, quando votano milioni e milioni di persone; dall'altra parte, incidono gli ingenti “costi” che il votare comporta, soprattutto – appunto – costi di informazione²³⁵».

Tuttavia, costituirebbe un grossolano errore di ricerca limitarsi a considerare solo la scelta attesa da parte dell'uomo razionale senza valutare le alternative sociali e culturali che condizionano il pensiero dell'elettore e influiscono sulle dinamiche che portano alla formazione di un ideale politico per l'espressione di un suffragio. Infatti, in letteratura

²³⁴ A. FLORIDIA, *Astensionismo “strutturale” e astensionismo “intermittente”: alcune osservazioni sui modelli teorici di interpretazione del non-voto*, in *Astrid*, n. 5, 2022, 1.

²³⁵ Fu Downs a teorizzare questa idea riproposta da IBID., 2 s., per cui «evidentemente, sul piano storico e politico, hanno agito e agiscono un insieme di altre motivazioni che hanno “compensato” la propensione al non-voto: in primo luogo, un senso di appartenenza (trasmesso dalla famiglia, dai partiti, dalla cultura politica diffusa nel territorio in cui si vive), o un'identità politico-culturale che si ritiene giusto affermare ed esprimere; o il desiderio del voler e del poter comunque contribuire e forse “contare” nella scelta di chi ci rappresenta e forse ci governerà. Ed anche – da non sottovalutare – una qualche valutazione morale e un senso del “dovere civico”».

«molti studi hanno così messo in correlazione i comportamenti elettorali e lo *status* sociale degli elettori, il loro livello di istruzione, il loro livello di reddito, la percezione (o meno) di mobilità sociale (in alto o in basso), la dimensione territoriale (centro-periferia, città-campagna). E poi anche, con sempre maggiore rilevanza negli ultimi anni, il grado di “esposizione” dell’elettore ai *mass-media* o il livello di uso dei *social media*²³⁶». Ne è stato possibile ricavare che, all’aumento della disgregazione partitica, consegue la probabilità che aumenti la propensione astensionista di tutti quegli elettori sfiduciati, in ragione di una percezione di marginalità economica, politica o sociale.

Non solo, trattandosi di scelte elettorali, devono essere indagati anche i comportamenti degli eletti perché gli elettori possano esprimere un desiderio premiale nei loro confronti, alternativamente a una sensazione negativa o di indifferenza. Tra le scelte compiute dai rappresentanti del popolo, non può non essere rilevata «l’endemica attitudine italiana a ricorrere al trasformismo per supportare la tenuta di una squadra di governo, che rompe il patto con gli elettori e viene inesorabilmente a mutare il quadro politico²³⁷». Non è però possibile perimetrare la logica trasformistica entro il solo caso italiano, «si tratta di un processo di lunga lena che nella dimensione cosiddetta post-moderna raggiunge il suo culmine²³⁸». Infatti, l’elettore si sta vieppiù convincendo che le elezioni – costellate da una continua variazione della formula elettorale²³⁹ – siano uno strumento di selezione

²³⁶ Nell’opinione di IBID., spec. 5-14, «ciò che poi ha pesato è stata un’altra “anomalia” italiana: il progressivo differenziarsi dei sistemi elettorali tra i vari livelli istituzionali: un fattore di non poco peso nel disorientare gli elettori, nell’indebolire gli elementi di giudizio e di valutazione sugli effetti del voto. Spesso si tende a sottovalutare questo elemento: ma se il sistema di voto cambia continuamente, e varia anche tra i diversi tipi di elezioni, in molti elettori tende ad accentuarsi una condizione di incertezza che, naturalmente, ha anche molte altre motivazioni: insomma, molti elettori non capiscono bene la logica dei diversi sistemi con cui si vota, e in alcuni casi anche l’effetto immediato del voto (“a cosa serve”).

²³⁷ «Il mutamento di casacca contraddice lo scopo del congegno elettorale che tende a riflettere la distribuzione delle forze politiche nel Paese», secondo M. MACCHIA, *Il problema della fiducia nelle istituzioni rappresentative*, in *Amministrazione in cammino*, 16 maggio 2022, 7 s., il quale però si chiede: «Come smorzare la tendenza al trasformismo pur conservando integro il principio liberale dell’autonomia del mandato parlamentare? Nel nostro ordinamento le soluzioni possono essere inquadrare in due differenti tipologie: i correttivi di tipo contrattuale e quelli di stampo istituzionale. Con i primi si fa riferimento a contratti in grado di autovincolare lo spazio decisionale del parlamentare. Con i secondi l’attenzione si sposta sul ruolo istituzionale dei gruppi all’interno dell’assemblea parlamentare e sulla disciplina ad essi riservata dai regolamenti».

²³⁸ «Con il venir meno appunto dei tradizionali “*cleavages* politici” e la tendenza dei partiti a “de-enfatizzare le opzioni politiche di lungo termine e ad adottare strategie di massimizzazione del consenso che li hanno condotti a politiche centriste», nell’analisi di F. VANDER, *La democrazia in Italia. Ideologia e storia del trasformismo*, Genova-Milano, 2004, 399 ss., il quale cita a titolo di esempio la «*third way*» («terza via») dell’ex premier inglese Blair, il «*die neue Mitte*» («nuovo centro») dell’SPD tedesco e la «*majorité plurielle*» («maggioranza plurale») dell’ex Presidente del consiglio francese Jospin.

²³⁹ Nel riflettere attorno all’endemica frammentazione politica italiana, L. LORELLO, *Sistema dei partiti, legislazione elettorale e disciplina dei gruppi parlamentari: è possibile governare la frammentazione*

della classe dirigente che “in entrata” conserva un nesso con l’elettore che poi si smarrisce *in itinere* fino a perdersi “in uscita”, avvalorando la rischiosa conclusione che «sia più esatto parlare di democrazia recitativa del popolo desovranizzato²⁴⁰». Altrimenti, il pericolo è quello dell’inveramento della c.d. “post-democrazia”, ossia un modello nel quale «anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi²⁴¹». A suffragare i contorni della “postdemocrazia” sarebbero anche tutte quelle «forme di degenerazione della democrazia, in cui “sopravvivono le forme democratiche, comprese quelle legate allo stato di diritto, ma l’elettorato rimane passivo e si astiene da qualunque fastidioso attivismo”, nonché l’affermazione del populismo, “cioè un modo di affrontare la questione politica e quella istituzionale che si risolve nella perdita di valore dei corpi intermedi, nella contrapposizione tra popolo ed *élite*, nella sostanziale delegittimazione delle istituzioni rappresentative, nell’insofferenza per le istituzioni di garanzia, nella sfiducia nei processi di formazione delle classi dirigenti, nella riduzione della politica a mera comunicazione”²⁴²».

Nell’assecondare il richiamo a una fredda e lucida fotografia della realtà democratica del giorno d’oggi, nessuno potrebbe pensare di negare l’evidenza di come «il declino della rappresentanza, in sede centrale così come in ambito locale, è inarrestabile, al pari di un male inguaribile che, diffondendosi in un organismo vivente, porta prima o poi allo

politica in Italia?, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2019, spec. 149-160, rintraccia la *ratio* di ciascuna variazione apportata al sistema elettorale del nostro Paese, dallo storico proporzionalismo primo repubblicano agli ipertrofici correttivi dei tempi più recenti.

²⁴⁰ Ciò «poiché altre condizioni della democrazia rappresentativa appaiono almeno formalmente preservate – dalla libertà di opinione alla libertà di espressione, di associazione e di manifestazione», altrimenti per E. GENTILE, “*In democrazia il popolo è sempre sovrano*”. *Falso!*, Roma-Bari, 2016, 59 s., sarebbe complesso sostenere che le elezioni inverino anche solo formalmente questo meccanismo.

²⁴¹ Ne è il teorico C. CROUCH, *Post-democracy*, Oxford, 2004, trad. it. C. PATERNO, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2012, 6, che sostiene che «la massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve. A parte lo spettacolo della lotta elettorale, la politica viene decisa in privato dall’interazione tra i governi eletti e le *élite* che rappresentano quasi esclusivamente gli interessi economici».

²⁴² «Eppure viene da chiedersi – a M. MACCHIA, *Il problema...*, *cit.*, 19 s. – come si faccia a leggere l’orologio della democrazia. Quest’ultima è, difatti, una sintesi molto complessa di meccanismi data da una pluralità di elementi diretti a limitare e controllare l’esercizio del potere, propri dello Stato di diritto, ossia i poteri contrapposti, la separazione tra indirizzo e gestione, l’imparzialità dell’amministrazione, le autorità indipendenti, la tecnicità della burocrazia, senza dimenticare i valori democratici incorporati nell’Unione europea e i tentativi sovranazionali di superare il *deficit* democratico ricorrendo a nuove forme di *accountability*».

spegnimento della vita, un male i cui effetti possono essere solo (fin dove possibile...) arginati o ritardati ma, appunto, non rimossi, sradicati una volta per tutte²⁴³». Dunque, potremmo considerare di essere meno ottimisti e ipotizzare che «forse quella che comunemente diciamo crisi della democrazia si manifesta innanzitutto come una condizione di criticità che sembra condannata ad alimentare se stessa, quasi stretta nel laccio di una consapevolezza che non può, o non riesce, a tradursi in una nuova progettualità politica e culturale²⁴⁴».

3.3.1. *Decentrare per (ri)partecipare. Linee di intervento per arginare l'astensionismo e favorire il voto.*

La dimensione pubblica del nostro Paese è apparsa compromessa da un malessere così evidente da rischiare di estendersi anche alle future generazioni di cittadini. Considerando la popolazione italiana ultraquattordicenne, il grado di fiducia nei confronti delle istituzioni di rilievo costituzionale ha segnato, al termine dello scorso anno, una valutazione mediamente insufficiente: «il voto medio è il più basso in assoluto per i partiti politici, che ottengono 3,3 su una scala da 0 a 10, e ricevono un giudizio insufficiente da quattro cittadini su cinque; il risultato è relativamente migliore per il Parlamento italiano – con una media di 4,6 e circa due cittadini su cinque che esprimono un giudizio almeno sufficiente²⁴⁵».

Il buon funzionamento di una democrazia che goda della fiducia dei cittadini e possieda l'effettiva rappresentatività delle istituzioni democratiche dipende, in primo luogo, dalla partecipazione dei cittadini alla scelta dei propri rappresentanti attraverso le

²⁴³ Efficacemente, A. RUGGERI, *Lo stato comatoso...*, cit., 148, secondo cui «Come insegna la teoria dei vasi comunicanti, un liquido che trapassa da un contenitore all'altro rimane sempre lo stesso nella sua complessiva consistenza. Nel caso nostro, l'affievolimento e il graduale spegnimento del "diritto politico" porta naturalmente ad un graduale accrescimento del "diritto giurisprudenziale": le due forme di "diritto" (in senso oggettivo-normativo) ad oggi caratterizzanti l'esperienza giuridica, ad ogni piano o livello in cui prende forma e si rende manifesta. Si rende, dunque, necessario mettere in campo risorse efficaci a presidio della certezza del diritto che, secondo un insegnamento risalente ad Aristotele ed ininterrottamente trasmesso fino ai giorni nostri, si accompagna alla (e si tiene dalla) produzione di norme generali ed astratte».

²⁴⁴ F. RICCI, *Retorica della maggioranza e nuove forme di partecipazione politica: ripensare la democrazia o post-democrazia?*, in C. DI MARCO, F. RICCI, L.G. SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012, 79.

²⁴⁵ V. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Rapporto BES 2021: il benessere equo e sostenibile in Italia*, cap. 6 "Politica e istituzioni", 121.

periodiche elezioni nazionali, regionali e locali. Dallo studio del fenomeno della disaffezione elettorale rileva come differenti possono essere le cause dell'allontanamento dei cittadini. Nell'ambito dell'astensionismo reale, occorre invitare il lettore a distinguere con cautela fra le diverse ipotesi emerse in dottrina²⁴⁶. Anzitutto, quella dell'astensionismo involontario che dipende dall'impossibilità di recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici, materiali o di altra natura, poi dell'astensionismo per disinteresse o indifferenza verso la politica e infine dell'astensionismo per alienazione causato da sentimenti di insoddisfazione e sfiducia traducibili nel "non voto" di protesta. Ragioni divergenti di cui occorre comprendere la distribuzione quantitativa per realizzare un recupero dell'elettorato con altrettante azioni qualitativamente differenziate. La restante parte di votanti che non si reca alle urne ruota attorno all'astensionismo apparente che è in larga misura connesso al consistente contingente degli elettori iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE); trattasi di quasi sei milioni di persone segnalate in quanto all'estero per un periodo superiore ai dodici mesi, le quali hanno sovente difficoltà a esprimere il proprio diritto nella cornice di un voto per corrispondenza foriero di un «fascio di complicazioni che, secondo i casi, sono state prospettate o, addirittura, riscontrate, sembra stia assumendo dimensioni davvero poco sostenibili dal punto di vista costituzionale²⁴⁷».

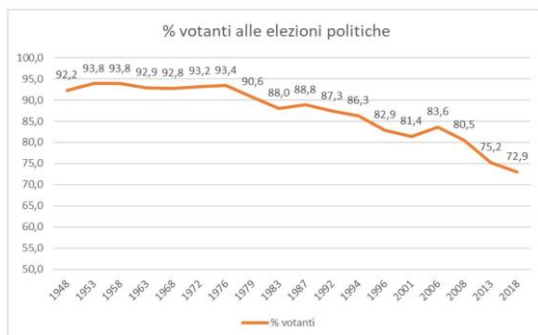
Nell'intento di realizzare un'operazione di prevenzione e contrasto dell'astensionismo, il 22 dicembre 2021 il Ministro per i Rapporti con il Parlamento con delega alle Riforme istituzionali ha nominato una Commissione di esperti in materia, affidandogli compiti di studio, analisi e consulenza, così da giungere alla formulazione di pareri e proposte, anche di carattere normativo, per favorire una (ri)partecipazione dei cittadini a quegli appuntamenti elettorali da cui risultano sempre più affrancati (v. Grafico 1 e Grafico 2).

²⁴⁶ Si confronti S. VERBA, K.L. SCHLOZMAN, H.E. BRADY, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, 1995.

²⁴⁷ V. DESANTIS, *Il voto degli italiani all'estero: nuove criticità e vecchi problemi nella prospettiva del superamento del voto per corrispondenza*, in *federalismi.it*, n. 22, 2022, 49. L'autore prosegue considerando che: «Il fatto che il voto per corrispondenza non stia dando ottima prova di sé impone, peraltro, di valutare se questo possa essere sostituito dagli strumenti che offrono, oggi, le nuove tecnologie, e se non esistano forme di voto a distanza che, fermi restando i difetti che ciascun sistema di voto non presidiato può presentare, offrano, magari, più garanzie rispetto a com'è ora strutturato e a come ora funziona il voto per corrispondenza». Con peculiare riferimento alle potenziali applicazioni delle nuove tecnologie nell'ambito del voto degli italiani all'estero, v. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, spec. 132-134.

Grafico 1 - % votanti politiche (1948-2018)

Figura 1 Percentuale di votanti alle elezioni politiche dal 1948 al 2018

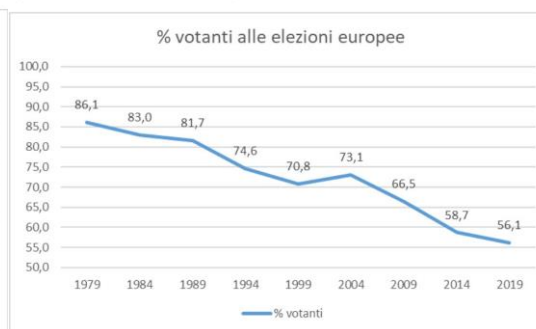


Fonte: Ministero dell'interno

Nota: I dati relativi al 1994, 1996 e 2001 sono riferiti al voto proporzionale; i dati relativi agli anni dal 2006 e 2018 non comprendono la Valle d'Aosta. I dati fino al 2001 comprendono gli elettori italiani residenti all'estero; i dati a partire dal 2006 riguardano i soli elettori residenti in Italia.

Grafico 2 - % votanti europee (1979-2019)

Figura 2 Percentuale di votanti alle elezioni europee dal 1979 al 2019



Fonte: Ministero dell'interno

Nota: I dati sono riferiti al territorio italiano; non sono compresi gli italiani residenti in altri Stati dell'Unione europea.

Tra le proposte della Commissione confluite nel libro bianco “Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l’astensionismo e agevolare il voto” c’è l’*election pass*, ossia la digitalizzazione delle liste e della tessera elettorale che consentirebbe il superamento della tessera elettorale cartacea e un voto diffuso su tutto il territorio, purché nella stessa circoscrizione o collegio elettorale. Gli elettori sarebbero dotati di un certificato digitale scaricabile sul cellulare o stampabile quale *green pass* con possibilità di identificazione informatizzata al seggio per mezzo di un’applicazione per *smartphone*.

Ancora, esiste la prospettiva dell’*election day*, vale a dire la concentrazione delle date di voto dei diversi tipi di elezione in due appuntamenti all’anno, uno in primavera e l’altro in autunno. Di conseguenza, sarebbe prefigurabile una riduzione dei costi e dei disagi causati alle famiglie dalla chiusura delle scuole con l’individuazione di seggi elettorali alternativi, *in primis* gli uffici postali grazie alla capillare diffusione sul territorio.

L’occasione sarebbe proficua per sperimentare il voto anticipato presidiato, così come già accade in molti Paesi dell’area europea: tutti gli elettori in mobilità in qualunque parte del territorio nazionale per ragioni di studio, lavoro o svago dovrebbero poter votare da Nord a Sud del Paese con le garanzie richieste dall’art. 48 della Costituzione.

Infine, urge la predisposizione di seggi privi di barriere architettoniche in favore della piena inclusione di persone con difficoltà motorie, cui affiancare una semplificazione del voto domiciliare per i soggetti maggiormente vulnerabili e un ampliamento delle possibilità che oggi sono limitate agli intrasportabili. Non appaiono rinviabili azioni di comunicazione e formazione che, indirizzate a tutte le fasce d’età, educino con continuità allo sviluppo delle competenze sociali e civiche in materia di cittadinanza.

In conclusione, l'applicazione delle soluzioni prospettate, sterilizzando le diverse criticità soggettivamente esprimibili dagli elettori, tenderebbe a garantire il diritto di voto in maniera diffusa, nell'esigenza di ricordarne il non secondario valore di dovere civico. Ulteriormente, già nel breve periodo, si otterrebbe un incremento di efficienza misurabile in minori adempimenti amministrativi, con conseguente risparmio in termini di risorse umane e materiali che potrà essere complessivamente raggiunto nel medio-lungo periodo in cui tale voce di spesa supererebbe il costo dell'iniziale investimento in strumenti di innovazione tecnologica.

CAPITOLO II

OLTRE LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: IL COINVOLGIMENTO DELL'ELETTORATO REGIONALE

SOMMARIO: 1. L'esordio degli strumenti partecipativi nelle Regioni. – 1.1. Una lenta e complessa attuazione. – 1.1.1. “Il problema della Regione” in Assemblea costituente. – 1.2. Innestare il referendum nell'alveo della rappresentanza regionale. – 1.1.2. Gli altri strumenti di partecipazione: l'iniziativa legislativa popolare e il retaggio storico della petizione. – 2. Il nesso tra la revisione del Titolo V della Costituzione e la crisi della rappresentanza. – 2.1. Gli statuti ordinari “di seconda generazione” e il mutato interesse verso la partecipazione. – 2.2. Il legislatore statutario alle prese con la rinnovata disciplina referendaria. – 2.2.1. Conferme e puntuali modifiche: il referendum abrogativo, consultivo e sulle variazioni territoriali. – 2.2.2. L'impercorribilità costituzionale di una secessione regionale mediante referendum. – 2.2.3. Il referendum statutario, un'eventualità costituzionalmente riconosciuta. – 2.2.4. La limitata novità referendaria propositiva e approvativa di tipo costitutivo. – 2.2.5. Le mancanze: la consultazione referendaria arbitrare o controllo o sospensiva. – 2.3. Modifiche agli altri istituti esistenti e talune innovazioni. – 2.4. L'effettivo ricorso agli strumenti di partecipazione democratica. – 3. Le leggi generali sulla partecipazione. – 3.1. Il primo laboratorio regionale tra *town meeting* e *sunset law*. – 3.1.1. Il superamento del possesso dei requisiti soggettivi di cittadinanza e maggiore età. – 3.1.2. Sostegno, rafforzamento ed estensione: le nuove pratiche accanto al dibattito pubblico. – 3.1.3. Gli enti responsabili della vigilanza e della valutazione e gli organismi di supporto. – 3.2. Pari legittimità per tutti gli *stakeholders*? La regolamentazione regionale dei portatori di interessi. – 3.3. Il rapporto costi-benefici: finanziare e valutare la partecipazione. – 3.4. Un primo bilancio tra luci ed ombre.

1. *L'esordio degli strumenti partecipativi nelle Regioni.*

Se occorresse individuare un riferimento temporale per collocare l'esordio delle

vicende legislative d'interesse del capitolo, questo non potrebbe che essere il 1970. Da una parte ebbero luogo le prime elezioni dei Consigli regionali a statuto ordinario che ne permisero la nascita, dall'altro entrò in vigore la legislazione statale in materia referendaria destinata a scandire i successivi avvenimenti della politica italiana. Per quale motivo l'esperienza partecipativa nelle Regioni è rimasta solo sulla carta a fronte di più stagioni politiche nazionali segnate dai referendum? Perché la democrazia diretta ha invece trovato diffusa operatività nell'ambito degli enti locali che, tuttavia, non godono della potestà legislativa posseduta dalle Regioni?

Attorno a siffatti interrogativi è stata sviluppata questa porzione di ricerca che, in coerenza con l'oggetto, imporrà di considerare esclusivamente aspetti normativi, tralasciando quelli amministrativi connessi al coinvolgimento dell'elettorato come, ad esempio, il dibattito pubblico; parimenti, la ricerca non potrà che tangere i livelli di partecipazione extraregionali, quali le esperienze comunali o municipali, senza però rappresentarne materia di riferimento. Una trattazione che fosse inclusiva di tutti questi aspetti raggiungerebbe un'estensione impropria per questo lavoro che intende, non già realizzare una complessa discettazione teorica sulla democrazia e le sue secolari criticità, quanto riflettere attorno a un efficace innesto della partecipazione popolare all'interno del sistema rappresentativo regionale, incentivando il coinvolgimento della comunità di consociati²⁴⁸.

Tra la vastità di fonti consultabili, non si potrà prescindere dal punto di partenza rappresentato dalla Carta fondamentale e dai suoi lavori preparatori e dalle disposizioni statutarie regionali, nonché dalla legislazione ordinaria attuativa e generale degli strumenti di partecipazione. Oltre agli inquadramenti giuridici, risulteranno centrali gli apporti di altre scienze allo scopo di cogliere – per il tramite dell'interdisciplinarietà – il significato più completo dello studio e carpire chiavi di lettura scientificamente valide. Nelle analisi che seguiranno sarà metodologicamente presente un approccio storico finalizzato a inquadrare l'origine dei singoli istituti per individuarne i diversi sviluppi e favorirne il reciproco confronto. Un raffronto che cercherà di non perdere mai quello sguardo rivolto oltre i confini nazionali, atto ad esaminare il parallelo sviluppo comparato

²⁴⁸ Per “diritto regionale” si intende riferirsi alla «qualifica per identificare il complesso di norme attinenti alla materia regionale indipendentemente dal fatto che sia lo Stato o la singola Regione a porle in essere», come riportato in E. SPAGNA MUSSO, *Sistema delle fonti di diritto regionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 787.

dei temi oggetto di studio, comprovando una coerente circolazione dei modelli tra «esempi di democrazie persistenti, ovverosia esperienze democratiche che si prolungano per un periodo relativamente esteso²⁴⁹».

In principio, il significato da attribuire al principio democratico emerse con chiarezza dal dibattito costituente per riflettersi nel contenuto del primo articolo della Carta. L'esercizio della sovranità popolare individua nel meccanismo rappresentativo la sua principale estrinsecazione, senza tuttavia precludere ulteriori forme per l'esercizio di tale potere entro il perimetro disegnato dalla Costituzione. Dunque, al debutto della Repubblica, venne componendosi un modello «che superasse la concezione di uno Stato parlamentare puramente rappresentativo, in direzione di una democrazia aperta alla partecipazione del popolo²⁵⁰». Infatti, un opportuno bilanciamento tra poteri dei rappresentanti e diritti dei rappresentati si è mostrato funzionale a un riequilibrio nella definizione di organo elettivo e corpo elettorale, affinché l'uno potesse costantemente e reciprocamente rispecchiarsi nell'altro²⁵¹.

Il progetto regionalista, per quanto foriero di criticità e scetticismi provenienti da ciascuna sensibilità politica²⁵², è apparso il più incline a un coinvolgimento attivo dell'elettorato in virtù della sua *ratio* ispiratrice finalizzata a valorizzare le istanze territoriali²⁵³. Nel pensiero del Costituente esisteva la convinzione che il popolo avrebbe rivolto «un controllo effettivo all'opera dei loro amministratori, anche per quanto riguarda gli impegni di forti spese²⁵⁴». Pur a distanza di tempo dall'originaria previsione della

²⁴⁹ La scelta metodologica di escludere i «paesi semplicemente democratici» operata da A. LIPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, 1984, trad. it. L.C. PAPAVERO, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, 77, trova essenziale ragione «nel fatto che ciò garantisce che non stiamo studiando entità democratiche effimere o occasionali, ma sistemi consolidati e ragionevolmente stabili».

²⁵⁰ E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Il Politico*, vol. 35, n. 3, 1970, 593 s.

²⁵¹ L'art. 1 della Costituzione «da un lato individua nel popolo il soggetto politicamente e giuridicamente sovrano nell'ambito del sistema di governo, dall'altro mira a fissare un chiaro principio di organizzazione statale in base al quale l'alternarsi al potere di forze politiche diverse e l'implicito rispetto delle regole del gioco politico consentono al popolo l'esercizio della sovranità», così come sostenuto da A. PAPA, *La rappresentanza politica...*, cit., 82 s.

²⁵² V. cap. II. Oltre la democrazia rappresentativa: il coinvolgimento dell'elettorato regionale, § 1.1.1. «Il problema della Regione» in *Assemblea costituente*.

²⁵³ Trovando conferma a partire da una prima lettura dottrinale proposta da A. ROMANO, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Foro amministrativo*, 1972, 888, per cui la Costituzione «non impedisce, di certo, un maggior spazio di partecipazione diretta e legittima, quindi, il legislatore regionale ad agire al riguardo in modo autonomo».

²⁵⁴ Il relatore Ambrosini si persuase di ciò in seguito a una comparazione con l'Inghilterra che visse in prima persona e che riportò il 10 giugno 1947 nella seduta antimeridiana dell'Assemblea costituente, consultabile in *camera.it*: «mi colpì molto, andando per vari borghi ed esaminando i programmi elettorali

Carta, all'inizio degli anni Settanta gli ordinamenti regionali ebbero il compito di assolvere a una funzione autenticamente palinogenetica per vivificare gli strumenti della partecipazione popolare, tra i quali ricondurre l'articolata gamma di referendum²⁵⁵ che «corrisponde allo spirito della riforma dell'ordinamento regionale²⁵⁶», unitamente all'iniziativa legislativa popolare e alla petizione.

Gli statuti regionali del 1971, «approvati sull'onda del mito della partecipazione cui si è ispirata tanta parte della pubblicistica politica degli anni Sessanta²⁵⁷», invero un'ottica di codecisione che in quel decennio pervadeva ogni circuito dello stato sociale. Seguendo l'impostazione classica della letteratura, lo statuto della Regione ordinaria si qualifica «come atto che contiene le norme fondamentali relative all'organizzazione e al funzionamento di un ente²⁵⁸»; mentre, «negli statuti speciali non sono contenute semplici norme secondarie di attuazione di norme costituzionali, ma è consacrata l'organizzazione costituzionale, la vera e propria costituzione delle Regioni ad autonomia particolare le quali hanno una struttura e competenza diversa da quelle delle altre Regioni²⁵⁹». Pertanto, le disposizioni statutarie si incaricarono di adattare gli istituti esistenti a livello statale su una dimensione regionale, senza doversi necessariamente limitare a una loro pedissequa riproduzione, benché l'assenza di questo limite sia apparsa sconosciuta al legislatore

per le elezioni amministrative, un ammonimento ed incitamento rivolto agli elettori, che suonava ad un dipresso così: “Domanda al tuo consigliere di contea o di distretto qual è il bilancio, quali le entrate, come vengono spese, quali sono i provvedimenti adottati, ecc.”. Non sarebbe proprio male che simili incitamenti si rivolgersero ai nostri elettori».

²⁵⁵ Da questi, C. CARBONE, voce *Referendum*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIV, Torino, 1967, 1106, «è dato dedurre che alla base dell'istituto sta sempre la credenza che, in certe situazioni, sia utile la decisione del Corpo elettorale per far venire meno leggi che non si mostrano rispondenti alle esigenze sociali e che il Parlamento non ritiene di dovere abrogare, per valutare il contenuto di una deliberazione del Parlamento che può dar luogo a perplessità, per rendere più certa la individuazione degli interessi dei cittadini in merito a modifiche territoriali».

²⁵⁶ A parere di Uberti, Seconda Sottocommissione, 13 dicembre 1946, la consultazione referendaria è l'istituto particolarmente indicabile per la partecipazione «in quanto mira a realizzare una democrazia diretta e a far partecipare più ampiamente il popolo alla vita amministrativa locale».

²⁵⁷ S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni...*, cit., 81.

²⁵⁸ «La sua costituzione, insomma», nel parallelismo di G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 50.

²⁵⁹ P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, 28, osserva le differenti articolazioni contenutistiche, «pur mantenendo il *nomen statuto*».

regionale²⁶⁰. L'attività normativa regionale, in ossequio al dettato costituzionale²⁶¹, dovette in ogni caso intendersi prioritariamente affidata al lavoro del suo Consiglio, la cui attivazione per la fase dell'iniziativa ha luogo a partire dalle commissioni competenti per materia in forza della volontà di ciascun consigliere regionale, della Giunta, e – a seconda delle previsioni statutarie – dei consigli provinciali o comunali. A completamento delle richiamate legittimazioni soggettive, però, trovarono pieno riconoscimento l'iniziativa legislativa popolare e l'opzione referendaria, «ammissibili soltanto in via eccezionale e, in particolare, quando l'attività degli organi rappresentativi dovesse risultare inadeguata o carente²⁶²».

Si è trattato di un momento di centrale importanza per la crescita delle istituzioni democratiche del Paese affinché si potesse «garantire la partecipazione alla formazione della norma anche dei soggetti politici e sociali che non sono immediatamente rappresentati nella compagine governativa²⁶³»; questo, in fondo, è apparso essere il compito sociale affidato alla legge in tale periodo. Bobbio scrisse di un passaggio «dalla democratizzazione dello Stato alla democratizzazione della società²⁶⁴» per i fermenti che

²⁶⁰ Come si evince dalla relazione Mortati del 17 gennaio 1947 alla II Sottocommissione, «per le Regioni è previsto il referendum non solo per la materia legislativa, ma anche per singoli provvedimenti di carattere propriamente amministrativo. Si è creduto opportuno indicare alcuni atti per i quali il referendum è obbligatorio (assunzione diretta dei pubblici servizi; contrazione di prestiti, non destinati alla conversione di debiti precedenti, superiori ad una cifra che sarà stabilita; erogazione di spese tali da impegnare il bilancio dell'ente per oltre cinque anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie) [...]. Si è anche creduto opportuno di escludere ogni sorta di referendum su questioni diverse dalle leggi, salvo i casi che sono stati già accennati relativi all'ordinamento regionale. Similmente non si è ammesso il referendum per la revoca del Capo dello Stato o per la revoca del Parlamento, ritenendosi il popolo non sufficientemente maturo per questo tipo di referendum che potrebbe portare quindi profondi turbamenti nella vita politica del Paese. In sostanza, si è ammesso soltanto il referendum legislativo, salvo per gli atti amministrativi di competenza delle Regioni.

²⁶¹ Secondo G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002, 818 s., «naturalmente resta il potere del Consiglio di abrogare tali atti referendari, cosicché tra legge regionale approvata dal Consiglio e “legge” deliberata dal corpo elettorale mediante referendum si applica il criterio cronologico. Però mentre lo statuto può limitare la competenza deliberativa del corpo elettorale, cosicché non tutti gli oggetti e le materie sono sottoponibili a referendum deliberativo, non può decidere l'inverso, e cioè sottrarre al Consiglio alcuni oggetti per demandarli al solo corpo elettorale (qui l'art. 121 Cost. pone un ostacolo insormontabile)».

²⁶² M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, 84 s.

²⁶³ «In questi termini – sui quali si soffermarono P. BARCELLONA, A. CANTARO, *La sinistra e lo Stato sociale*, Roma, 1984, 50 – l'adozione del procedimento legislativo anche per l'emanazione di atti normativi con contenuto di vero e proprio provvedimento amministrativo assolve alla funzione complessa di consentire non solo una partecipazione dell'opposizione al governo della società mediante legge, ma anche di realizzare per questa via l'istanza dell'eguaglianza politica dei cittadini davanti allo Stato. L'eguaglianza che risultava garantita in termini formali attraverso la normazione astratta e generale per divenire parità dei rappresentanti politici delle classi e dei ceti sociali si trasforma nel diritto di partecipare alla formazione del comando legislativo».

²⁶⁴ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 50.

si stavano producendo in una stagione di forte richiamo alla partecipazione, pur fra molteplici contraddizioni sociopolitiche. Mutò in maniera rilevante lo sguardo proveniente dalle fasce più deboli della popolazione verso il decentramento politico, laddove la “classe operaia” dell’epoca fu sospinta «da bisogni e contenuti nuovi legati ai mutamenti avvenuti nella sua collocazione nel processo produttivo²⁶⁵».

1.1. *Una lenta e complessa attuazione.*

Occorre attendere l’inizio degli anni Settanta per veder nascere le Regioni a statuto ordinario per effetto della legge 16 maggio 1970, n. 281, insieme al relativo regolamento di attuazione sul trasferimento delle funzioni amministrative, il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, concernente l’istituzione delle Regioni italiane quali enti territoriali. Il trascorrere di un significativo lasso di tempo tra previsione costituzionale e attuazione legislativa contribuì a far «decantare almeno parte di quelle forti tensioni di politica istituzionale che contribuirono a far emergere non poche incomprensioni²⁶⁶», ponendo così termine a uno stallo politico durato oltre vent’anni.

Le prime legislature repubblicane mostrarono nitidamente il posizionamento delle forze politiche sulla questione regionale, non tardando a identificare le reali cause di «un percorso travagliato²⁶⁷» presso l’Assemblea costituente. In quella sede, l’iniziale favore della Democrazia cristiana e dei suoi alleati centristi nei confronti del regionalismo lasciò spazio a una contrarietà dovuta alla indispensabile «emarginazione delle forze di sinistra all’opposizione perché ritenute inaffidabili anche nell’esercizio di quei poteri locali alla cui responsabilità sarebbero state con ogni probabilità chiamate dal consenso degli elettori nelle c.d. Regioni rosse dell’Italia centrale²⁶⁸». Il Partito Comunista Italiano e le sinistre, di contro, «riscoprirono strategicamente le autonomie locali²⁶⁹», guardando con

²⁶⁵ P. INGRAO, *Regioni per unire*, in *Critica marxista*, n. 3, 1970, 14.

²⁶⁶ U. DE SIERVO, *Art. 123*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le regioni, le province, i comuni*, Bologna, 1990, 101.

²⁶⁷ Ricordano S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni...*, cit., 16 s., come le divisioni presso la Costituente furono produttive di «un progetto di riforma regionale che prevedeva l’attribuzione alle Regioni di un complesso di poteri meno cospicuo di quello previsto dallo schema originario».

²⁶⁸ *IBID.*, 18.

²⁶⁹ T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, 13.

estremo favore a un modello di «regione fortemente partecipata²⁷⁰» nell'intento di contrapporsi territorialmente a un governo centrale nel quale gli era precluso l'accesso per effetto della *conventio ad excludendum*. Altresì, l'apertura – a tratti anche entusiastica – all'idea di Regione da parte degli altri partiti politici antifascisti, lasciò spazio a una più mite posizione favorevole unita a veri e propri ripensamenti, inevitabilmente dovuti anche a ragioni di conservazione del potere romano e del consenso elettorale²⁷¹. Di talché, si sviluppò un «ostruzionismo di maggioranza²⁷²», ossia l'egemonica presenza della DC degasperiana nel panorama politico italiano del Secondo Dopoguerra, che lasciò lettera morta le principali novità costituzionali da poco introdotte nell'ordinamento (Corte costituzionale, Consiglio Superiore della Magistratura, Regioni e referendum) al fine di non destabilizzare la formula politica centrista.

Eppure, a garanzia dell'applicazione del regionalismo immaginato dal Costituente, esistevano l'VIII e la IX disposizione transitoria a tracciare una tempistica per l'attuazione: le elezioni dei Consigli regionali sarebbero dovute essere indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione ed entro tre anni adeguate le leggi statali alle esigenze delle autonomie territoriali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni²⁷³. Scadenze assai ravvicinate nel tempo che non si premurarono del fatto che

²⁷⁰ D. SERRANI, *Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 645; con riguardo alla partecipazione delle classi lavoratrici promossa dal PCI, in particolare nelle "Regioni rosse", si rinvia allo studio di F. BORTOLOTTI, *Sinistra e partecipazione politica: quale cambiamento della composizione sociale*, F. BORTOLOTTI, C. CORSI, *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, Roma, 2013, spec. 53-58.

²⁷¹ L'affermazione scaturisce dalla rigorosa dissertazione realizzata da E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, spec. 85-169, con riferimento ai programmi dei partiti politici protagonisti della Resistenza.

²⁷² Così scrisse, nel suo notissimo articolo, P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, n. 2, 1953.

²⁷³ Il 5 dicembre 1947, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente, consultabile in *camera.it*, per volontà dell'on. Laconi venne previsto che le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali fossero indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, quale «logica premessa» affinché potesse avvenire «la trasformazione, l'adeguamento della legislazione nazionale alle esigenze derivanti dal nuovo ordinamento». Mentre, sulla paventata possibilità di «stabilire anche un termine minore di un anno, dato che un breve tempo è sufficiente per indire le elezioni e creare i consigli», lo stesso proponente trovò diffusa contrarietà, in particolare dell'on. Corbino in ragione del fatto che: «noi nel primo semestre del 1948 dovremo fare le elezioni della Camera dei deputati e del Senato. Fissare immediatamente dopo le elezioni dei Consigli regionali significa, a mio giudizio, esporre le elezioni stesse ad un largo astensionismo, perché il popolo si stanca». Invece, sulla condivisa necessità che la Repubblica adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni, prevalse la mediazione sulla tempistica avanzata dell'on. Moro per cui «il termine di cinque anni sia troppo lungo, considerato che questo adeguamento costituisce la premessa perché le Regioni possano a loro volta legiferare e funzionare. Quindi, se non due anni, proporrei per lo meno tre; che è il termine medio fra le varie proposte».

«fece difetto sin dall'inizio la volontà politica di tener fede all'impegno, quanto meno avviando il processo di attuazione²⁷⁴». Seguirono la proroga del 1948 e quella dell'anno seguente, prima che il regionalismo finisse relegato a problematica verso la quale la classe politica nutrì indifferenza anche a differirne il termine. Le successive Commissioni Carbone (1956) e Tupini (1961) non impressero un'accelerazione sostanziale all'attuazione dell'impianto delle Regioni, realizzando unicamente uno studio sul fabbisogno finanziario delle Regioni per le funzioni sostitutive e per i costi aggiuntivi.

Dovette mutare lo scenario internazionale affinché consolidati rapporti interni si frantumassero per lasciare spazio a nuove elaborazioni. L'invasione sovietica dell'Ungheria segnò un divario ideologico tra i comunisti italiani rimasti fedeli all'URSS e i socialisti che intrapresero il loro cammino verso una strada riformista. L'elezione alla soglia pontificia di Papa Giovanni XXIII e quella del democratico John F. Kennedy alla presidenza degli Stati Uniti crearono le condizioni politiche per un rinnovamento che inaugurò una stagione di minore ingerenza dei due Stati negli affari interni del nostro Paese.

Nel nostro Paese, l'agibilità politica che il Governo Tambroni concesse al Movimento Sociale Italiano convinse i pochi scettici dell'inevitabilità di un'apertura della DC a quei socialisti che apparivano sempre più fagocitati dal centro verso cui occorreva tendere per avvicinarsi al potere al tempo del «bipartitismo imperfetto²⁷⁵». L'esecutivo Fanfani fu il primo della storia repubblicana a nascere con l'astensione del PSI per effetto di quelle che Moro definì «convergenze parallele». La formula politica del centro-sinistra trovò compimento «dopo un'estenuante trattativa²⁷⁶» nella legislatura seguente, allorché Moro, successivamente a un ultimo «governo di decantazione» a guida Leone, ottenne la fiducia dei socialisti per il primo di tre esecutivi con l'allora segretario socialista Nenni quale Vicepresidente del Consiglio dei ministri.

La c.d. «fase del disgelo costituzionale» aprì numerosi versanti di una stagione riformista che vide attuare la Costituzione sul fronte dei diritti civili, sociali e politici,

²⁷⁴ T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto...*, cit., 137.

²⁷⁵ Nella nota formula con cui G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, 1966, sintetizzò la teorizzazione attorno alla anomalia del sistema partitico italiano del Secondo Dopoguerra.

²⁷⁶ Condizionata, come riportato da P. SCOPPOLA, *La repubblica...*, cit., 373, «dalle tensioni interne al partito socialista e dalla preoccupazione della segreteria Dc, assunta dai dorotei, di recuperare consensi ai moderati dopo la pesante emorragia elettorale che la Dc ha subito nelle elezioni politiche del 16 maggio precedente».

lasciando largo alla fine degli anni Sessanta a quella che «pomposamente²⁷⁷» venne definita come una fase costituente delle Regioni. Questa incompiuta missione è evidenziabile nella perdita opportunità di una ristrutturazione degli assetti istituzionali, precipuamente quelli amministrativi e di governo. «Si è anche parlato di diffusione della partecipazione [...] spesso solo verbalmente evocata, in consonanza con i ricordi della calda stagione del 1968, senza che per altro si arrivasse a tradurre in atto gli impegni di partenza²⁷⁸», si trattò piuttosto di un'apertura di credito dei democristiani alle sinistre «anzitutto per lanciare un segnale politico di buona volontà riformatrice in una direzione cui erano interessate le forze di sinistra, e, forse, specialmente, più il Partito comunista italiano che il Partito socialista italiano, che dei democristiani era alleato di governo²⁷⁹».

Oggetto di discussione fra gli interpreti della Carta è stato il ruolo determinante svolto dal “fattore tempo” nel rendimento delle istituzioni poiché «il ritardo nell'attuazione della Costituzione non determina soltanto un'omissione da parte del Governo e del Parlamento, ma anche una deviazione dalle scelte originarie²⁸⁰». L'evoluzione del regionalismo in Italia – nella ricostruzione più diffusa²⁸¹ – ha perciò faticosamente sviluppato i suoi originali intenti, delineando una sorta di anomalo principio di sussidiarietà, appoggiandosi su quattro differenti fasi all'interno delle quali la partecipazione ha avuto un ruolo vieppiù crescente, se non altro in apparenza. In una prima fase, collocabile tra l'entrata in vigore della Costituzione e gli anni Sessanta, l'idea del regionalismo trovò cittadinanza esclusivamente negli statuti speciali della Valle d'Aosta (l. cost. n. 4 del 1948), del Trentino-Alto Adige (l. cost. n. 5 del 1948), del Friuli-Venezia Giulia (l. cost. n. 1 del 1963), della Sicilia (l. cost. n. 2 del 1948) e della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) che diedero una prima concretizzazione a timide forme di coinvolgimento dell'elettorato. Eccettuato lo statuto siciliano privo di alcun ricorso allo strumento referendario, tra i tipi di referendum delle Regioni a statuto speciale il più peculiare era quello previsto dall'art. 54, comma 3, dello statuto della Sardegna e qualificato come “consultivo”. Un

²⁷⁷ V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 1982, 501.

²⁷⁸ S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni...*, cit., 21 s.

²⁷⁹ «D'altro canto – sottolineano IBID., 22 – il messaggio non risultava sgradito alla stessa classe politica di maggioranza, nella misura in cui gli esponenti delle forze di governo vedevano crescere le occasioni di sistemazione e carriera e a quelli dell'opposizione si aprivano prospettive di concreto accesso al potere».

²⁸⁰ G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milano, 1979, 21 ss.

²⁸¹ Si rinvia a ID., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, 50 ss. e ID., *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos*, n. 10, 2019, 93 ss.

atteggiamento improntato al «conservatorismo²⁸²» venne però suggerito anche dalla Corte costituzionale che, con la pronuncia n. 256 del 1989, ebbe a stabilire l'incostituzionalità di quelle leggi che violassero la riserva statale per il sol fatto di sondare la popolazione regionale su una materia che potesse condizionare il legislatore statale²⁸³. L'effettivo passaggio «dal regionalismo alla Regione²⁸⁴», accompagnata dalla sua prima evoluzione, è collocabile in un secondo stadio, tra il 1971 e il 1978, laddove le assemblee legislative appena insediate individuavano nuovi strumenti di partecipazione popolare, «risposte adeguate alla crescente domanda di partecipazione politica dei cittadini attraverso nuovi assetti istituzionali pensati all'interno dei circuiti della rappresentanza classica²⁸⁵», pur non discostandosi troppo dai riferimenti statali²⁸⁶. Il terzo ulteriore momento è compreso nell'arco di tempo che copre tutti gli anni Ottanta, nel quale il sistema regionale si stabilizzò, restando però manchevole dell'opera di coinvolgimento dell'elettorato che influenzerà la spinta riformatrice sviluppatasi negli anni Novanta. Infatti, proprio in quest'ultimo tratto, il quarto, fra il 1992 e il 1999, si avviò il momento di riflessione prodromico alla revisione del Titolo V che troverà compimento all'esordio degli anni Duemila, ancorché distante dall'idea di “grande riforma” inizialmente prospettata.

1.1.1. “*Il problema della Regione*” in *Costituente*.

Discusso in Assemblea costituente come se fosse un'ingombrante presenza, il «tormentato problema della regione²⁸⁷» confluì in quello che sarebbe divenuto il Titolo

²⁸² M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 166.

²⁸³ Nel caso di specie, si trattava di un supposto condizionamento in materia di politica estera attinente alle basi militari straniere istituite in Sardegna a seguito di atti internazionali non sottoposti al controllo del Parlamento e diretti ad offrire punti di approdo e di rifornimento anche a navi e sommergibili a propulsione nucleare o con armamento nucleare.

²⁸⁴ Come trattato nell'opera di E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973, 9, laddove l'autore introduce tale passaggio come l'avanzamento «da un'aspirazione vagamente diffusa a una istituzione concreta e operante nell'ordinamento giuridico e del sistema politico italiano».

²⁸⁵ F. ANGELINI, *Consigli regionali e partecipazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 234.

²⁸⁶ Come rileva G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 225: «Nella pratica attuazione, le uniche due forme di referendum regionali ammesse sono state quella abrogativa e quella consultiva; tra le due, la forma più frequentemente accolta negli statuti è quella abrogativa di leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi generali di competenza del Consiglio regionale».

²⁸⁷ Si veda la premessa della relazione finale all'Assemblea costituente della Sottocommissione “Problema della Regione”, interna alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato istituita presso

V della nostra Carta fondamentale. Nel corso del dibattito emersero nitidamente le posizioni conservatrici di quell'*ancien régime* composto da magistrati amministrativi, funzionari ministeriali e docenti universitari che popolavano le Commissioni di studio, mentre il motore del cambiamento in favore dell'autonomia territoriale era stato acceso dall'apporto di larga parte degli eletti presso la Costituente²⁸⁸. Non di rado, le relazioni evidenziarono un iato che apparve assai evidente proprio in tema di regionalismo con la dottrina a sostegno di come l'autonomia disciplinata dalla Costituzione avrebbe dovuto importare una *potestà di auto-organizzazione* per il raggruppamento dei cittadini di riferimento²⁸⁹.

«*Lo statuto di ogni Regione sarà deliberato, in armonia ai principi informativi degli articoli precedenti, dalla rispettiva Assemblea regionale, e verrà sottoposto alla ratifica del Parlamento*», così recitava la prima proposta formulata all'art. 21 dalla Sezione sulle autonomie regionali. Fu nella Seconda Sottocommissione che emersero tutte le critiche a questa nuova impostazione di chi «non crede che si possano affidare a criteri di autonomia i problemi di organizzazione e di funzionamento delle Regioni e pensa che il popolo italiano, pur differenziato da Regione a Regione, sia per fortuna così unitario da poter condurre tali problemi ad analoghe soluzioni²⁹⁰». In contrapposizione, «se la Regione non ha un suo statuto, si attenua notevolmente il contenuto dell'autonomia regionale. Il fatto che si passa da uno Stato accentratore a uno Stato organizzato su basi regionali non deve fuorviare nella valutazione della opportunità di uno statuto, sulla quale non potrebbe sorgere dubbio se si fosse invece passati dal particolare all'unitario e al centrale²⁹¹».

«*Lo statuto di ogni Regione sarà stabilito in armonia ai principi costituzionali, con legge dell'Assemblea regionale deliberata alla presenza di almeno la metà dei membri e con la maggioranza dei due terzi dei voti e da approvarsi con legge dello Stato*». Questa

la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Ministero per la Costituente, consultabile in *camera.it*.

²⁸⁸ Cfr. U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974, 24 s.

²⁸⁹ Teorizza A. AMORTH, *Il problema della struttura dello stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Milano, 1945, 50, «che ogni raggruppamento si dovrebbe organizzare secondo un proprio statuto [...] Naturalmente limiti dovrebbero essere stabiliti a questa potestà di auto-organizzazione, perché ogni statuto dovrebbe obbedire ai principi fondamentali democratici e a una certa fondamentale struttura stabilita dalla costituzione di uno Stato, ma tra questi limiti vi sarebbe spazio sufficiente per escludere una assoluta omogeneità tra le singole unità autonomistiche».

²⁹⁰ Per bocca dell'antiregionalista Terracini, le cui parole risalgono al 15 dicembre 1946 durante la seduta della Seconda Sottocommissione, consultabile in *camera.it*.

²⁹¹ Il regionalista Vanoni, invece, espresse tutt'altra posizione sempre in quel 15 dicembre 1946, laddove si discuteva sulle autonomie locali presso la Seconda Sottocommissione, consultabile in *camera.it*.

fu la riformulazione dell'art. 21 nella quale «è particolarmente evidente nei sostenitori della formulazione che ottenne la maggioranza (risicata, ndr) dei consensi il rapporto strettissimo fra autonomia statutaria e configurazione della Regione come ente politico-costituzionale e non semplice ente di decentramento amministrativo²⁹²».

Nel Comitato di redazione, la formulazione variò nuovamente nell'art. 119 del Progetto di Costituzione: «*Lo statuto di ogni Regione è stabilito in armonia alle norme costituzionali, con legge regionale deliberata a maggioranza assoluta dei consiglieri e a due terzi dei presenti; e deve essere approvato con legge della Repubblica*»; nonché nella riscrittura dell'art. 124 del medesimo Progetto: «*Gli statuti regionali regolano l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum popolare in armonia con i principi stabiliti dalla Costituzione per le leggi della Repubblica. Gli statuti regionali regolano altresì il referendum su determinati provvedimenti amministrativi*».

In Assemblea costituente, fu l'o.d.g. Piccioni a concedere potestà legislativa alle Regioni, contrariamente all'indirizzo proposto dai comunisti, in ragione dell'aprioristica esclusione del modello federale che «condurrebbe a una netta trasformazione o ad una disintegrazione, almeno temporanea, della struttura dello stato, e che pertanto non sembra corrispondere alle svariate esigenze del nostro Paese, non solo per il timore da molti prospettato in riguardo all'unità politica dello Stato (...), ma anche perché le inevitabili interferenze, che le Regione sarebbero portate ad esercitare a titolo di sovranità, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero di essere di intralcio a quell'unità di direttive e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell'ora presente, specie per l'elaborazione e l'attuazione del programma o dei programmi di ricostruzione economica e di riforme sociali²⁹³». Ulteriormente, la potestà legislativa statale sarebbe comunque stata oggetto di attenzione della Corte costituzionale, nonché i diritti costituzionali delle Regioni potrebbero sempre essere rimessi in discussione mediante revisione della Carta²⁹⁴. Nelle dichiarazioni dei costituenti emerse

²⁹² U. DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., 34.

²⁹³ Nella relazione di Ambrosini alla Seconda Sottocommissione, consultabile in *camera.it*, per cui «lo Stato resta sovrano, l'unico sovrano, e che le Regioni non possono mai, per quanto estesi siano i poteri ad esse attribuiti, invocare alcun titolo di sovranità e mettersi al livello degli Stati membri dello Stato federale. La differenza tra questi e le Regioni sarà sempre notevole. Non c'è quindi alcun pericolo che l'autonomia politica regionale sbocchi in un federalismo, anche soltanto larvato».

²⁹⁴ Durante la discussione è risultato decisivo lo sguardo rivolto dai costituenti verso l'esperienza cantonale svizzera (Cfr. T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, 1946), l'ordinamento tipicamente regionale austriaco (Cfr. A. TRAVERSA, *La Costituzione della Repubblica austriaca*, Firenze, 1946) e la Costituzione di Weimar quale Carta di uno Stato federale (Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*,

lapalissianamente come «la scelta è stata in realtà politica (né poteva essere altrimenti) ed è consistita nella esclusione, in un momento di tale delicatezza politica e sociale, di una soluzione di tipo più radicale quale era ritenuta quella federale; per non trovare però una soluzione organizzativa che non arrivasse all'altro estremo dell'autonomia solo amministrativa si sono utilizzate alcune tecniche organizzative e alcuni istituti giuridici tratti dalla concreta esperienza di alcuni Stati federali o della nuova discussa categoria degli Stati "regionali"²⁹⁵». Pertanto, si giunse alla formulazione per cui «*Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione, all'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione ed alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è adottato con legge deliberata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi membri, ed è approvato con legge della Repubblica*». Secondo il pensiero maggioritario dei costituenti, «è possibile concepire che la Regione abbia una organizzazione i cui principi siano fissati nella Costituzione, ma che, tuttavia, la Costituzione lasci alle singole Regioni la facoltà di integrare questi principi mediante una legge organica, che renda possibile eventualmente nella Regione l'adozione di certi istituti; per esempio, l'istituto del referendum²⁹⁶». Tuttavia, è rilevata l'opportunità di non chiedere per l'approvazione dello statuto forme di controllo differenti da quelle previste per le altre leggi regionali; benché, in uno statuto possono essere riflessi i rapporti con lo Stato e si è convenuto che «occorre pertanto non un semplice decreto del Presidente, che si riduce in sostanza a un

Firenze, 1946). «Senza dubbio il riferimento più naturale è stato nei riguardi degli statuti delle Regioni spagnole, vere e proprie carte costituzionali regionali, anche se essi risentivano abbastanza di alcune caratteristiche tipiche del regionalismo spagnolo (volontarietà della costituzione delle Regioni, conseguente iniziale inesistenza di organi rappresentativi della collettività regionale, individuazione nello Stato delle competenze legislative della Regione nell'ambito del sistema di riparto delle competenze configurato dagli artt. 14, 15 e 16 della Costituzione del 1931): pur con questo limite, resta il fatto di indubbio grande rilievo che anche in quella Costituzione si prevedeva un meccanismo di formazione dello Statuto regionale in cui intervenivano organi di rappresentativi delle popolazioni interessate ed il Parlamento nazionale, e ciò a differenza del caso, solo apparentemente analogo, offerto dalla esperienza svizzera in tema di garanzia federale delle Costituzioni dei Cantoni che pur vede l'intervento necessario dell'Assemblea federale», in U. DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., 21 ss. (Cfr. A. POSADA, *La nouvelle constitution espagnole*, Parigi, 1932; F. PIERANDREI, *La costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, Firenze, 1946; J.F. BADIA, *Formas de estado desde la perspectiva del estado regional*, Madrid, 1965; C. GARCIA OVIEDO, *La nuova costituzione spagnola*, in *Rivista di Diritto pubblico*, 1932, 189).

²⁹⁵ U. DE SIERVO, *Gli statuti...*, cit., 19.

²⁹⁶ Così il relatore Perassi, già il 27 luglio 1946 durante una seduta della Seconda Sottocommissione, consultabile in *camera.it*.

atto di Governo, ma una vera legge votata dal Parlamento²⁹⁷». All'esito di tale percorso argomentativo, il testo con cui si giunse alla redazione finale dell'art. 123 della Costituzione, avvenuta fra la seduta antimeridiana e pomeridiana del 22 dicembre 1947, fu che «*Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica*».

Nel previsione statutaria di norme relative all'organizzazione interna, al diritto di iniziativa e di referendum e alla pubblicazione di leggi e regolamenti regionali, lo sguardo comparato di maggiore interesse è stato rivolto nei confronti dell'esperienza spagnola²⁹⁸, poiché di ascendenza iberica è l'enumerazione del riparto di competenze, la previsione delle Regioni ad autonomia speciale e la mancanza di una Camera delle Regioni²⁹⁹.

Revisionati a cinquant'anni di distanza, proprio in seguito alla riforma regionalista di fine secolo, i nuovi statuti regionali determinarono la chiusura definitiva di quella

²⁹⁷ In tal modo, Ruini il 22 dicembre 1947, nel corso della seduta antimeridiana dell'Assemblea costituente in cui all'ordine del giorno c'era il coordinamento degli articoli approvati del Progetto di Costituzione, consultabile in *camera.it*.

²⁹⁸ A. MORRONE, *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010, 2, per cui «il modello costituente, nel riprendere lo schema tracciato nella costituzione della Repubblica spagnola del 1931 (art. 12), veniva poi recuperato dalla costituzione del 1978 (artt. 143 ss.): in entrambi i casi, il procedimento duale di natura negoziale, scindibile nella deliberazione dell'assemblea della comunità autonoma e nell'approvazione da parte delle *Cortes Generales* con *ley orgánica*, trovava e trova ragione nel principio dispositivo, in relazione alle materie di competenza astrattamente assegnate dalla Costituzione alle *comunidades autónomas*». Tuttavia, «L'esperienza delle regioni italiane si differenzia notevolmente da quella delle comunità autonome della Spagna che pure viene più volte evocata per comparazione: qui gli statuti sono ancora strumenti di unificazione politica, radicati su processi costituzionali che muovono dal basso; che si svolgono attraverso procedimenti singolari ma a vocazione nazionale, attraverso l'approvazione delle *Cortes Generales* (e la disciplina nazionale del referendum sugli *Estatudos* di autonomia). Una storia, quella del regionalismo spagnolo, che ha dimostrato come le iniziali differenze, hanno finito storicamente per ridursi, in un processo di graduale assimilazione di modelli», v. IBID., 43. Inoltre, G. ROLLA, *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos*, n. 10, 2019, 92, sottolinea che «a differenza della Costituzione spagnola del 1978, l'autonomia delle Regioni che emerge dall'architettura del titolo V non si basa sul principio dispositivo, ma si sviluppa su impulso dell'attività legislativa dello Stato: come bene emerge dall'art. 5 Cost., che utilizza l'espressione "promuove" per sottolineare il ruolo centrale dello Stato nel conformare l'autonomia delle comunità territoriali».

²⁹⁹ Permette di notare A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 56 s., come «calati in un diverso contesto sistematico, tali elementi si sono caricati di nuove valenze. Esemplare, al riguardo, è il caso della competenza legislativa concorrente, avente ad oggetto un ambito molto più esteso di quello ad essa riservato dalle Costituzioni federali del primo dopoguerra [...]. Assolutamente originale era, inoltre, il modo in cui la Costituzione italiana contemperava le ragioni dell'autonomia e gli interessi unitari facenti capo allo Stato, nella sua qualità di ente esponenziale dell'intera comunità nazionale».

stagione per lasciare spazio a testi contenenti una vera e propria scelta della forma di governo, nonché i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento: gli statuti di seconda generazione.

1.2. *Innestare il referendum nell'alveo della rappresentanza regionale.*

Una preliminare elaborazione degli strumenti di democrazia diretta venne articolata presso la Costituente attraverso il “pacchetto Mortati³⁰⁰” che consisteva di differenti tipologie di referendum che il relatore sottopose alla Seconda Sottocommissione sull'ordinamento costituzionale dello Stato. Benché la Repubblica italiana fosse nata sotto l'esito dirompente di una consultazione referendaria, così come presentato l'impianto convinse pochissimi costituenti, lasciando emergere «un periodo di ripensamento e di riflessione³⁰¹» in considerazione della circostanza che si fosse «di fronte ad un istituto ancora “nuovo” nel nostro sistema giuridico, suscettibile di imprevedibili sviluppi, e sul quale non ha ancora avuto modo di formarsi una consolidata dottrina³⁰²». Tra le posizioni più veementemente divergenti ci fu quella di Targetti³⁰³ che propose lo stralcio di un istituto reputato in grado di determinare delle insanabili storture, mentre altri, come Fuschini³⁰⁴, credevano che fosse necessario un coinvolgimento del popolo alla formazione della legge, ma utilizzando lo strumento con la dovuta prudenza. Venne anche adombrata la circostanza che una previsione substatuale potesse arrecare nocimento al sistema costituzionale³⁰⁵. Inevitabilmente, l'assetto originario subì una «operazione di

³⁰⁰ Nell'ambito novero si trovano il referendum su istanza del Capo dello Stato o del Governo, il referendum per dirimere conflitti tra poteri dello Stato, il referendum di iniziativa popolare, il referendum sospensivo dell'entrata in vigore di una legge e il referendum abrogativo di una legge vigente.

³⁰¹ «Accompagnato – come ricordato da E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 1406 – da un progressivo emergere di perplessità ed anche timori circa possibili conseguenze negative di un'ampia immissione del referendum nel sistema costituzionale che si stava elaborando».

³⁰² ID., *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, 8. Si segnala come anteriormente, in epoca statutaria, le più rilevanti discettazioni sul tema furono elaborate da T. PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica*, Roma, 1911.

³⁰³ Nella seduta antimeridiana dell'Assemblea costituente del 16 ottobre 1947, consultabile in *camera.it*, così sosteneva: «Concedere al popolo di esercitare direttamente questo diritto di veto significa concedergli la possibilità di una diretta ingerenza nel campo legislativo. Ma in pratica questo principio porta inconvenienti così gravi da renderci persuasi dell'impossibilità di dargli un'utile applicazione».

³⁰⁴ *Segue*: «Esso può essere utile per intervenire in alcuni problemi che possono essere facilmente compresi dal popolo».

³⁰⁵ Seconda Sottocommissione, 21 gennaio 1947, nell'intervento di Tosato, fautore di un referendum concepito come correttivo, egli manifestò la contrarietà al “progetto Mortati”, avendo cura di aggiungere

progressiva “potatura”³⁰⁶» permanendo solo il referendum abrogativo, debitamente circondato di cautele³⁰⁷, oltre a quelli per le variazioni territoriali, *ex art.* 132 Cost., e il procedimento di revisione costituzionale, ai sensi dell’art. 138 Cost. Infatti, malgrado il favore che si creò nel Secondo Dopoguerra attorno a una democrazia partecipata opposta al dispotismo fascista, la fragilità del sistema politico del nostro Paese convinse l’Assemblea costituente a maneggiare l’istituto con una tale avvedutezza che «di fatto rimaneva vaga e inespressa la finalità istituzionale e politica affidata al referendum³⁰⁸». Non a caso, rispetto alla Francia o alla Spagna, in Italia non si è svolta alcuna consultazione relativamente alla ratifica del testo della Carta, così come licenziato dalla Costituente, e lo strumento è apparso assumere la forma di «“un ramo partecipativo” da innestare (appunto) in un “tronco rappresentativo”³⁰⁹».

che quanto sostenuto «ha valore limitatamente alle leggi dello Stato, e non per ciò che riguarda l’ordinamento regionale».

³⁰⁶ A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, 18.

³⁰⁷ In particolare, l’Assemblea cominciò a riflettere sulle limitazioni dopo l’intervento in Seconda Sottocommissione, 17 gennaio 1947, di Perassi, consultabile in *camera.it*: «opportuno introdurre qualche limitazione, escludendo il ricorso al referendum, quando la legge sia dichiarata vigente con un’esplicita dichiarazione delle Camere che l’hanno votata e quando la legge sia stata votata dal Parlamento con maggioranza elevata». Infatti, il Progetto di Costituzione prevedeva la sospensione dell’entrata in vigore d’una legge non dichiarata urgente a maggioranza assoluta, o non approvata da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi, è sospesa quando, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione, cinquantamila elettori o tre Consigli regionali domandano che sia sottoposta a referendum popolare. Il referendum avrebbe avuto luogo nei due mesi dalla pubblicazione della legge l’iniziativa se avesse ottenuto l’adesione, complessivamente, di cinquecentomila elettori o di sette Consigli regionali. Si sarebbe potuto procedere a referendum anche quando cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali domandano che sia abrogata una legge vigente da almeno due anni. In nessun caso sarebbe stato ammesso referendum per le leggi tributarie, di approvazione dei bilanci e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Venne anche previsto il *quorum* dei due quinti degli aventi diritto. Come noto, la versione finale dell’art. 75 perse il riferimento alla dichiarazione d’urgenza di una legge, nonché alla maggioranza che l’aveva approvata, lasciando alla legge attuativa le norme di dettaglio e rivedendo pressoché tutti i riferimenti numerici, *quorum* compreso.

³⁰⁸ «Le voci a favore e contro il referendum testimoniano che tale nodo politico rimase sostanzialmente irrisolto e spingono a superare o comunque a non fermarsi ad una ricostruzione giuridico-formale, mettendo invece l’accento sul referendum quale strumento generico di rinnovamento tra livello istituzionale e rappresentanza politica», in cui R. FEOLA, *Il referendum nel sistema politico italiano*, Napoli, 2001, 11 s., conclude affermando che: «La residua presenza dell’istituto referendario all’interno della strutturazione fondamentalmente rappresentativa della forma di governo delineata dal Costituente si sostanzia nel prevedere, sia pure tra equivoci e contraddizioni, il diretto intervento del popolo, che può o deve (a seconda dei casi) partecipare all’adozione di determinate decisioni pubbliche in concorso con gli organi rappresentativi, oppure può eliminare decisioni già adottate dai suddetti organi».

³⁰⁹ Nell’espressione di M. LUCIANI, *Il referendum: questione teoriche e dell’esperienza italiana*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, 166, che richiama la “metafora dell’innesto” servendosi delle parole del costituente M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, 13: «non è oggi possibile un regime di democrazia diretta [...] la democrazia è essenzialmente rappresentativa; e si possono avere soltanto contemperamenti e, come si dice, “innesti” di democrazia diretta». Successivamente, la dottrina italiana che ha ribadito il concetto nelle riflessioni di C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 1981, spec. 63 ss.

La riflessione attorno agli istituti di democrazia diretta si ripropose parimenti a livello regionale, quando l'Assemblea costituente venne chiamata a discutere sul contenuto degli statuti³¹⁰. Nell'art. 123 Cost., che resterà poi invariato anche in seguito alla riforma del Titolo V, si menziona quale contenuto obbligatorio «l'esercizio [...] del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione» segnale del rilievo che la Costituzione assegna al referendum regionale³¹¹. In ossequio a tale previsione, gli statuti “di prima generazione” del 1971 fecero proprio il modello abrogativo di leggi, regolamenti e atti generali di programmazione previsto a livello statale, malgrado non fosse scevra da dubbi la volontà del Costituente con riguardo alle diverse fonti considerate³¹². Salvaguardati i vincoli deducibili per via analogica e posti a carico della disciplina referendaria degli statuti³¹³, le Regioni più audaci aprirono anche alla possibilità di un referendum di tipo consultivo. Del resto, il nostro Paese conobbe la sua prima consultazione popolare abrogativa solamente nel 1974 sul tema di divorzio, pertanto sarebbe stato assai pionieristico per le neonate entità regionali che proprio da loro provenisse un esempio maggiormente virtuoso in quanto «difettava dunque una qualche consuetudine applicativa, perché si osasse sperimentare forme più innovative, come il referendum propositivo di derivazione nordamericana³¹⁴». Il costituzionalismo interno ha fortemente risentito dell'affrancamento del legislatore da parti significative della Carta che sono rimaste lettera morta, talune a tutt'oggi. In particolare, il ritardo nella realizzazione di un'organica disciplina referendaria si ipotizza possa esser derivato anche del populismo che connotò il fascismo, nella diffusa preoccupazione che consultazioni

³¹⁰ V. cap. II. Oltre la democrazia rappresentativa: il coinvolgimento dell'elettorato regionale, § 1.1.1. “Il problema della Regione” in Assemblea costituente.

³¹¹ «Tanto da porlo tra i pochissimi contenuti necessari degli statuti, e da imporne di conseguenza la disciplina a ciascuna Regione», come affermato da P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Napoli, 1992, 12.

³¹² Confrontando G. MIELE, *La Regione...*, cit., 57 ss., laddove rileva che sugli atti amministrativi della Regione «non è facile precisare, per mancanza di un'analogia disposizione rispetto agli atti amministrativi dello Stato, se, oltre il referendum abrogativo, potrà essere consentito quello per la sospensione o la formazione di un atto amministrativo e quali categorie di atti potranno essere sottoposti a referendum»; di contro, volgendo lo sguardo ai regolamenti regionali, «la disposizione l'ammette [il referendum] per le leggi e gli atti amministrativi, non v'è ragione di escluderne tale categoria di atti, che per il contenuto normativo e il valore formale superiore agli atti amministrativi si avvicinano alle leggi, mentre, per essere a queste subordinati, sono di fronte ad esse sul piano degli atti amministrativi».

³¹³ «Sia per quanto concerne la titolarità dell'iniziativa ed i limiti di materia, sia per quel che attiene al *quorum* richiesto per l'abrogazione», in A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli. Vol. II - Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*, Padova, 1985, 243.

³¹⁴ M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008, 471.

popolari potessero prestato il fianco alla psicologia delle folle³¹⁵.

Appare perciò evidente come in questa stagione si fosse rivolto alla materia della partecipazione uno sguardo connotato di «notevole prudenza, se non con diffidenza», impedendo un più ampio sviluppo delle varietà referendarie ammissibili³¹⁶. Eppure, tra gli anni Settanta e Ottanta «l'istituto referendario si manifestava in democrazie che non ne avevano mai fatto uso³¹⁷», come il Regno Unito, e «in nessun'altra democrazia, Svizzera a parte, vi è stata una pressione tanto significativa del fenomeno referendario sul sistema decisionale partitico-parlamentare come in Italia³¹⁸» sul piano statale. Oltre al limitato respiro delle diverse tipologie, ulteriore questione problematica venne rappresentata dal giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie che, essendo demandato al Consiglio regionale, era in capo al medesimo organo che aveva adottato l'atto colpito dall'iniziativa referendaria.

Con riguardo alla precisazione del testo costituzionale secondo cui l'istituto referendario possa avere per oggetto leggi o provvedimenti amministrativi, si evince l'esclusione dell'ammissibilità di referendum su atti diversi, come i progetti di legge costituzionale di iniziativa regionale sui quali non è mancato l'intervento chiarificatorio della Corte costituzionale³¹⁹ e, l'ammissibilità dei referendum su provvedimenti amministrativi potrebbe far pensare a forme di intervento e di controllo costante del corpo elettorale sull'Amministrazione regionale, dando così vita a una nuova forma di amministrazione territoriale partecipata. Nella più recente dimensione democratica

³¹⁵ In tal senso, P. MELOGRANI, *Fascismo, comunismo...*, cit., 32 ss., rammenta come l'opera di Gustave Le Bon si risultata centrale nella formazione mussoliniana.

³¹⁶ In occasione della redazione degli statuti ordinari, come descritto da P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 102 s., «si è quindi discusso dell'introduzione di referendum sospensivi o approvativi di leggi non ancora promulgate; di referendum diretti ad impedire o meno la presentazione di un progetto di legge; di referendum di tipo costitutivo, cioè in grado di per sé di determinare l'entrata in vigore di un testo di legge».

³¹⁷ Si veda M. CACIAGLI, P.V. ULERI, *Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie*, in ID. (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994, 3.

³¹⁸ Seguendo quanto evidenziato da P.V. ULERI, *Dall'instaurazione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia (1946-93)*, in M. CACIAGLI, P.V. ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994, 396.

³¹⁹ Nel pensiero di P. CARNEVALE, *I rischi...*, cit., 2020, 5, «quella messa in campo dai giudici costituzionali (sent. 16/1978, ndr) [...] è complessivamente una risposta che ha i tratti dell'operazione di ridimensionamento in funzione di salvaguardia del sistema rappresentativo» e v. Cort. Cost. 256/1989 e 496/2000. Tuttavia, secondo B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2004, 332, «la Corte costituzionale mostrerebbe sotto questo aspetto una più recente apertura con l'ord. 102/2001» «Con tale ordinanza, infatti, la Corte ha respinto l'istanza di sospensiva presentata dal Governo – in sede di ricorso per conflitto di attribuzioni – avverso una delibera con la quale il Consiglio regionale della Lombardia aveva indetto referendum consultivo regionale sulla c.d. *devolution*».

realizzatasi all'interno della società, è avvenuto «quel progressivo restringimento degli spazi e delle ambizioni che ha finito per depotenziare completamente l'istituto», suscitando l'impressione «che siano state ostinatamente tentate tutte le strade per espungere dall'ordinamento la scomoda anomalia imposta dall'art. 123³²⁰». Esiste un chiaro nesso tra la forma di governo e gli istituti di democrazia diretta, «in ragione degli effetti che rimanda anche in direzione del rapporto fra cittadini e organizzazione governante³²¹».

Se da una parte le scelte di *self restraint* che hanno guidato il legislatore statutario “di prima generazione” non hanno impresso slancio al coinvolgimento decentrato degli elettori mediante una plurale articolazione del centrale istituto referendario³²², d'altra parte sono risultati evidenti gli aspetti condizionanti questo approccio normativo. Tra i fattori dell'insuccesso va indubbiamente ascritta la consociativista struttura del sistema politico-istituzionale, caratterizzata dall'attenuazione della differenziazione tra maggioranza ed opposizione e con ciò refrattaria all'accettazione della carica dicotomica insita nel referendum. In opportuna considerazione va altresì tenuta l'atavica debolezza delle strutture partitiche regionali quale specchio di una soffocata classe politica territoriale. Senza ignorare, infine, lo scarso rilievo delle materie di competenza regionale, produttivo di un carattere meramente interstiziale della legislazione regionale, in antitesi alla sempre più pervasiva legislazione statale³²³. Insito nello strumento è infatti

³²⁰ P. BARRERA, *Il referendum...*, cit., 87.

³²¹ «È altresì destinata ad operare nella delineazione della forma di governo del presidente eletto – ad avviso di M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, 73 ss. – la disciplina del diritto di iniziativa delle leggi e degli atti amministrativi, nonché la disciplina del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione [...] discipline entrambe rientranti nel contenuto necessario dello Statuto e capaci di assumere rilievo non secondario rispetto al rendimento della forma di governo».

³²² In proposito, M. LUCIANI, *Introduzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, 6 s., traccia una lista delle potenziali differenziazioni interne all'istituto, lasciando propendere l'autore per l'adesione alla tesi Delpérée che esclude la praticabilità di una nozione unitaria di referendum. All'interno dell'elenco osserviamo: il livello dell'ordinamento cui al referendum è consentito di operare; la tipologia; l'ambito territoriale assegnato; l'obbligatorietà o la facoltatività; la titolarità dell'iniziativa; i limiti di contenuto; i limiti temporali; le caratteristiche formali delle richieste; i controlli sulle richieste; i controlli sull'esito della votazione; la possibilità di impugnare gli atti di controllo innanzi a un giudice; la soglia minima di partecipazione; le procedure e le modalità di voto; le tecniche di conteggio dei voti; la dichiarazione dell'esito della votazione; gli effetti giuridico-formali.

³²³ Nella convergenza dei convincimenti di P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 201 e F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, 2012, 77.

il rischio di «una progressiva trasformazione del referendum in plebiscito³²⁴», ma a ben vedere, un voto popolare generale non assume il valore di una risposta complessiva e globale esattamente tanto quanto «la votazione finale sulle leggi da parte di ciascuna Camera, oltre quella articolo per articolo?³²⁵».

1.1.2. *Gli altri strumenti di partecipazione: l'iniziativa legislativa popolare e il retaggio storico della petizione.*

La valorizzazione delle organizzazioni sindacali e dei partiti politici all'interno della sfera costituzionale, unita al riconoscimento del referendum abrogativo, apparve all'Assemblea costituente «più che sufficiente a consentire al popolo sovrano di intervenire direttamente nella vita politica e costituzionale dello Stato ed a far sì che si mantenesse un continuo contatto tra organi rappresentativi e masse popolari³²⁶». Parallelamente, non poterono non essere prese in considerazione l'iniziativa legislativa popolare e la petizione; queste, lontane dal rappresentare un'incidenza diretta della sovranità, fungono all'interno dell'ordinamento da stimolo per gli organi rappresentativi. Considerando il forte peso di taluni «fattori extra-costituzionali³²⁷», il piatto della bilancia non poté maggiormente propendere a favore della partecipazione in quel preciso periodo storico.

A completamento delle forme tipizzate di partecipazione popolare, quindi, occorre

³²⁴ A giudizio di G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, fasc. I, 1947, 46, «Il contrasto tra le parti è in realtà attutito nelle elezioni per la presenza di partiti intermedi, che propongono formule concilianti e colmano il vuoto esistente tra le ali estreme. Il referendum, al contrario, isola le parti opposte, le costringe a schierarsi in campi avversi, individua l'elemento più importante ed attuale della vita politica, e lo mette, per così dire, al fuoco dell'attenzione e della risposta, chiedendo in definitiva una votazione su di esso e non più su una questione singola e specifica».

³²⁵ «Perché è richiesta se non appunto per verificare se i parlamentari vogliono l'intera legge, indipendentemente dalle singole parti?» nell'opinione di G.U. RESCIGNO, *Referendum e istituzioni*, in *Politica del diritto*, 1978, 611.

³²⁶ «Tanto che – come riferito da E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa...*, cit., 593 – in sede di commissione e poi di Assemblea, si era proceduto con estrema prudenza e nella elaborazione di tali norme e nel valutarne le conseguenze».

³²⁷ Quali «la mancanza in Italia di una tradizione e di un'educazione democratica, la presenza di classi antagoniste e di partiti rivoluzionari, l'esigenza di ricostruire lo Stato senza introdurre procedimenti che, almeno nell'immediato, potessero avere effetti destabilizzanti», come argomentato da A. PIRRO, *Un istituto di democrazia diretta "sui generis": l'iniziativa legislativa popolare*, in *Nuovi studi politici*, n. 25, 1995, 97.

annoverare l'iniziativa legislativa e il potere di petizione, il primo esercitabile collettivamente da un *quantum* di elettori e il secondo liberamente dal singolo cittadino attorno alla cui proposta può individuare eventuali altri proseliti. Analogamente al referendum, spettò sempre a Mortati il compito di relatore in Assemblea costituente. Egli, intervenendo su un tema «poco affrontato e velocemente liquidato³²⁸», propose una duplice facoltà di iniziativa popolare collegata a una consultazione referendaria: *in primis*, l'idoneità di un progetto di legge di iniziativa popolare a essere direttamente e immediatamente sottoposto a referendum; *in secundis*, la possibilità che gli elettori richiedano un referendum su un progetto di iniziativa popolare non preso in considerazione o rigettato dal Parlamento³²⁹.

Quanto all'istituto «*sui generis*³³⁰» dell'iniziativa popolare, «non appare solamente la rappresentanza, poco incline a digerire la disintermediata istanza proveniente dal popolo, ad esibire disinteresse, ma è anche quest'ultimo a mostrare una certa resistenza nel farvi ricorso³³¹». Si trattò – in tutta evidenza – di una previsione costituzionale che «fu sentita più come una esigenza di completezza formale, che come assoluta necessità di ordine politico³³²».

La disciplina dell'iniziativa legislativa del popolo è presente in tutti gli statuti regionali, in quanto contenuto necessario ai sensi dell'art. 123 della Costituzione. Sardegna e Trentino-Alto Adige disciplinarono la materia nel 1957, la Valle d'Aosta nel 1960, il Friuli-Venezia Giulia nel 1963; all'esordio degli anni Ottanta tutte le Regioni, tranne la Sicilia e il Molise, disponevano di tale strumento di partecipazione. Ciononostante, la competenza esclusiva in materia per gli ordinamenti particolari, rispetto alla necessità di “leggi-cornice” statali per le Regioni ordinarie, ha originariamente prodotto un meccanismo giuridico volto a favorire le Regioni a statuto speciale

³²⁸ Così come ricordato da D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, 1990, 7.

³²⁹ Individuabile nella sintesi proposta dal Presidente Terracini durante la seduta della Seconda Sottocommissione del 21 gennaio 1947.

³³⁰ Prendendo in prestito l'espressione contenuta nel titolo del lavoro di A. PIRRO, *Un istituto...*, cit., in *Nuovi studi politici*, n. 25, 1995.

³³¹ «Pur nella consapevolezza che quest'ultimo atteggiamento possa in fin dei conti apparire indotto dalla scarsa considerazione mostrata dal destinatario parlamentare». Infatti, nella riflessione di P. CARNEVALE, *I rischi...*, cit., 2 s., esistono delle precise responsabilità dell'interlocutore parlamentare, «il quale ha finito via via per produrre un sentimento di frustrazione e disaffezione» per il tramite del suo atteggiamento di disinteresse.

³³² E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa...*, cit., 593.

nell'attuazione della disciplina referendaria³³³. Con specifico riguardo alle Regioni ordinarie, nel confronto fra le stagioni statutarie, è evidenziabile l'elevata prossimità contenutistica tra le disposizioni in materia, salvo la tendenza a una differenziazione in merito alla restrizione dell'oggetto per cui è possibile proporre l'iniziativa. In particolare, ciò risulta rilevante in funzione del parallelo accrescimento delle materie demandate alle Regioni.

Lo scarso seguito prodottosi in termini di coinvolgimento ha poi ulteriormente impedito un bilanciamento del potere detenuto dall'esecutivo regionale *post* riforma del Titolo V³³⁴. Tuttavia, le medesime contenute applicazioni prodottesi nel corso del tempo non hanno permesso che tale iniziativa producesse un apporto significativo. Tra le cause, oltre al ricorrente disinteresse del legislatore regionale, talune incongruenze redazionali o questioni di legittimità costituzionale³³⁵, cui gli statuti hanno cercato di porre rimedio attraverso l'opera dell'Ufficio legislativo dell'Assemblea regionale³³⁶. La più rilevante ragione, però, pare essere l'assenza di una camera di compensazione fra le istanze popolari e quelle consiliari che si manifestano in contrapposizione fra loro senza una sede nella quale esperire un tentativo di compromesso³³⁷. Ciò, malgrado un nuovo panorama regionale conseguente alla formulazione degli statuti "di seconda generazione" che ha introdotto l'obbligo di presa in considerazione delle iniziative da parte delle assemblee e, in taluni casi, la previsione referendaria quale rimedio all'insipienza consiliare; ancora, sono stati previsti organi di garanzia statutaria «di tipo "antimaggioritario"³³⁸» per la

³³³ Sul punto, si confrontino le interpretazioni proposte da V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Rivista amministrativa*, 1955, 473 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, 636 ss.; T. MARTINES, *Il referendum...*, cit., 78 s.

³³⁴ F.R. DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007, 90 s.

³³⁵ Diffusamente, V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 114 ss.

³³⁶ Art. 15, comma 3, stat. Basilicata; art. 18, comma 3, stat. Emilia-Romagna; art. 40, comma 5, stat. Molise; art. 15, comma 5, stat. Puglia; art. 20, comma 5, stat. Veneto.

³³⁷ In merito, D. PORENA, *Referendum "legislativo" e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, 230, «sulla necessità di assicurare che il processo normogenetico abbia luogo con modalità tali da assicurare quella coerenza e uniformità di sviluppo che nell'ambito della mediazione legislativa parlamentare – meglio che in altre sedi – possono essergli assicurate».

³³⁸ La dottrina si era a suo tempo interrogata sulle motivazioni per cui «la classe politica regionale ha scelto di autolimitarsi, sottoponendosi, sia pure con limiti e cautele, a un organo di tipo tecnico-giuridico, quando non era obbligata a farlo» e nell'analisi di T. GROPPI, *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, n. 24, 2004, 12 s., queste ragioni vanno ricercate nella «volontà di valorizzare la nuova fonte-statuto regionale, visto come "atto fondante della comunità regionale", di marcare una discontinuità con la precedente esperienza, quando gli statuti, il cui rispetto era affidato nelle sole mani della Corte costituzionale, erano rimasti in un limbo remoto», nonché nel «tentativo di introdurre uno strumento volto a limitare le maggioranze politiche, rafforzate dall'elezione diretta del presidente, al fine di fornire una garanzia per tutte le componenti della comunità regionale e

realizzazione di un indipendente controllo di legittimità, la predisposizione di una camera di compensazione tra le istanze dei proponenti e i rilievi avanzati dagli eletti, nonché l'assistenza legislativa per i cittadini e la clausola di non decadenza dei progetti di iniziativa popolare al termine della legislatura. Trattasi perciò di «un istituto partecipativo “estensivo” al fine di aprire molteplici possibilità al popolo di partecipare alla vita pubblica della comunità³³⁹», ma perseverando nel non captare le frequenze di un elettorato ancora distante. Valgano le medesime criticità rinvenibili per la popolazione votante su un piano nazionale, vuoi perché scoraggiata dalla complessità tecnica dei quesiti, vuoi dalla sensazione che questi si collochino lontano dalle preoccupazioni quotidiane della generalità dei consociati³⁴⁰.

D'altro canto, nelle parole spese dal Presidente Ruini nell'ambito della relazione di accompagnamento al Progetto di Costituzione, peraltro, è sintetizzabile la *ratio* dello strumento della petizione: «ha scarsa importanza, ma non poteva essere cancellato, si è, invece del carattere più particolaristico di *«plainte»*, dato il contenuto d'un suggerimento di misure d'interesse generale». Un tempo le petizioni erano indirizzate al sovrano che con le sue risposte degnava di attenzione i propri sudditi, ora i destinatari sono distratte assemblee elettive che, anche attraverso il rapporto con questo istituto, restituiscono un'immagine critica del loro funzionamento. Non verrebbe da stupirsi nel pensare che potessero essere molto più considerate in passato che non oggi, al punto tale da essere etichettate come un vero e proprio retaggio storico. In Costituente fu altresì la relazione della “Commissione Forti” a trattarne, la quale «avanz[ò] seri dubbi sull'opportunità di conservare nel redigendo testo costituzionale il diritto di petizione. La Commissione conclu[s]e per il suo mantenimento, ma in un'ottica “minimalista”, in funzione della considerazione che non è possibile escludere in radice “che in qualche caso se ne renda utile l'impiego”³⁴¹».

I numeri della storia repubblicana hanno sinora rivelato un limitato utilizzo del diritto di petizione da parte dei cittadini nell'ancor più esigua possibilità che il legislatore ne

soprattutto per le minoranze politiche e le comunità locali, comunali e provinciali».

³³⁹ N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, 2014, 195.

³⁴⁰ Raffrontando S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica...*, cit., 142.

³⁴¹ R. ORRÙ, *Art. 50*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

faccia tesoro, tale da lasciar intendere l'istituto come «tradizionalmente negletto³⁴²» anziché un pungolo per gli organi rappresentativi. Se nelle Regioni a statuto speciale, in Toscana e Veneto risulta del tutto assente³⁴³, in Calabria, Emilia-Romagna, Liguria e Marche è stata estesa a tutti i residenti al fine di alimentarne l'utilizzo. Ulteriormente, il diritto è stato dettagliato nelle interrogazioni abruzzesi, emiliano-romagnole e piemontesi che permettono a organizzazioni e associazioni (in particolar modo, a quelle sindacali) di rivolgere domande scritte agli organi della Regione su questioni di loro competenza; altresì, esistono le istanze campane e liguri per cui le organizzazioni sociali possono sottoporre alla Regione richieste di provvedimenti o prospettare esigenze di interesse generale.

Tra le molteplici ragioni dell'insuccesso di questo canale per l'elettore «si deve senz'altro ascrivere anche quella di un non appropriato esercizio del diritto: infatti, le pur frequenti richieste dal contenuto fantasioso o pretestuoso sono spesso superate per numero da istanze caratterizzate da genericità e imprecisione³⁴⁴».

Le rinnovate previsioni non hanno tuttavia scalfito la sottoutilizzazione dell'istituto, risaltando l'inerzia degli organi deputati a evadere le istanze pervenute per cui «la freddezza – potrebbe dirsi – piuttosto che nel cuore dell'interlocutore parlamentare ha finito per albergare nell'animo dello stesso beneficiario dello strumento di interlocuzione³⁴⁵».

³⁴² Così C. FASONE, *La petizione nel contesto italiano ed europeo: brevi riflessioni su un istituto tradizionalmente negletto*, in G.C. DE MARTIN, A. SZMYT, P. GAMBALE, M. SEROWANIEC (a cura di), *La democrazia diretta in Italia, Polonia e Unione europea. Atti del VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Roma, 2020.

³⁴³ Tuttavia, nella visione proposta da G. TARLI BARBIERI, *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2012., «la mancata previsione di questo istituto nello Statuto vigente non ne presuppone l'illegittimità».

³⁴⁴ «Ad ogni modo – nella lettura di R. ORRÙ, *Art. 50...*, *cit.*, 8 – non sembra di cogliere troppo lontano dal vero se si sostiene che ad alimentare il fenomeno concorra una sorta di consuetudine parlamentare (*contra constitutionem*) che consente alle Commissioni competenti di ignorare ogni obbligo d'esame delle petizioni pervenute. L'insoddisfazione per un simile stato di cose è solo in minima parte temperata dal fatto che l'intrinseca valenza della petizione non si esaurisce nello spunto per ulteriori procedure parlamentari, essendo questo solo uno dei possibili scenari sui quali essa è capace di dispiegare effetti».

³⁴⁵ P. CARNEVALE, *I rischi...*, *cit.*, 2.

2. Il nesso tra la revisione del Titolo V della Costituzione e la crisi della rappresentanza.

Nelle forze politiche e sociali di fine Novecento era diffusa la convinzione che il modello regionalista del 1948, ancor più perché tardivamente attuato, non fosse più idoneo a supportare le complessità espresse dalla dimensione globalizzata della società. Pertanto, si susseguirono stagioni parlamentari variamente costellate da un'attenzione sul punto: dalla "Commissione Bozzi" del 1983 al "progetto Labriola" del 1992, passando per la "proposta Speroni" del 1995 e prima di giungere alla maggiormente strutturata "bicamerale D'Alema" del 1997. Nel corso della «travagliata *via crucis* delle riforme costituzionali³⁴⁶» che ha costantemente avuto al centro il rapporto centro-periferia, una tanto attesa revisione istituzionale giunse a elaborazione soltanto alla fine del Secolo, nell'estesa convinzione che andasse abbandonato quello Stato regionale originariamente immaginato dal Costituente per aderire a un modello federalista. Le ampie traiettorie del dibattito condussero alla più incisiva modifica della Costituzione repubblicana, parallelamente a un «chiassoso quanto spesso generico dibattito sul "federalismo"³⁴⁷» sviluppatosi con una narrazione articolata «molto spesso per luoghi comuni³⁴⁸». Si disse originariamente che «la chiave per comprendere l'«idea» di Regione regolata nel titolo V della Costituzione deve essere trovata nella formula dell'art. 5 Cost.³⁴⁹», previsione costituzionale che riconosce e promuove, nell'ambito della Repubblica una e indivisibile, le autonomie locali, nonché il più ampio decentramento amministrativo. Quel principio, cui lo Stato avrebbe pur dovuto adeguare la sua legislazione, venne proprio messo in discussione dalla «crescente domanda di "federalismo", che, proposta dapprima da nuovi raggruppamenti politici, oggi è portata avanti da una larghissima parte delle forze politiche con intenti, per vero, non sempre coincidenti³⁵⁰».

³⁴⁶ Con la significativa espressione utilizzata da G. ROLLA, *L'evoluzione dello stato...*, cit., 98.

³⁴⁷ A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, 3, ricorda la discussione fra i partiti politici del tempo «a favore di un non ben precisato "federalismo", spesso esibendosi in una gara a chi fosse più "federalista"».

³⁴⁸ Segnalati da S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 26 ss., in «a) il rovesciamento dell'enumerazione» e «b) il "federalismo cooperativo"».

³⁴⁹ Secondo C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 69, l'articolo «simboleggia il coagulo delle posizioni diverse attorno a un punto comune, rappresentato dalla volontà di affermare i principi dell'autonomia e del decentramento e di evitare che nella distribuzione delle competenze vada perduta l'unità del paese, che il pluralismo territoriale generi una contrapposizione istituzionale».

³⁵⁰ Rilevarono S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni...*, cit., 23 s., nel pieno del dibattito che condusse alla revisione del Titolo V della Costituzione.

L'impianto normativo della nuova Pubblica Amministrazione e dei suoi inediti rapporti periferici prese forma per mezzo delle cc.dd. "leggi Bassanini"³⁵¹ di riforma e semplificazione della Pubblica Amministrazione; parallelamente, venne approvate le revisioni costituzionali n. 1 (modificativa della forma di governo delle Regioni e delle materie riservate agli statuti) e n. 2 del 1999 (estensione alle Regioni ad autonomia speciale delle introduzioni legislative del 1999), nonché n. 3 del 2001 (revisione della ripartizione delle competenze normative e amministrative tra Stato e autonomie territoriali con modifica della disciplina dei relativi rapporti finanziari) confermate con il primo referendum del nostro Paese avente natura oppositiva³⁵² o, nell'opinione di taluni studiosi, valenza confermativa³⁵³. Le Regioni divennero così titolari di una competenza legislativa generale e residuale, occupando il ruolo che fino a quel momento era stato proprio dallo Stato, il quale osservava ora un'enumerazione tassativa delle proprie competenze.

Malgrado l'idea originaria fosse quella di una "grande riforma" che potesse financo arrivare a modificare la forma di governo del Paese, l'intervento sulla Carta fu – al tempo stesso – dirompente per l'impatto costituzionale, ma al di sotto delle aspettative inizialmente create dal dibattito. Non vennero riscritte le regole del rapporto tra uno Stato centrale reputato inefficiente e il proprio decentramento regionale ritenuto insufficientemente valorizzato. Inoltre, come spesso accaduto nella storia italiana, «dinanzi alla verificata impossibilità di conseguire una *macroconstitutional reform* attraverso l'istituzione di Commissioni bicamerali *ad hoc* e la previsione di procedimenti legislativi derogatori, il Parlamento optò realisticamente per il ritorno alle procedure costituzionali ordinarie³⁵⁴». Tramontò l'ipotesi di un corposo lavoro elaborato all'esterno del Parlamento, dando spazio a un più limitato intento riformatore per vie ordinarie: un cambiamento senza operare uno stravolgimento, tantomeno procedimentale. Di contro, «le classi dirigenti regionali si sono comportate semplicemente *etsi constitutio non*

³⁵¹ Trattasi del complesso normativo formato dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, dalla l. 15 maggio 1997, n. 127, "Bassanini-bis", dalla l. 16 giugno 1998, n. 191, "Bassanini-ter" e dalla l. 8 marzo 1999, n. 50, "Bassanini-quater".

³⁵² Si confronti F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, 202; nonché R. TOSI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 527 ss.

³⁵³ Si veda G. TARLI BARBIERI, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni*, vol. 1, Torino, 2001, 130 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 98.

³⁵⁴ Richiamando le parole di G. ROLLA, *L'evoluzione dello stato...*, cit., 100 s.

*daretur*³⁵⁵», mentre la Corte costituzionale rifuggiva l'assimilazione tra Carte e statuto regionale, riconducendo quest'ultimo nell'ambito dei poteri costituiti, quale fonte rinforzata a competenza riservata, ma subordinata alla Costituzione³⁵⁶.

2.1. *Gli statuti ordinari “di seconda generazione” e il mutato interesse verso la partecipazione.*

I Consigli regionali, a inizio anni Duemila, hanno inteso riprendere in considerazione il concetto di partecipazione, nello scomposto tentativo di equilibrare la «torsione personalista³⁵⁷» derivante dall'elezione diretta del Presidente della Regione. Altresì, rielaborando tale concetto senza la necessità di un ancoraggio ai partiti politici, con la promozione di un coinvolgimento dell'elettorato nell'ambito di un «diritto esercitabile da chiunque in modo che, tendenzialmente, nessun interesse venga escluso e così da garantire che tutti i punti di vista possano essere adeguatamente rappresentati, a prescindere da chi ne sia il portatore³⁵⁸». Appare dunque possibile affermare che il motore della partecipazione tra democrazia rappresentativa e partecipativa sia stato spinto all'attivazione da un contesto in apparenza squilibrato, più che da una concreta esigenza manifestatasi nell'elettorato. Oltre alla previsione del referendum abrogativo, si era manifestata solamente la presenza di due tipi di referendum consultivi, «risultando perciò menomato il disegno costituzionale di uno Stato fondato sulle autonomie, nella sua anima “partecipazionista”³⁵⁹».

³⁵⁵ Come descritto da A. MORRONE, *Regioni senza futuro?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 1, 2009, 1 s., «si tratta di una tendenza diffusa, che ha contraddistinto il mondo delle autonomie territoriali ad ogni livello, giustificata, per un verso, da una malcelata lettura ultrafederalista delle nuove disposizioni del titolo V e, per altro verso, dalla recisa propensione ad affermare, sempre e comunque, il primato della politica sulle regole giuridiche».

³⁵⁶ Cfr. sent. 372 del 2004 con la quale, a giudizio della Corte, la specialità dello statuto regionale alberga esclusivamente nelle peculiarità del procedimento e nel contenuto.

³⁵⁷ C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, 1, che parla di «dequotazione delle assemblee»; con riguardo al rapporto tra definizione della forma di governo regionale e rinnovati istituti di democrazia partecipativa, v. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, spec. 176-184.

³⁵⁸ V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 67 s.

³⁵⁹ La causa viene collocata da T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto...*, cit., 137, nella presenza di «canali istituzionali della partecipazione regionale [che] si presentano tutti fortemente compromessi od ostruiti».

Differentemente da quanto immaginato *in the books*, «le aspettative legate all’attuazione delle previsioni statutarie sono andate in gran parte deluse: gli strumenti della partecipazione si sono rivelati deboli e, per di più, assai poco valorizzati dagli organi politici delle Regioni³⁶⁰» non in grado di cogliere l’opportunità. «Sicché le piccole “rivoluzioni promesse” da alcuni statuti regionali sono state presto dimenticate, come del resto buona parte degli strumenti di partecipazione e di democrazia diretta da essi prevista³⁶¹», tradendo quella «euforia partecipazionistica³⁶²» consistente in un compiuto coinvolgimento dell’elettorato nell’ambito dei processi democratici regionali. Pertanto, a valle di un giudizio complessivo, gli statuti “di prima generazione” sono stati «praticamente ignorati, disapplicati, quasi che non costituiscano vere fonti di diritto ma semplici “manifesti” politici, dotati di un’efficacia appunto meramente ottativa³⁶³».

Maturarono le condizioni politiche perché potesse realmente avvenire una esaltazione del pluralismo territoriale. Nella rinforzata necessità di produrre una nuova fase di coinvolgimento dell’elettorato che potesse realmente connotarsi come tale, era evidente che «le autonomie regionali venissero viste in un’ottica “precipuamente partecipativa” (...) e, di conseguenza, che il “principio partecipativo” acquistasse, anzitutto, un rilievo notevolissimo nei testi degli statuti ordinari³⁶⁴». Dunque, tutti gli statuti delle regioni di diritto comune inclusero il principio della «partecipazione popolare³⁶⁵» tra i valori della comunità regionale, taluni con un formale riferimento *sic et simpliciter*³⁶⁶, altri con la

³⁶⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale...*, cit., 197.

³⁶¹ Come riportato da P. CARROZZA, *Verso i nuovi statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli statuti*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI, E. LIBONE, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2001, 20.

³⁶² F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003, 314.

³⁶³ «Non vorrei sembrare troppo ingeneroso se dico che gli statuti, in buona sostanza, non sono serviti a nulla», laconicamente A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001, 37 s.

³⁶⁴ V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 67 s.

³⁶⁵ «L’espressione “partecipazione popolare” può essere interpretata – come di fatto è parzialmente successo in dottrina – in due differenti modi: in senso ristretto, intendendo quegli strumenti giuridici messi a disposizione dei cittadini (singoli o per il tramite delle loro associazioni di rappresentanza) per agire concretamente in un processo finalizzato a produrre determinati effetti e al fine di incidere su tali risultanze. In senso più ampio, la partecipazione popolare comprende tutti quegli istituti giuridici che prevedono la possibilità per i cittadini (sempre direttamente o per il tramite delle loro rappresentanze politiche o sociali) e/o per altri soggetti investiti di funzioni pubbliche di concorrere all’attività normativa dello Stato o delle Regioni». Così, B. PRIMICERIO, *La partecipazione popolare all’attività legislativa: l’istituto del Referendum nella Costituzione Italiana e negli Statuti Regionali*, in *Il Diritto sanitario moderno*, n. 2, 2006, 94 s.

³⁶⁶ Art. 12, comma 1, stat. Abruzzo «riconosce e promuove la partecipazione», art. 1, comma 3, stat. Campania «garantisce la partecipazione democratica», art. 6, comma 7, stat. Lazio «promuove i valori della democrazia, della partecipazione e del pluralismo», art. 2, comma 5, stat. Marche «garantisce la più ampia partecipazione», art. 9, comma 1, lett. i), «valorizzazione della partecipazione», art. 3, comma 4, stat. Toscana «garantisce la partecipazione», art. 20, comma 1, stat. Umbria «riconosce e garantisce la

sostanziale promessa di un impegno attivo³⁶⁷. Essi sono stati spesso declinati nella prospettiva di una «massima inclusione³⁶⁸» un *favor* all'associazionismo o all'ascolto di portatori di interessi diffusi³⁶⁹ o al diritto a un'informazione plurale, a una pubblicità dell'attività istituzionale e a una trasparenza amministrativa³⁷⁰.

Ciononostante, difettò una reale opera di decentramento legislativo che, «unita al rimbalzo di immagini tra le Regioni³⁷¹», produsse un'omologazione verso il paradigma statale che «si deve addebitare [...] alla mancanza, in quei tempi, di una vera cultura autonomista, e soprattutto alla estrema debolezza della classe politica regionale del tempo, completamente assoggettata alle logiche dei partiti nazionali³⁷²». Inoltre, va osservato che «la riorganizzazione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni non ha indotto i partiti a decentrare la propria organizzazione³⁷³», permanendo una centralistica struttura cui demandare ogni decisione finale. «Certo, la giurisprudenza costituzionale non ha molto aiutato gli audaci³⁷⁴» giacché la sent. n. 304 del 2002 compresse notevolmente la libertà di intervento sulla forma di stato regionale, così come individuata dallo statuto delle Marche, e le sentt. 372, 378 e 379 del 2004 hanno ulteriormente contenuto l'impatto delle novità statutarie presentate – rispettivamente – da Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna. Trattasi di pronunce sulle quali si tornerà in seguito.

Il risultato di questo approccio ha prodotto eterogenee previsioni statutarie di c.d.

partecipazione», artt. 5, comma 2, stat. Veneto «persegue [...] la partecipazione» e 9, comma 1, stat. Veneto «promuove la partecipazione».

³⁶⁷ Art. 3, comma 1, stat. Basilicata «persegue e realizza l'effettiva partecipazione», art. 4, comma 2, stat. Calabria «rendere effettiva la partecipazione», art. 14, comma 1, Emilia-Romagna «garantire ai cittadini e ai residenti una effettiva partecipazione», art. 6, comma 3, «rendere effettivo il diritto di partecipazione» stat. Liguria, art. 2, comma 1, stat. Piemonte «realizzare l'effettiva partecipazione», art. 13, comma 1, lett. a), stat. Puglia «riconosce nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l'elemento essenziale della vita pubblica democratica».

³⁶⁸ In tal senso, «la finalità è garantire un'allargata partecipazione al dibattito che precede la decisione politica da parte – potenzialmente – di tutti i soggetti interessati», V. DE SANTIS, *La spinta partecipativa negli statuti delle Regioni italiane*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 219.

³⁶⁹ Art. 12, comma 3, stat. Abruzzo, art. 15 stat. Emilia-Romagna, art. 8 stat. Lombardia, art. 2, comma 3, stat. Piemonte, art. 13, comma 1, lett. b) e c), stat. Puglia e art. 72, comma 3, stat. Toscana.

³⁷⁰ Art. 3, comma 2, stat. Basilicata, art. 11 stat. Campania, art. 14 stat. Emilia-Romagna, art. 9 stat. Lombardia, art. 39 stat. Marche, art. 10 stat. Molise, artt. 72, comma 2, e 73 stat. Toscana, art. 21 stat. Umbria e art. 9, comma 2, stat. Veneto.

³⁷¹ Nella valutazione di M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, 138.

³⁷² F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 7 s.

³⁷³ V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 29.

³⁷⁴ Nella valutazione di M. LUCIANI, *Gli istituti...*, cit., 167.

«democrazia procedurale³⁷⁵» e diretta, nella quale è stato perpetrato l'errore di continuare a racchiudere i più differenti istituti³⁷⁶, fondendo la partecipazione normativa e amministrativa e fallendo nel «rendere la rappresentanza politica più intensamente collegata alla società civile³⁷⁷».

2.2. *Il legislatore statutario alle prese con la rinnovata disciplina referendaria.*

Nell'assenza di un *idem sentire* nella maggioranza dei costituenti³⁷⁸ fu inserita nell'art. 123 Cost. la nota formula di ampio respiro “*lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi*”. Mancando una disciplina statale relativamente al contenuto e all'iniziativa di una consultazione popolare regionale, «si deve ritenere che la determinazione [...] sia rimessa alla discrezionalità del legislatore statutario, salvo i limiti derivanti dalla necessità di assicurare l'armonia dello Statuto con la Costituzione³⁷⁹». Di talché, si è avvalorata la scelta che conducesse a preferire «la previsione di restrizioni molto maggiori di quelle che si sarebbero potute introdurre se invece di considerare il rapporto costituzione-stato come relativo a due fonti separate da un diverso ambito materiale, lo si fosse valutato come rapporto gerarchico³⁸⁰». Siffatta interpretazione è rimasta immutata successivamente alla revisione del Titolo V poiché identico è restato il contenuto minimo ed essenziale, destinato a trovare opportuna traduzione in ambito statutario. Tuttavia, il favore della dottrina verso referendum sospensivi o preventivi è rimasto inascoltato dal legislatore regionale e, ancor più, la complessa opzione di una consultazione per dirimere i conflitti tra gli organi interni alla

³⁷⁵ Categoria efficacemente definita da E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, 353.

³⁷⁶ Già G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 1974, spec. 9, individuava come «mettere insieme fatti di partecipazione popolare e procedimenti regolati secondo i principi della tradizione statale, i legislatori regionali non potevano fare altro che piegare la partecipazione alla logica di questi procedimenti».

³⁷⁷ Così R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, 2011, 10.

³⁷⁸ V. cap. II. Oltre la democrazia rappresentativa: il coinvolgimento dell'elettorato regionale, § 1.2. Innestare il referendum nell'alveo della rappresentanza regionale.

³⁷⁹ F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 99 ss.

³⁸⁰ R. BIAGI GUERINI, *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, tomo I, 1978, 689.

Regione in luogo di uno scioglimento anticipato dell'Assemblea³⁸¹.

Nello specifico, l'attività del legislatore statutario si è concentrata su una duplicità di problematiche emerse con l'esperienza degli statuti ordinari del 1971. Da un lato, la critica attribuzione del giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie a organi politici della Regione, dall'altro la complessità del raggiungimento del *quorum* partecipativo richiesto per la validità delle consultazioni stesse³⁸².

Quanto alla prima, non difettò un tentativo di realizzare un nuovo meccanismo, nonostante la sent. n. 43 del 1982 della Corte costituzionale si incaricò di dichiarare la violazione della riserva statale degli statuti della Sardegna e del Trentino-Alto Adige. Questi ultimi avevano attribuito la competenza in questione all'Ufficio centrale regionale per i referendum costituito presso la Corte d'appello. La censura, colpendo strumenti reputati desueti fra gli elettori, scoraggiò i Consigli regionali dal proporre una disciplina che contemperasse l'indipendenza del giudizio con i "paletti" posti dal Giudice costituzionale. Ad ulteriore dimostrazione della rilevata problematicità, esisteva l'impossibilità dell'organo decisore di «riformulare il quesito con una tecnica simile a quella usata dalla Corte costituzionale nelle sentenze interpretative di tipo additivo³⁸³», così da giungere a impedire lo svolgimento di una consultazione popolare in caso di nuove disposizioni regionali in materia, integralmente sostitutive delle precedenti espressamente abrogate; ciò è quanto avvenuto per effetto del Decreto del Presidente della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 1987, n. 473, che non ha più dato corso a due referendum richiesti e indetti contro talune leggi regionali sulla caccia che erano state novellate durante la sospensione intervenuta per scioglimento delle Camere.

Solo con gli statuti "di seconda generazione" non trovò più cittadinanza l'inopportuna dichiarazione di legittimità-ammissibilità del quesito referendario da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ovvero della stessa Assemblea legislativa qualora non si fosse raggiunta l'unanimità. La valutazione sul giudizio di ammissibilità del

³⁸¹ Si rinvia a B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 243.

³⁸² Cfr. G.M. SALERNO, *Statuti regionali e referendum: alcune osservazioni*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, 134.

³⁸³ «Dichiarando cioè – qualora le disposizioni nulla mutino nella sostanza quanto ai principi ispiratori e ai contenuti essenziali – che il referendum si trasferisce sulla disposizione sostitutiva “nella parte in cui non prevede” quanto è necessario al fine di soddisfare le esigenze che hanno determinato la richiesta referendaria», nel ricordo di quanto scrisse L. CARLASSARE, *Un referendum regionale negato: un conflitto senza giudice?*, in *Le Regioni*, n. 1, 1988, 37.

referendum sarebbe spettata a organi di garanzia statutaria, variamente denominati³⁸⁴, in grado di apparire terzi e imparziali per effetto delle peculiari garanzie di indipendenza e di autonomia organizzativa tali da descriverli come una sorta di autorità indipendente³⁸⁵. Siffatte disposizioni, incluse in una legge regionale oppure già presenti nello statuto³⁸⁶, contengono i requisiti in ordine all'individuazione dei componenti³⁸⁷, della maggioranza di elezione³⁸⁸ e delle caratteristiche del mandato³⁸⁹. Occorre tuttavia rilevare come sia prevista la possibilità che il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario al parere espresso dall'organo di garanzia in virtù della sua peculiare collocazione al centro del sistema regionale³⁹⁰. Caso dotato di indubbi «margini di creatività³⁹¹» è rappresentato dall'art. 55 dello statuto delle Marche che ammette la possibilità di istituire con legge

³⁸⁴ Oggi la verifica è affidata ad appositi organi di garanzia variamente nominati: Collegio per le garanzie statutarie (Abruzzo), Consulta di garanzia statutaria (Basilicata, Emilia-Romagna e Campania), Comitato di garanzia statutaria (Lazio), Commissione garante dello statuto (Lombardia), Consulta statutaria (Molise), Commissione di garanzia (Piemonte), Consiglio statutario (Puglia), Collegio di garanzia statutaria (Toscana) e Commissione di garanzia statutaria (Umbria e Veneto).

³⁸⁵ Lettura proposta da A. CHELLINI, *Istituti di garanzia e consiglio delle autonomie locali (Comparazione)* (Artt. 91-92), in F. PIZZETTI, A. POGGI (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, 2006, 145.

³⁸⁶ Non esistono previsioni in ordine alla maggioranza necessaria per l'approvazione della legge attuativa dell'organo di garanzia regionale, ad eccezione di alcune di matrice statutaria che richiedono la maggioranza assoluta dei componenti (Lombardia e Umbria) o di altre che, disciplinando per intero il contenuto, non rinviano neppure a una legge (Lazio).

³⁸⁷ Fra le diverse disposizioni: «esperti», senza ulteriori specificazioni (Abruzzo), esperienza puntualizzata «in materie giuridiche» (Basilicata, Molise e Puglia), scelta ristretta tra «magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati» (Molise) con precisazione di docenti in materie giuridiche, magistrati delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa e legali dopo quindici anni (Piemonte) o venti anni di esercizio (Campania), più «figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo» (Emilia-Romagna). Ancora: «giuristi di provata esperienza» purché «abbiano superato il quarantesimo anno di età» (Lazio), più complessiva «alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico» (Toscana), meno generale «esperti di fama nazionale e regionale di diritto costituzionale o amministrativo o regionale (Veneto), nonché ex Consiglieri regionali (Piemonte) che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni (Puglia).

³⁸⁸ Tra le differenti previsioni: voto limitato (Molise, Puglia e Toscana), generica maggioranza qualificata (Piemonte), maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale (Basilicata e Veneto), maggioranza dei tre quarti dei componenti (Lazio), elezione mista Consiglio regionale-Consiglio delle Autonomie Locali (Emilia-Romagna) con la maggioranza dei tre quarti (Abruzzo) o dei due terzi dei rispettivi componenti nelle prime tre votazioni; dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta (Lombardia).

³⁸⁹ Facoltà di rielezione nell'organo di garanzia regionale, ma non immediata (Abruzzo, Basilicata, Lazio, Toscana) o del tutto esclusa (Lombardia, Piemonte); ipotesi di rieleggibilità, con previsione di una durata almeno pari (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Toscana) o superiore (sei anni, Lazio, Lombardia e Piemonte) rispetto al Consiglio regionale, in modo da scongiurare che sia il medesimo a procedere al suo rinnovo, e l'incompatibilità con qualsiasi altra carica pubblica elettiva (Emilia-Romagna), «nonché con l'esercizio di funzioni che siano in conflitto con i compiti istituzionali» assegnati all'organo (Basilicata e Lazio).

³⁹⁰ Purché a maggioranza assoluta dei propri componenti (Abruzzo, Basilicata, Lombardia), ma anche senza particolari specificazione della maggioranza richiesta (Piemonte).

³⁹¹ A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006, 1084.

organismi indipendenti, senza però prevederne alcuno *ab origine*. Ancor più particolare, se possibile, la diacronica vicenda di Calabria e Liguria nei cui nuovi statuti il giudizio di ammissibilità del referendum, nonché l'accertamento della chiarezza e dell'univocità del quesito referendario, era stato dapprima affidato alla Consulta statutaria per poi essere di nuovo rimesso all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale Assemblea Legislativa, rispettivamente, dalle leggi statutarie n. 3 del 2010 e n. 1 del 2015. Se le ragioni liguri paiono dover essere ricercate in un più ampio *restyling* dello statuto immaginato nei lavori preparatori, quelle calabresi risultano in connessione con una declaratoria di incostituzionalità. Infatti, nella relazione allegata alle deliberazioni dell'Assemblea legislativa regionale della Calabria n. 356 e n. 371 del 6 agosto e 8 ottobre 2009, la *ratio* dell'abrogazione scaturisce dal bisogno di «adeguare lo Statuto alla giurisprudenza costituzionale [...] anche in considerazione della sentenza n. 200 del 2008³⁹²». Si trattò del primo caso nel quale si creò «la suggestione di una “giustizia costituzionale regionale”³⁹³» dopo le sentt. n. 379 del 2004 e n. 12 del 2006 con cui la Corte ha ritenuto non fondate le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 82 stat. Umbria e all'art. 79, comma 2, stat. Abruzzo, sollevate dal Governo ai sensi dell'art. 123, secondo comma, della Costituzione³⁹⁴.

Quanto invece al *quorum* richiesto per la validità della consultazione popolare, la regola presente in pressoché tutte le disposizioni statutarie regionali prevede la richiesta della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto unitamente alla maggioranza dei voti validamente espressi. Costituisce eccezione a tale regola generale,

³⁹² La Corte ha rinvenuto una lesione della Carta laddove la legge attuativa calabrese, nell'assicurare ai componenti della consulta l'esenzione da responsabilità penale, civile o amministrativa per opinioni espresse e voti dati nell'esercizio delle funzioni, invadeva una materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Inoltre, la Corte ha rilevato che, nel prevedere l'eventualità di una decisione della consulta statutaria in relazione a “leggi regionali promulgate” o a “regolamenti emanati”, la disciplina così formulata investiva la consulta medesima di una valutazione che “appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi”.

³⁹³ Come evidenziabile dal confronto con R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2010.

³⁹⁴ Nello specifico, la Corte costituzionale, in ossequio alla pronuncia n. 379 del 2004, ha rammentato all'interno della sent. n. 12 del 2006 che «la previsione in uno Statuto regionale del potere del Consiglio di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal Presidente non è in contrasto con la condizione, a condizione che dalla mancata approvazione del programma stesso non di produrre qualcosa derivino conseguenze di tipo giuridico “certamente inammissibili ove pretendessero di produrre qualcosa di simile ad un rapporto fiduciario”», lasciando che la dottrina commentasse con titoli emblematici, *ex multis* A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2006.

l'art. 12, comma 2, stat. Calabria che, limitatamente alla tipologia consultiva, stabilisce che «il referendum è valido se vi ha partecipato il trenta per cento degli aventi diritto». Ulteriormente, l'art. 18, comma 6, stat. Basilicata rende valido il referendum «se ha partecipato alla votazione almeno il trentatré per cento degli aventi diritto» e l'art. 51, comma 6, stat. Lombardia prevede che «la proposta sottoposta a referendum è approvata se al voto partecipano almeno due quinti del corpo elettorale», purché – in entrambi i casi – sia stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Infine, entra nell'art. 75, comma 4, stat. Toscana l'indicazione per cui «la proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi», raccogliendo la tesi³⁹⁵ della necessità di commisurare il *quorum* alla più recente percentuale di elettori recatisi alle urne per «depurare il risultato della consultazione dall'astensione fisiologica³⁹⁶». La soluzione toscana, non esente da critiche della letteratura³⁹⁷, fu contestata nella sua legittimità costituzionale dal Governo per l'individuazione di un «criterio casuale e contingente, oltre che irrazionale» in violazione dell'art. 75 Cost.; la Corte giudicò non fondata la questione di costituzionalità riconoscendo il pieno diritto della Regione di statuire su un contenuto obbligatorio senza violare la Carta perché – come motivato nella sent. n. 372 del 2004 – «non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali». Più di recente, attraverso la pronuncia n. 118 del 2015, i giudici costituzionali hanno riaffermato che «la disciplina dei referendum regionali ha la propria sede nello statuto regionale, secondo quanto previsto dall'art. 123

³⁹⁵ Posta la premessa che «se si vuole mantenere vitale ed efficace lo strumento referendario occorre allora ripensare il problema, arrivando a proporre, se non proprio l'eliminazione, quanto meno la riduzione del *quorum*, stabilendo una percentuale inferiore, adeguatamente calibrata ai nuovi valori di partecipazione democratica. Una soluzione flessibile, che recuperi l'ispirazione di fondo del Costituente – nell'elaborazione di A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica...*, cit., 245 s. –, potrebbe essere quella di aggiornare il rapporto tra *quorum* e elezioni politiche in modo che la misura del primo sia pari alla metà più uno dei cittadini politicamente attivi, vale a dire di coloro che hanno partecipato alla più recente consultazione elettorale generale».

³⁹⁶ G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, 11.

³⁹⁷ A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, 7 s., ne dubita «sia perché in tal modo si fa penetrare nell'ordinamento positivo un principio che sembra vedere nella abrogazione referendaria un istituto che deve comunque produrre un risultato, indipendentemente dall'interesse che il quesito stesso ha riscosso presso l'elettorato; sia perché nella disciplina costituzionale del referendum abrogativo (art. 75 Cost.) l'astensione è una posizione costituzionalmente protetta, cui lo stesso ordinamento costituzionale riconosce rilievo giuridico».

Cost. Nell'esercizio dell'autonomia politica a essa accordata da tale disposizione [...], da svolgere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione [...], ciascuna Regione può stabilire forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti; può introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione».

2.2.1. Conferme e puntuali modifiche: il referendum abrogativo, consultivo e sulle variazioni territoriali.

L'abrogazione di una legge regionale da parte dell'elettorato è stata una facoltà riconosciuta già dalla maggior parte dei primissimi statuti, a cui era seguita una fase di attuazione legislativa negli anni immediatamente successivi, con una disciplina poi modificata per l'avvento dei nuovi statuti³⁹⁸. Con le previsioni statutarie “di seconda generazione” si è assistiti all'inserimento di disposizioni di carattere generale, osservando una trasformazione del tenore delle disposizioni statutarie: da mero strumento di riconoscimento dell'istituto a fonte di promozione dello stesso³⁹⁹. Peculiarità rappresentata dalla Regione Basilicata, il cui statuto all'art. 68 abilita alla richiesta «le organizzazioni regionali confederali dei sindacati dei lavoratori dipendenti ed autonomi con richiesta sottoscritta da almeno 8.000 elettori». Altresì, esse sono riconducibili alle tipologie di atto che possono o meno essere oggetto del quesito, ai soggetti legittimati a richiedere il referendum e quelli ammessi al voto, ai limiti temporali e di ammissibilità

³⁹⁸ Abruzzo l.r. 19 dicembre 2007, n. 44, Basilicata l.r. 21 maggio 1980, n. 40, Calabria l.r. 5 aprile n. 1983, n. 13, Campania l.r. 30 aprile 1975, n. 25, Emilia-Romagna l.r. 22 novembre 1999, n. 34, Friuli-Venezia Giulia l.r. 7 marzo 2003, n. 5, Lazio l.r. 24 giugno 2020, n. 4, Liguria l.r. 6 luglio 2020, n. 12, Lombardia l.r. 28 aprile 1983, n. 34, Marche l.r. 16 gennaio 1995, n. 10, Molise l.r. 12 maggio 1975, n. 12, Piemonte l.r. 16 gennaio 1973, n. 4, Puglia l.r. 20 dicembre 1973, n. 26, Sardegna l.r. 17 maggio 1957, n. 20, Sicilia l.r. 10 febbraio 2004, n. 1, Toscana l.r. 23 novembre 2007, n. 62, Bolzano l.p. 18 novembre 2005, n. 11, Trento l.p. 5 marzo 2003, n. 3, Umbria l.r. 16 febbraio 2010, n. 14, Valle d'Aosta l.r. 25 giugno 2003, n. 19, e Veneto l.r. 12 gennaio 1973, n. 1.

³⁹⁹ Nel 1971 le Marche contemplavano «uno strumento di collegamento tra la comunità regionale e i suoi organi elettivi», ora la Regione «ne favorisce l'esercizio, nei limiti previsti dallo statuto e dalle leggi regionali», invece che «nei limiti consentiti dalle esigenze di funzionalità della organizzazione regionale». Così come in Umbria, laddove il referendum possedeva il «carattere di fondamentale istituto di democrazia», ma attualmente è divenuto «istituto di democrazia partecipativa» cui la Regione favorisce «l'utilizzazione» in luogo dello «svolgimento». Parimenti, occorre notare che Abruzzo, Campania e Lombardia non ricomprendono più la disciplina tra le “disposizioni di principio”, come descritte da G. GALANTE, *La democrazia diretta regionale: il referendum abrogativo negli statuti di seconda generazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2020, 8 s.

delle richieste.

Nella «(nuova) armonia con la Costituzione⁴⁰⁰», il legislatore statutario è stato altresì chiamato a chiarire l'oggetto del referendum nell'«equilibrio democratico tra gestione diretta e gestione dell'apparato rappresentativo»⁴⁰¹, ma ha solitamente preferito demandare la questione alla legislazione ordinaria. Tale scelta «rimette alla maggioranza legislativa del momento la discrezionale determinazione dei margini di operatività di questi fondamentali strumenti di democrazia diretta⁴⁰²», così che le «sarebbe offerta la possibilità di svuotare, di vanificare l'istituto di democrazia diretta in questione⁴⁰³». In tutta evidenza, ciascuno statuto ha contemplato la possibilità di raccogliere le firme per abrogare una legge regionale o – implicitamente – per essere oggetto di referendum consultivo, pur nel limite dell'inammissibilità discendente da vincoli costituzionalmente imposti. Altresì, un generale ed espresso favore degli statuti esiste in ordine all'assoggettabilità a referendum dei provvedimenti amministrativi regionali, pur “a carattere generale” e “di interesse generale”, nonché dei regolamenti che, per effetto della revisione del Titolo V della Costituzione, sono ormai di competenza della Giunta regionale. Come rilevato sin dalla prima elaborazione dottrinale⁴⁰⁴, occorre sistematicamente procedere con una prima limitazione che abbia cura di escludere singole categorie di regolamenti e atti amministrativi e, in secondo luogo, esplicitando le materie su cui i medesimi atti ricadono e, con riferimento a queste ultime, determinare le puntuali eccezioni. Un effettivo *self restraint* del legislatore statutario, con riguardo alle funzioni amministrative, si è registrato già dal 1971 e con la riforma è continuato a mancare un vero e proprio referendum sugli atti amministrativi in ragione della separazione tra indirizzo politico e atti amministrativi che collocano questi ultimi al di fuori di possibili

⁴⁰⁰ «Un punto mi pare indiscutibile: che l'“armonia” in parola sia (e non possa che essere) verso *tutta* la Costituzione e non il solo titolo V che specificamente riguarda l'ordinamento delle Regioni» in ordine al primo giudizio espresso da A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001, 17 ss., che conclude come «le regole iscritte nella Costituzione “novellata” sono, dunque, pur se solo in parte, disponibili; i principi, evidentemente, no».

⁴⁰¹ A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989, 346.

⁴⁰² Mette in risalto F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 105, che gli istituti di partecipazione popolare «si configurano come un contrappeso anche e soprattutto rispetto ai poteri della maggioranza, oltre che come un essenziale strumento di partecipazione».

⁴⁰³ Su questo potenziale rischio, M. SCUDIERO, *Il referendum...*, cit., 115.

⁴⁰⁴ Si rimanda a R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, tomo III, 1974, 2783 s.

censure popolari⁴⁰⁵. Un'interpretazione adeguatrice ha suggerito l'esclusione dell'assoggettabilità ad abrogativo dello statuto ordinario, come del resto è avvenuto in tutti gli statuti al pari delle leggi di adempimento degli obblighi costituzionali e sovranazionali, nonché di quelle di bilancio e di ratifica di intese con altre Regioni. Infine, il valore di *interna corporis* attribuito ai regolamenti degli organi collegiali è reputato idoneo a garantire la sottrazione della materia al quesito referendario⁴⁰⁶.

I soggetti legittimati a richiedere il referendum sono stati generalmente identificati in una porzione degli aventi diritto al voto⁴⁰⁷ o di Consigli comunali⁴⁰⁸ e/o Consigli provinciali⁴⁰⁹ e/o Comunità montane⁴¹⁰ corrispondenti, ma esistono statuti che individuano una quota di elettori a prescindere dal mutare del loro numero nel tempo⁴¹¹. Il referendum non può generalmente essere tenuto nei sei mesi finali e iniziali della legislatura. Gli statuti di Calabria, Liguria, Marche e Piemonte hanno previsto una moratoria per l'interezza dell'anno anteriore alla scadenza del mandato del Consiglio regionale; Campania e Molise solo l'anno precedente, mentre in Puglia la previsione è di otto mesi prima della scadenza della legislatura. Infine, assai limitate sono le restrizioni

⁴⁰⁵ Si v. F. BIONDI, *Il referendum negli Statuti regionali*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, 312.

⁴⁰⁶ Sul punto, M. PICCHI, *Modelli di "governance" regionale: i referendum*, in AA.VV. (a cura di), *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, 394.

⁴⁰⁷ Un cinquantesimo in Abruzzo, il 4 per cento in Calabria e 3,5 per cento degli iscritti alle liste elettorali delle ultime elezioni regionali in Liguria.

⁴⁰⁸ Corrispondenti a un quinto degli aventi diritto al voto in Abruzzo, un ventesimo in Basilicata (di cui almeno due per ciascun ente di area vasta), centomila elettori in Calabria, cinque Consigli comunali rappresentanti centocinquantamila abitanti o quindici a prescindere dagli iscritti nelle liste elettorali in Campania, dieci Consigli comunali rappresentanti un decimo degli abitanti dell'Emilia-Romagna, dieci consigli comunali che abbiano iscritti nelle liste elettorali non meno di cinquantamila elettori con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascun consiglio del Lazio, cinque consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione votante, o centocinquanta consigli comunali quale che sia il numero di abitanti da essi rappresentati in Lombardia, venti consigli comunali oppure tanti consigli comunali che rappresentano almeno un quinto dell'elettorato delle Marche, un minimo di quindici consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione votante del Molise, dieci Consigli comunali purché rappresentino almeno un quinto degli elettori del Piemonte, trenta Consigli comunali che rappresentino almeno un quarto dell'elettorato della Puglia, tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un quinto degli aventi diritto, i quali deliberino la proposta a maggioranza di due terzi dei Consiglieri assegnati a ciascun Consiglio comunale o provinciale dell'Umbria e venti consigli comunali che rappresentino almeno un decimo dell'elettorato del Veneto.

⁴⁰⁹ Uno in Umbria e due in Abruzzo, in Calabria (che rappresentino almeno centomila elettori iscritti nelle proprie liste elettorali), in Campania, in Emilia-Romagna, nel Lazio (con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascun consiglio), nelle Marche, in Molise, tre in Piemonte, in Puglia e in Veneto e quattro in Lombardia.

⁴¹⁰ Tre Consigli in Campania.

⁴¹¹ Cinquemila elettori in Basilicata, diecimila in Molise e in Umbria, ventimila nelle Marche, quarantamila in Emilia-Romagna, in Toscana e in Veneto, sessantamila in Piemonte e in Puglia, centomila in Campania, cinquantamila nel Lazio e trecentomila in Lombardia.

temporali in ordine alla ripresentazione della medesima richiesta, qualora la votazione abbia avuto esito negativo: l'arco è al massimo esteso alla durata della legislatura, solo tre anni in Calabria. In Campania, Molise, Puglia e Toscana, oltre che all'interno della stessa legislatura, non è comunque ammessa la ripresentazione entro tre anni che si abbassano a due in Emilia-Romagna e si alzano a cinque in Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria e Veneto.

Nessuno degli statuti prevede la possibilità che una minoranza consiliare possa richiedere una consultazione referendaria abrogativa. Dalle nuove discipline, «il referendum abrogativo non ha tratto alcun beneficio, giacché, oltre a costruire intorno ad esso una sorta di camicia di Nesso che ha finito per ridimensionarne fortemente l'utilizzo, ha contribuito ad alimentare sempre più un regime di isolamento e separatezza dello stesso dal sistema rappresentativo⁴¹²». Se l'unica tipologia sviluppata fu quella abrogativa, riprodurla tale e quale significava lasciarla al medesimo precedente destino: l'irrelevanza.

Differentemente dagli statuti regionali “di prima generazione”, quelli successivi alla revisione del Titolo V contengono attualmente tutti la possibilità di svolgimento di referendum di tipo consultivo⁴¹³, con la presenza di talune novità in riferimento alle materie per le quali è possibile sondare la posizione della popolazione regionale⁴¹⁴. Pressoché ciascuno ripete l'opzione contemplata dall'art. 133, secondo comma, Cost. per

⁴¹² Nell'opinione di P. CARNEVALE, *I rischi...*, cit., 7, ciò è avvenuto «perpetuando l'illusione (e il mito) di una sovranità popolare che tende a proporsi come rappresentabile solo da se stessa in quanto intollerante ad ogni mediazione partitica».

⁴¹³ Art. 78 stat. Abruzzo, art. 19 stat. Basilicata, art. 12 stat. Calabria, art. 14 stat. Campania, art. 21 stat. Emilia-Romagna, art. 12, comma 2, stat. Friuli-Venezia Giulia, art. 64 stat. Lazio, art. 9 stat. Liguria, artt. 52 e 53 stat. Lombardia, art. 44 stat. Marche, art. 13 stat. Molise, art. 83 stat. Piemonte, art. 19 stat. Puglia, artt. 15, comma 2, e 43, comma 2, stat. Sardegna, art. 13-*bis* stat. Sicilia, art. 76 stat. Toscana, art. 47, comma 2, stat. Trentino-Alto Adige, art. 23 stat. Umbria, art. 15, comma 2, stat. Valle d'Aosta e art. 27 stat. Veneto.

⁴¹⁴ Art. 78, comma 2, stat. Abruzzo «È ammesso referendum consultivo per materie che interessano particolari categorie e settori della popolazione regionale», art. 44, comma 2, stat. Marche «Il Consiglio regionale può indire, a maggioranza dei due terzi dei componenti, referendum consultivi su questioni di carattere generale di competenza regionale», art. 83, comma 1, stat. Piemonte «Il Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei membri assegnati, può deliberare di sottoporre a referendum consultivo iniziative legislative o determinati provvedimenti amministrativi, nei limiti e secondo modalità fissate con legge», art. 19, comma 1, stat. Puglia «Il Consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale» e art. 23 stat. Umbria «Il referendum consultivo è diretto a conoscere gli orientamenti della comunità regionale e di comunità locali su specifici temi che interessano l'iniziativa politica e amministrativa della Regione».

l'istituzione di nuovi Comuni e modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni⁴¹⁵, senza che possano sorgere dubbi dal dettato costituzionale in merito all'obbligatorietà e vincolatività dell'esito. D'altro canto, è assente il carattere vincolante con riferimento alle altre ipotesi consultive contemplate dagli statuti, salvo talune eccezioni⁴¹⁶, in ossequio all'«innesto del referendum nel sistema rappresentativo⁴¹⁷» senza alcun pregiudizio per quest'ultimo. L'unica consultazione popolare obbligatoria prevista dalla Costituzione è, ai sensi dell'art. 132, riferita alle modifiche territoriali regionali. Pur con il precedente della separazione del Molise dagli Abruzzi, non avvenne il referendum in virtù della deroga stabilita dalla l. cost. n. 1 del 1958 alla XI disposizione transitoria che ammetteva una modalità semplificata solo entro cinque anni dall'entrata in vigore della Carta; tuttavia, al permanere dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate, la semplificazione omise anche questo passaggio e la l. cost. n. 3 del 1963 istituì la Regione Molise.

Il referendum consultivo può essere invocato tanto da eletti in seno a organi rappresentativi⁴¹⁸, quanto da parte degli elettori⁴¹⁹. Condizioni particolarmente inclusive sono presenti nello statuto lucano, laddove il Consiglio regionale è tenuto a esprimersi sulla «richiesta proveniente tanto da rappresentanti delle categorie e dei settori interessati», quanto «da cittadini, che abbiano compiuto sedici anni, residenti nei Comuni della Basilicata», ai sensi dell'art. 19, comma 1.

Limitato è il numero degli statuti che fornisce a una minoranza consiliare la facoltà di richiedere referendum di tipo consultivo. La possibilità è conferita dal appena 7.000 firme richieste dal Veneto, corrispondenti ad appena lo 0,2 per cento degli aventi diritto, contro le 30.000 e 80.000 di Toscana ed Emilia-Romagna corrispondenti – rispettivamente – all'1 e al 2,2 per cento della popolazione votante. Di contro, la Calabria individua una

⁴¹⁵ Peraltro, resta in capo anche alle Regioni che non hanno richiamato la materia (Basilicata, Calabria, Lombardia e Piemonte) il dovere di ascoltare l'orientamento delle popolazioni interessate dalle variazioni territoriali.

⁴¹⁶ V. l'obbligo di consultazione al fine di perfezionare la deliberazione di un disegno di legge o di un provvedimento, ai sensi dell'art. 12 stat. Calabria e dell'art. 83 stat. Piemonte.

⁴¹⁷ C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma...*, cit., 63 ss.

⁴¹⁸ Un terzo dei consiglieri in Basilicata, quaranta per cento in Calabria, «il Consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi su tutte le iniziative ed i provvedimenti di competenza della Regione» in Campania, dieci Consigli comunali che rappresentino almeno un quinto degli abitanti e quattro Consigli provinciali dell'Emilia-Romagna, «Il Consiglio regionale può deliberare lo svolgimento di referendum consultivi delle popolazioni interessate» nel Lazio, maggioranza assoluta in Liguria, in Molise, in Piemonte, in Puglia e in Umbria, due terzi dei componenti il Consiglio in Lombardia, nelle Marche e in Toscana.

⁴¹⁹ Il dieci per cento del corpo elettorale in Calabria, ottantamila residenti nei Comuni dell'Emilia-Romagna e trentamila elettori in Toscana.

percentuale, ma di gran lunga superiore alla media: il dieci per cento.

Sono rimaste immutate le originarie disposizioni elaborate in Assemblea costituente quanto alla modifica delle circoscrizioni territoriali comunali e al mutamento delle loro denominazioni, ai sensi dell'art. 133 Cost. Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione è stabilito con legge statale, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. Quest'ultima, sentite le popolazioni interessate, può istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni: «il referendum ha assunto un significativo rilievo nell'ordinamento regionale con riferimento ai fenomeni di riordino territoriale, sia in virtù del maggiore rilievo riconosciuto al principio di adeguatezza, sia in virtù di spinte localistiche determinate da squilibri territoriali di tipo economico e finanziario più che di tipo politico e/o culturale⁴²⁰».

Quanto alle variazioni territoriali, avviene un controllo di congruità della proposta legislativa di modifica rispetto all'interesse delle popolazioni interessate, o arbitrare, se è affidata al popolo la risoluzione di conflitti di indirizzo e di merito politico insorti tra organi dell'apparato rappresentativo; tale ipotesi, non è tuttavia stata disciplinata da nessuno statuto. Per effetto della giurisprudenza costituzionale, è stato possibile definire la competenza della legge regionale all'individuazione delle popolazioni interessate previa consultazione obbligatoria.

Deve riconoscersi un'obbligatorietà dell'esito della consultazione referendaria, così come stabilita ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., limitatamente all'istituzione di nuovi Comuni e alla modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni.

2.2.2. *L'impercorribilità costituzionale di una secessione regionale mediante referendum.*

Lo strumento del referendum consultivo non ha tardato a dimostrare quanto in potenza possa rivelarsi funzionale a identificare un istituto «formalmente consultivo ma nella

⁴²⁰ Così rilevato da F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 76, «La introduzione di forme di governo regionali caratterizzate da una preminenza dell'esecutivo [...] ha reso ancor più opportuno e urgente il potenziamento degli strumenti di partecipazione alla vita politica e, in specie, degli istituti di democrazia diretta».

sostanza ad alta valenza politica⁴²¹», così come ipotizzato da un’alterna giurisprudenza costituzionale in materia⁴²². Nell’ambito dell’art. 116, terzo comma, Cost., è ammesso che le Regioni possano svolgere una consultazione popolare al fine di conoscere l’opinione dell’elettorato in merito alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Qualora la natura della consultazione risultasse però un’invocazione plebiscitaria, infatti, essa si porrebbe al di fuori del nostro ordinamento, poiché l’elettorato sarebbe chiamato ad alimentare un consenso – già largamente maggioritario – al solo fine di celebrarne l’entità⁴²³.

Le consultazioni popolari del 22 ottobre 2017 in ordine al c.d. “regionalismo differenziato” sull’asse lombardo-veneto hanno riprodotto il paventato rischio di strumentalizzazione politica connesso a un istituto di partecipazione democratica quale è il referendum consultivo⁴²⁴. La populistica, più che popolare, qualificazione dei due referendum è evidente nella comunicazione atta a veicolare richieste politiche autonomistiche mediante un “appello al popolo” operato nei confronti di elettori trattati alla stregua di abitanti di un territorio alla ricerca di una nuova dimensione, sul modello delle Regioni a statuto speciale. Essendo tutto ciò estraneo al nostro sistema giuridico, l’operazione referendaria si riduce a mostrare con evidenza il concetto del «primato

⁴²¹ A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012, 616.

⁴²² Spec. le sentt. n. 470 del 1992 e n. 496 del 2000 che affermarono l’impossibilità degli elettorati regionali di pretendere manifestazioni di autonomia differenti da quelle previste dalla revisione costituzionale, avendo cura di tutelare «più “l’ordine politico dello Stato” che non il suo “ordine costituzionale”» a parere di N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale. Commento alla Sentenza della Corte costituzionale n. 470/1992*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4268. Tuttavia, con l’ord. n. 102 del 2001 la stessa Corte rigettò l’istanza di sospensione di una delibera regionale lombarda (n. VII/25 del 15 settembre 2000) per l’indizione di un referendum consultivo attraverso cui chiedere ai lombardi se fossero favorevoli all’applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. per ottenere il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale.

⁴²³ Nella vasta letteratura, così A. CHIAPPETTI, voce *Plebiscito*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 953 s.: «L’esame dei casi di concreta sperimentazione del plebiscito prova che la sua attivazione, appunto in quanto non prevista da disposizioni costituzionali, scaturisce in genere da decisioni arbitrarie degli organi di governo che stabiliscono *ad libitum* di «sentire» il popolo su determinazioni che essi intendono adottare o hanno già adottato. È questa peculiarità che rivela la complessa se non anche contraddittoria matrice dell’atto plebiscitario».

⁴²⁴ Si permetta il rinvio a D. BALDONI, *Il coinvolgimento...*, cit., 2019, laddove si riportava l’inequivocabile contenuto del comunicato stampa del Presidente del Veneto Zaia n. 601 del 21 aprile 2017: «Per il Veneto questa data ha un’importanza del tutto particolare perché è una data simbolo, in quanto andremo al voto esattamente 151 anni dopo il plebiscito con cui la nostra Regione fu annessa al Regno d’Italia. Noi speriamo che il nostro referendum si trasformi nella risposta corale dei veneti a quel plebiscito del 1866 e che il Veneto voti compatto, dichiarando anzitutto e soprattutto la propria autonomia e la sua storica e genetica voglia di autodeterminazione».

incondizionato della *ratio populi* sulla *voluntas legislatoris*⁴²⁵». Queste argomentazioni assumono ancor più valore in Lombardia e in Veneto, laddove i Presidenti delle Giunte risultano sostenuti da maggioranze politiche apertamente favorevoli all'accrescimento dell'autonomia regionale per effetto di un consolidato orientamento elettorale che vede gli stessi partiti saldamente al governo di queste Regioni senza alcuna interruzione da oltre vent'anni⁴²⁶. D'altronde, si può adattare anche all'Amministrazione regionale la considerazione secondo cui «laddove il potere di indire un referendum risiede nelle mani del governo, è assai probabile che esso rappresenti un'arma tattica per rafforzare il potere dell'esecutivo⁴²⁷».

I giudici avevano dichiarato l'incostituzionalità delle leggi nn. 15 e 16 del 19 giugno 2014 con le quali la Regione Veneto aveva surrettiziamente introdotto dei referendum di matrice secessionista in violazione degli artt. 3, 5, 116, 117, 119 e 138 della Costituzione⁴²⁸, assecondando l'idea dell'esistenza di «una sorta di “limite logico” alla presunta “equiparazione” degli enti costitutivi della Repubblica⁴²⁹». Tuttavia, residuava una tipologia di consultazione nella quale «il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti⁴³⁰». Di talché, è stato possibile svolgere la consultazione per conoscere la volontà dell'elettorato regionale con riferimento all'attivazione del terzo comma dell'art. 116 Cost., che, tuttavia, era stato originariamente previsto come *step* eventuale qualora fosse fallito il negoziato tra Stato e Regione. Successivamente, però, i Presidenti di Regioni – consci della pressoché incolmabile distanza delle diverse posizioni negoziali – hanno preferito lasciare che un voto popolare desse preventiva forza alle trattative, cosicché nella partita entrasse anche

⁴²⁵ A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, n. 20, 2017, 3.

⁴²⁶ La coalizione di centro-destra rappresenta storicamente la maggioranza in Lombardia per effetto delle Giunte Arrigoni (Lega Nord) dal 1994 al 1995, Formigoni (Forza Italia) dal 1995 al 2013, Maroni (Lega Nord) dal 2013 al 2018 e Fontana (Lega Nord) dal 2018 ad oggi; in Veneto attraverso le Giunte Galan (Forza Italia) dal 1995 al 2010 e Zaia (Lega Nord) dal 2010 ad oggi.

⁴²⁷ V. BOGDANOR, *Western Europe*, in D. BUTLER, A. RANNEY (eds), *Referendums Around the World*, London, 1994, 31.

⁴²⁸ Si confronti G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019, definisce «forme di contenimento dei rischi politici legati al referendum».

⁴²⁹ B. GUASTAFERRO, *Principio di unità, referendum consultivi regionali e sovranità frammentata*, in *Consulta online - Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 4.

⁴³⁰ Infatti, come recita la sent. n. 118 del 2015 Cort. cost. «Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.».

la dimensione del consenso elettorale. Appaiono prevalere gli elementi di natura populistica con cui la classe politica si rivolge al proprio elettorato e dal quale attende un ritorno in termini di immagine e riconoscimento pubblico, nella strumentalizzazione del ricorso a un referendum privo di effetti giuridici vincolanti. Conseguentemente, in letteratura è stato ventilato un intervento della Procura della Corte dei conti regionale allo scopo di indagare con riferimento alla «responsabilità di un'amministrazione che butta letteralmente milioni di euro per sostenere un evento che altro non è che un'occasione per fare propaganda politica⁴³¹». Più in generale, la vicenda si è incaricata di dimostrare come «ciò che appunto il referendum ignora è il compromesso⁴³²», per cui il Giudice costituzionale – oltre la limitazione del legislatore – ha inteso costruire una cornice attorno al quadro referendario «al fine di ammortizzarlo con una forma di governo parlamentare basata sulla centralità dei partiti e delle organizzazioni politiche⁴³³».

2.2.3. *Il referendum statutario, un'eventualità costituzionalmente riconosciuta.*

Ulteriormente, in seguito alla revisione del Titolo V, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha integrato la Carta con il referendum statutario quale momento eventuale del procedimento di formazione degli statuti regionali ordinari⁴³⁴. Inserito al terzo comma dell'art. 123 Cost., il referendum statutario può essere richiesto entro tre mesi dalla pubblicazione dello statuto o di sue modificazioni, purché ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio

⁴³¹ R. BIN, *Il Veneto non è la Catalogna. Non serve la Guardia civil, basta la Corte dei conti*, in *lacostituzione.info*, 2017.

⁴³² Nell'insegnamento di M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, *passim*, trad. it. M. PALMA, *Economia e società*, vol. II, Milano, 1968, 751, laddove l'attitudine alla ricerca di un compromesso «fonda inevitabilmente la maggioranza di tutte le leggi in ogni stato di massa con forti contrasti regionali, sociali, confessionali e di altra specie».

⁴³³ In specie, G. ROLLA, *I quesiti delle consultazioni popolari. Considerazioni alla luce dell'esperienza referendaria in Italia*, in E. CECCHERINI, L.E. RÍOS VEGA, I. SPIGNO (a cura di), *Il diritto alla consultazione referendaria nel XXI secolo*, Napoli, 2021, 188 s., individua «un'interpretazione evolutiva dei limiti espliciti contenuti nell'art. 75, co. 2, Cost.», nonché dei «limiti impliciti, connessi alle caratteristiche stesse dell'istituto del referendum abrogativo» e infine «ha escluso l'ammissibilità di referendum volti ad abrogare leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie».

⁴³⁴ Pur con taluni *caveat*, v. art. 22, Stat, Emilia-Romagna che precisa come il quesito debba avere ad oggetto l'intero testo approvato dall'Assemblea regionale e l'art. 76, comma 5, stat. Liguria che fissa lo svolgimento del referendum entro sei mesi dalla richiesta e, in caso di ricorso del governo, successivamente alla decisione del Giudice delle leggi.

regionale. Lo statuto non sarà promulgato se non approvato dalla maggioranza dei voti validi al momento della sottoposizione alla consultazione referendaria. Parallelismo con il referendum costituzionale, non solo per l'eventualità dell'attivazione da parte di specifici soggetti e il tempo per poter avanzare la richiesta pari a tre mesi, ma perché la funzione svolta dalla Costituzione a livello nazionale è sovrapponibile a quella cui sono chiamati gli statuti a livello regionale.

Di contro, esiste la macro-differenza di un referendum mai precluso a priori denotando «la natura singolare della fonte statutaria quale atto di autonomia politico-organizzativa regionale posto in essere dalla Regione intesa come ente-ordinamento, in cui la diretta volontà popolare è costitutiva e determinante del suo contenuto e dei suoi effetti⁴³⁵». L'esecutivo avrebbe la facoltà di sollevare questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte entro il termine di 30 giorni. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito il potenziale cortocircuito derivante da una richiesta referendaria coeva al veto da parte del Governo. Infatti, in seguito alla sent. n. 304 del 2002, «il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale [...] decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla promulgazione, che è condizione per l'entrata in vigore». Dunque, è stato necessario individuare, come stabilito dalla sent. n. 445 del 2005, che «le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute prima del ricorso del Governo divengono necessariamente inefficaci⁴³⁶»; in conseguenza di ciò, gli effetti potenzialmente prodotti sul procedimento di richiesta referendaria da un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte non possono subire alcuna differenziazione a seconda dell'ampiezza della dichiarazione di illegittimità costituzionale. Si è pertanto delineata la necessaria attesa di quella che è stata ribattezzata come «norma semaforo⁴³⁷».

La tipologia statutaria individua una consultazione atta a rappresentare «uno strumento di controllo essenzialmente di tipo politico, a tutela di “istanze di uniformità”⁴³⁸», nonché

⁴³⁵ Come rilevato da G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova, 2008, 53, «si segue nel testo l'impostazione di Costantino Mortati che con riferimento al referendum costituzionale (pure eventuale), aveva sostenuto che appare inesatto configurare la funzione del referendum come adesione dall'esterno a una volontà altrui, mentre in realtà essa è rivolta ad integrarla, “a realizzare una compartecipazione ad una decisione comune” (Mortati, 1968)».

⁴³⁶ In ragione del fatto di come la medesima pronuncia n. 445 del 2005 riporti che «il tenore letterale del terzo comma dell'art. 123 della Costituzione rende palese che il referendum ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti».

⁴³⁷ M. OLIVETTI (a cura di), *Nuovi statuti...*, cit., 106.

⁴³⁸ «In tale veste, nella nuova edizione, si sostituirebbe al pregresso vaglio parlamentare» nella lettura di A.

dotato di una natura ibrida ritenuta dagli studiosi «al tempo stesso sospensiva e confermativa dell'efficacia statutaria⁴³⁹». In merito a quale fonte debba ritenersi abilitata a individuarne la disciplina, secondo «la soluzione accolta dalla prassi, sarebbe lo stesso art. 123 Cost. ad imporre direttamente al legislatore regionale di predisporre la legge sul referendum per l'approvazione dello Statuto, senza alcuna necessità dell'interposizione dello Statuto⁴⁴⁰».

La maggior parte degli statuti delle Regioni ordinarie si è fatto carico di ripetere al proprio interno la disposizione costituzionale, taluni hanno preferito evitare una pedissequa iterazione⁴⁴¹. La l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, ha fatto propria la volontà di escludere l'opzione di un referendum statutario per le Regioni a statuto speciale che, richiedendo una legge costituzionale per la sua approvazione, avrebbe astrattamente permesso una chiamata alle urne dell'intero elettorato italiano in riferimento alle vicende statutarie di un solo territorio regionale.

2.2.4. *La limitata novità referendaria propositiva e approvativa di tipo costitutivo.*

Si disse che «sarebbe auspicabile, anche a livello regionale, la previsione soprattutto di strumenti referendari che si inseriscano all'interno di procedimenti di formazione di atti-fonte, combinandosi con manifestazioni di volontà prodotte da assemblee elettive⁴⁴²». Effettivamente, la l. cost. n. 2 del 2001 ha richiamato espressamente al referendum propositivo, accanto alle tradizionali modalità abrogative e consultive, per ciascuna Regione a statuto speciale⁴⁴³. Negli statuti ordinari “di seconda generazione”,

MORRONE, *Lo statuto...*, cit., 13.

⁴³⁹ Secondo M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2005, 302, in quanto la sospensione della validità dello statuto in caso di richiesta referendaria si somma a quella di tre mesi successiva alla sua approvazione.

⁴⁴⁰ R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 9.

⁴⁴¹ In questo senso, non sono presenti riferimenti negli Statuti di Basilicata, Calabria, Molise, Toscana e Veneto.

⁴⁴² «Piuttosto che – come scritto da F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 81 – la proliferazione di referenda costituenti manifestazioni di volontà compiute in sé e del tutto autosufficienti».

⁴⁴³ L'art. 12 stat. Friuli-Venezia Giulia, l'art. 15 stat. Sardegna, l'art. 47 stat. Trentino-Alto Adige e l'art. 15 stat. Valle d'Aosta disciplinano «l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo» e nell'art. 13-bis stat. Sicilia è individuato come «con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea regionale sono disciplinati l'ambito e le modalità del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo». La Valle d'Aosta,

l'opportunità di tale previsione è stata anzitutto raccolta dall'art. 62 del Lazio, successivamente dall'art. 20 dello statuto della Basilicata e, infine, dall'art. 15 di quello campano, attraverso il referendum approvativo di tipo costitutivo. Quest'ultima ipotesi rappresenta la favorevole espressione del corpo elettorale, con una manifestazione di volontà "esclusiva" o "autosufficiente"⁴⁴⁴, alla richiesta di deliberazione su una legge o un regolamento proveniente dal Consiglio regionale aderendo «appieno alle coordinate di base di un referendum propositivo o approvativo di iniziativa popolare, secondo lo schema svizzero o statunitense⁴⁴⁵». Quando si rivolge uno sguardo in chiave comparata, è sempre opportuno notare come ciascun istituto maturi un adattamento diverso in rapporto alle condizioni politiche esistenti in ciascun paese e «negli Stati Uniti, gli strumenti di *direct legislation* non hanno una buona reputazione. Vi si vede, già da due secoli, un pericolo per le minoranze e una minaccia per la libertà⁴⁴⁶».

Le differenti tipologie di referendum propositivo possono essere individuate in una sistematica comune alle Regioni ordinarie e speciali il cui carattere peculiare è l'intervento preventivo del corpo elettorale nell'*iter legis* e il carattere propulsivo sotteso all'istituto⁴⁴⁷. Il Friuli-Venezia Giulia, tra le Regioni a statuto speciale, e il Lazio, tra quelle ordinarie, possiedono discipline di «rinforzo» o di «sostegno» all'iniziativa legislativa popolare, in caso di insipienza dell'Assemblea legislativa regionale: il Consiglio è chiamato a una deliberazione nel termine di un anno dalla presentazione di una proposta legislativa d'iniziativa popolare, pena la sottoposizione al corpo elettorale. Se il referendum raggiunge i *quorum* partecipativi e deliberativi richiesti, obbliga il Consiglio a esaminare il progetto di legge, pur senza vincoli in ordine all'approvazione. Posto a debita distanza dall'archetipo nord-americano, dall'elaborazione dottrinale non emerge una chiara aderenza a un modello alternativo di tale formulazione del referendum

con la l. n. 19 del 2003, e il Friuli-Venezia Giulia, con la l. n. 5 del 2003, hanno disciplinato l'istituto, unitamente alla Provincia autonoma di Bolzano, con la l. n. 11 del 2005, e alla Provincia autonoma di Trento, con la l. n. 3 del 2003.

⁴⁴⁴ F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 89.

⁴⁴⁵ M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 898.

⁴⁴⁶ «Il referendum sarebbe intrinsecamente conservatore se non reazionario, perché – come sottolineato da A. AUER, *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, 73 – farebbe appello alla convinzione di quella maledetta maggioranza silenziosa che sognerebbe solamente di sfuggire alla complessità della società contemporanea verso un'età dell'oro più o meno mitica».

⁴⁴⁷ S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica...*, cit., 120.

propositivo, trattasi per taluni di un particolare tipo di referendum consultivo⁴⁴⁸, ipotesi contrastata dall'idea che sia piuttosto un'iniziativa legislativa rinforzata⁴⁴⁹.

Di contro, una seconda tipologia qualificabile come «lettura forte⁴⁵⁰» è propria del modello vincolante espresso dalla Valle d'Aosta, prevedendo come una proposta di legge di iniziativa popolare, purché sottoponibile a referendum propositivo e sottoscritta da almeno il 5 per cento degli elettori, possa essere presentata al Consiglio della Valle con l'obbligo di esaminarla e di decidere in merito in tempi ristretti (120 giorni quale durata complessiva dell'*iter*). In caso di reiezione non meramente formale, la legge è sottoposta a referendum propositivo e approvata se partecipa al voto almeno il 45 per cento degli aventi diritto e i «sì» costituiscono la maggioranza dei voti validamente espressi. A quel punto, la legge deve essere promulgata dal Presidente della Regione o, di contro, la questione non potrà essere riproposta per cinque anni. Nella medesima categoria trova cittadinanza la disciplina della Provincia autonoma di Bolzano, malgrado essa rappresenti un grado ancor maggiore di vincolatività perché non include un passaggio consiliare, ma sottopone il progetto di legge direttamente al voto del corpo elettorale. Quest'ultimo, se ha partecipato al voto nella misura di almeno il 40 per cento degli aventi diritto e si siano espressi a favore la maggioranza dei voti validamente espressi, deve essere promulgato dal Presidente della Provincia o, se il risultato è negativo, la medesima richiesta non può essere proposta per i successivi cinque anni. La normativa introdotta dalla Provincia autonoma di Trento si discosta solo parzialmente da questa impostazione in quanto non individua gli effetti dell'esito positivo del referendum, se non obbligando Giunta e Consiglio ad adottare i provvedimenti conseguenti necessari a dare attuazione al risultato della consultazione, entro i tre mesi successivi⁴⁵¹.

L'introduzione di una nuova specie del *genus* ha rappresentato a livello regionale il primo vero sguardo in avanti rispetto a quello proposto dal legislatore statale che solo recentemente si è andato a prefiggere la finalità di garantire, al sempre più disaffezionato

⁴⁴⁸ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale...*, cit., 201 s., al pari di G. D'ALESSANDRO, *La partecipazione popolare*, in M. RUOTOLO, G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012, 285.

⁴⁴⁹ Nel raffronto con M. GORLANI, *Il referendum...*, cit., n. 3, 2008, 473, che lo descrive in termini di «rinforzo» e «sostegno» e M. OLIVETTI, *I referendum...*, cit., 697, finalizzato a creare un «vincolo politico più stringente».

⁴⁵⁰ C. PETRILLO, *Il referendum c.d. propositivo nella disciplina e nell'esperienza di alcune Regioni, in attesa dell'introduzione a livello nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2016, 265.

⁴⁵¹ Si veda V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 130.

elettore, la certezza di «un esito positivo o negativo, [che] comunque non possa concludersi con il sostanziale *non liquet*⁴⁵²». Secondo l'ipotesi che ha superato la prima lettura durante la XVIII legislatura⁴⁵³, entro diciotto mesi dalla presentazione da parte di almeno cinquecentomila elettori di una proposta di legge, il Parlamento sarà obbligato ad approvarla e, qualora la ignorasse o approvasse un testo difforme e non condiviso dal comitato referendario, si aprirebbero le porte per un'inevitabile consultazione popolare; si tratterebbe di una vera e propria «nuova forma di legislazione popolare non limitata ad un atto unidirezionale, di legislazione negativa⁴⁵⁴». La proposta riporta alla memoria quanto contemplato dal progetto di revisione della seconda parte della Costituzione promosso dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali del 1997 nel cui progetto era «altresì indetto referendum popolare per deliberare l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa».

In uno sguardo comparato, si osserva come «la distinzione principale nell'ambito del referendum in senso lato è quella tra referendum strettamente inteso e iniziativa popolare⁴⁵⁵». Il referendum propositivo è un istituto particolarmente diffuso nell'ordinamento nordamericano che ha potuto contare sulla presenza delle *initiative* in modo capillare, anche se non unanime, nelle Costituzioni degli Stati membri⁴⁵⁶. Ciò si deve all'attivismo del movimento *Progressist and Populist* che nel corso del XIX secolo propugnò l'impegno di numerosi Stati a introdurre nei propri testi costituzionali i

⁴⁵² R. BIN, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid*, n. 15, 2018, 5.

⁴⁵³ Trattasi della proposta di legge costituzionale sul referendum propositivo A.S. 1089 “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum” che è in corso di esame al Senato.

⁴⁵⁴ E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018, 595.

⁴⁵⁵ «Nel primo il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi su un testo proveniente da un organo direttamente o indirettamente rappresentativo su iniziativa di una sua frazione o di un soggetto pubblico, mentre la seconda consiste nel diritto di un certo numero di cittadini-elettori di avanzare una proposta che di regola sarà poi sottoposta al voto popolare», seguendo la distinzione proposta da M. VOLPI, voce *Referendum...*, *cit.*, 500.

⁴⁵⁶ Si veda M. GORLANI, *Il referendum...*, *cit.*, 475 s. che riporta come «Il referendum propositivo non trova spazio, invece, nella Costituzione federale, che non fa alcun cenno ad istituti di democrazia diretta, né nel testo originario, né nei successivi emendamenti. Traspare in ciò la diffidenza dei *Framers* nei confronti di un'influenza diretta del popolo sulla legislazione e sul governo, diffidenza che li guidò nella elaborazione esclusivamente dei meccanismi di democrazia rappresentativa; tant'è vero che nemmeno le numerose e coeve Costituzioni statali, approvate a partire dalla dichiarazione di indipendenza del 1776, contemplano un ruolo popolare diverso dal momento elettorale».

referendum e le *initiative*, fagocitati dall'insoddisfazione popolare nei confronti delle istituzioni rappresentative⁴⁵⁷. Altresì, in Svizzera si assiste a una «costante derivazione di ogni decisione politica da un'iniziativa o da un'approvazione da parte del popolo⁴⁵⁸», laddove, tuttavia, gli strumenti annoverabili nell'allargata definizione di democrazia partecipativa tendono a fondersi e confondersi tra loro rendendo complesso un parallelismo con il nostro Paese⁴⁵⁹. In particolare, nell'esperienza elvetica si utilizza l'espressione «iniziativa popolare» per denominare il ricorso allo strumento referendario comunale, cantonale o federale quale istituto attraverso cui i cittadini godono della possibilità di attivazione della procedura con facoltà di proposta del tema oggetto d'interesse. Nel complesso, come opportunamente rilevano i dati del saggio di Gorlani, «il movimento per l'iniziativa legislativa popolare ha avuto un andamento altalenante⁴⁶⁰», ma parimenti «in ogni caso, ai giorni nostri il tema è riaperto, e di introdurre (o reintrodurre) un potere di *initiative* e/o di referendum se ne parla ormai in tutti gli Stati».

Gli stati dell'Unione americana e i cantoni della Svizzera hanno infatti realizzato la prima istituzionalizzazione della storia che ha successivamente mantenuto dimensioni medio-grandi⁴⁶¹, in ossequio al comune fondamento costituzionale della «“comunità degli uomini” che detiene originariamente tutti i poteri, compreso quello legislativo⁴⁶²». Ciononostante, lo strumentario che è espressione della democrazia diretta non gode di buona critica, rappresentando una potenziale minaccia ai gruppi minoritari da parte di una

⁴⁵⁷ In merito, cfr. J. ELLIS, *Democratic delusions: the initiative process in America*, Kansas, 2002, 35.

⁴⁵⁸ S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica...*, cit., 121.

⁴⁵⁹ Menzionando in tal senso quanto scritto da F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

⁴⁶⁰ Si passa da decenni in cui sono state portate al voto, tra tutti gli Stati che le contemplanò, fino ad un massimo di 389 iniziative (decennio 1991-2000) a decenni nei quali il numero di iniziative legislative si è fermato a poche decine (1901-1910, anche perché, all'epoca, non tutti gli Stati odierni ne disponevano; 1961-1970).

⁴⁶¹ P.V. ULERI, *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, Bologna, 2003, spec. 123-141, fa risalire al XIX secolo l'origine delle prime consultazioni per la ratifica con voto popolare delle costituzioni statali svizzere; in particolare, nei primi mesi del 1831 quando una decina di cantoni si dotarono di una nuova costituzione «seguendo fedelmente il modello americano e girondino, con le sue tre tappe caratteristiche»: i) un'assemblea popolare impone alle autorità l'elezione di ii) un'Assemblea costituente, «una istituzione precedentemente sconosciuta in Svizzera». Parimenti, negli *States* in Connecticut (1818) e Maine (1819), per proseguire nei due decenni successivi a: New York (1821), Rhode Island (1824), Virginia (1829), Georgia (1833), Tennessee (1834), North Carolina e Michigan (1835). Con riferimento al mantenimento nel tempo dell'attualità della partecipazione, v. *IBID.*, 49, laddove la tabella sinottica dell'evoluzione e istituzionalizzazione del fenomeno referendario in alcune democrazie liberali mostra Stati Uniti e Svizzera come gli unici Paesi a mantenere un'intensità del fenomeno alta e molto alta nel medio/lungo periodo con un andamento del fenomeno nel tempo regolare e persistente nel medio/lungo periodo.

⁴⁶² A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, 33 s.

certa vocazione populista, nonché un impedimento al progresso sociale e di ostacolo alla centralità del ruolo del Parlamento.

2.2.5. *Le mancanze: la consultazione referendaria arbitrare o controllo o sospensiva.*

Non è stato previsto in alcuno statuto il referendum di tipo “arbitrale”, quello denominato “controllo” e, neppure, il “sospensivo”, perpetuando «l’idea di un legislatore statutario cauto e sostanzialmente avaro⁴⁶³».

Nel primo caso, si prefigura un’ulteriore tipologia del sopradescritto referendum approvativo, che però – a differenza di quest’ultimo – crea un momento solo eventuale in una fase successiva alla deliberazione del testo. Infatti, esso rappresenta «quella forma di referendum con cui è affidata al popolo la risoluzione di conflitti di indirizzo e di merito politico insorti tra organi dell’apparato rappresentativo⁴⁶⁴». La nuova formulazione degli artt. 121 e 122 Cost. permette di convenire con l’esclusione dell’arbitrale «in ragione della posizione costituzionale della Giunta regionale (ritenuta non abilitata dalla Costituzione a perseguire un indirizzo autonomo da quello del Consiglio)⁴⁶⁵», nonché – più in generale – con il rischio di un disarmonico rapporto con la Costituzione che non contempla alcuna ipotesi di conflittualità tra principio rappresentativo e coinvolgimento dell’elettorato attraverso strumenti di democrazia partecipativa.

Nel secondo caso, invece, trattasi di una «manifestazione di volontà che non riveste il rilievo di un’iniziativa, né assume carattere vincolante rispetto alla volontà degli organi politici rappresentativi della Regione, ma preclude, nel caso di esito negativo, l’adozione di un certo atto⁴⁶⁶» Dunque, alla luce della definizione prodotta in letteratura, è doveroso chiedersi se questa tipologia non sia invece rinvenibile nel referendum previsto per variazioni territoriali, malgrado il *nomen* di consultivo.

Nell’ultimo caso, infine, il popolo ricopre un vero e proprio ruolo di giudice delle dicotomiche scelte di politiche pubbliche in campo. Lo scenario preso in considerazione «non muta di molto se, cambiando il punto di vista, si guardano le cose passando dal

⁴⁶³ In proposito, G. GALANTE, *La democrazia...*, cit., 12 ss.

⁴⁶⁴ M. SCUDIERO, *Il referendum...*, cit., 86.

⁴⁶⁵ «È evidente che tale ostacolo è ora venuto meno, in particolar modo nelle Regioni che adotteranno il modello dell’elezione diretta» nella riflessione di M. OLIVETTI (a cura di), *Nuovi statuti...*, cit., 451.

⁴⁶⁶ F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 95.

piano della prassi, referendaria e giurisprudenziale, a quello dell'azione politico-partitica⁴⁶⁷». In questa circostanza, la Giunta non può essere chiamata a essere titolare dell'iniziativa referendaria, pena la trasformazione della tipologia da sospensiva ad arbitrare e la rottura del rapporto di fiducia maggioranza consiliare-Giunta regionale.

Rispetto alle riflessioni prodotte in passato, attualmente «lo Statuto potrebbe introdurre e disciplinare nuove forme, come i referendum propositivi o quelli sospensivi, volti ad impedire l'entrata in vigore dell'atto normativo fino al decorso del tempo previsto per la richiesta referendaria, sulla base di quanto già accade per il referendum statutario⁴⁶⁸». Resta il rischio di «affidare al popolo uno strumento normativo “concorrente” con la legge ordinaria, senza prevedere alcun raccordo con il Parlamento, equivale però ad instaurare una situazione istituzionale di conflitto che difficilmente però può trovare nella Corte costituzionale il momento di effettiva mediazione⁴⁶⁹».

2.3. Modifiche agli altri istituti esistenti e talune innovazioni.

Manchevole in più punti nella prima esperienza statutaria, l'iniziativa legislativa popolare è attualmente facoltà di tutti gli enti locali ed è stato predisposto un procedimento di verifica dell'ammissibilità con decisione a data certa, anche se l'inottemperanza è priva di sanzione. Ciascuno statuto ha predisposto meccanismi tali da escludere l'ipotesi di insipienza dei Consigli regionali⁴⁷⁰. Malgrado ciò, trascurabile è il

⁴⁶⁷ Richiamando P. CARNEVALE, *I rischi...*, cit., 8 s., a) Per prima cosa, mi sembra opportuno sottolineare una tendenza delle forze politiche ad impossessarsi dello strumento referendario, sia cavalcando e dando il proprio patrocinio ad iniziative proposte *ab externo* da altri soggetti, sia promovendo in prima persona richieste di referendum, del quale si riduce così l'originaria portata polemica nei confronti del sistema politico-parlamentare, per promuoverne la funzione di strumento di lotta interno a quel medesimo sistema. [...]; b) Un secondo profilo d'interesse è quello che focalizza una certa attitudine della rappresentanza politica a neutralizzare le abrogazioni referendarie attraverso un'operazione di sostanziale obliterazione-aggiramento dei loro esiti. [...]; c) Vi è infine un terzo ed ultimo aspetto da porre in luce. Si tratta di quella che mi sentirei definire la prassi dell'evirazione referendaria, seguita dalle forze politiche avverse all'iniziativa di abrogazione popolare e che si sostanzia nel suo disinnescamento perseguito attraverso l'invito a non recarsi alle urne, in modo da far saldare il dissenso all'abrogazione alla quota di fisiologica (e crescente) astensione che connota le consultazioni popolari. [...]

⁴⁶⁸ La valutazione di R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123...*, cit., 9, si realizza «considerate le accresciute competenze regionali, a seguito della riforma del Titolo V, nonché la competenza statutaria in materia di forma di governo».

⁴⁶⁹ *Ex plurimis*, C. CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1987, 335; C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma...*, cit., spec. 57 ss.

⁴⁷⁰ V. l'obbligatorietà della presa in considerazione delle petizioni presentate presso il Consiglio regionale della Campania.

numero delle iniziative popolari giunte ad approvazione dalla legislatura successiva all'entrata in vigore della riforma del Titolo V all'interno delle regioni a statuto ordinario⁴⁷¹.

Nei nuovi statuti è stato individuato un collegamento con i referendum⁴⁷² al fine di ingenerare maggiore coinvolgimento e incidere – come originariamente ipotizzato⁴⁷³ – sulla forma di governo regionale. Pur nell'assenza dell'approvazione, la sola proposizione delle iniziative può «indurre gli organi legislativi a entrare nel merito di questioni considerate di rilevante interesse per la comunità regionale⁴⁷⁴», ma i dati dal 2005 in avanti non hanno invertito il *trend*, anche con riferimento alla mera proposizione⁴⁷⁵, nel cui computo complessivo sono sommate pure quelle proposte di legge regionale di iniziativa popolare presentate nella precedente legislatura per cui il regolamento interno dall'Assemblea legislativa regionale non prevede la decadenza.

Con riguardo ai limiti, sembra evidente la volontà degli statuti di “seconda generazione” di restringere l'ambito entro il quale è possibile avanzare la proposta. Più unica che rara è la possibilità di leggere l'estensione dell'iniziativa ai provvedimenti amministrativi regionali di interesse regionale⁴⁷⁶, mentre in nessuno statuto è contemplata

⁴⁷¹ Avendo cura dei rapporti/stati sulla legislazione annuali o di legislatura pubblicati nei siti istituzionali: Abruzzo (0, fino al 2019), Basilicata (0, dal 2013 al 2019), Calabria (0), Campania (0, con esclusione della IX legislatura), Emilia-Romagna (2), Friuli-Venezia Giulia (0, fino al 2018), Lazio (0, fino al 2013), Liguria (0), Lombardia (0), Marche (2, fino al 2018), Molise (n.d.), Piemonte (1, fino al 2016), Puglia (1), Sardegna (0, dal 2019), Sicilia (0, dal 2008 al 2014), Toscana (0, fino al 2019), Province autonome del Trentino-Alto Adige (1 Bolzano, fino al 2018, e 2 Trento, fino al 2013), Umbria (1, fino al 2015), Valle d'Aosta (3), Veneto (n.d.).

⁴⁷² Quanto al collegamento con il referendum abrogativo, v. art. 12 stat. Calabria, art. 62 stat. Lazio, art. 83 stat. Piemonte e art. 4 l. stat. Sardegna 10 luglio 2008, n. 1, art. 23 l. stat. Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 2003, n. 5; quanto al referendum con effetti approvativi, v. art. 15 stat. Campania, art. 15 l.p. Bolzano 18 novembre 2005, n. 11, art. 16 l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 3, e artt. 12 ss. l.r. Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n. 19, e art. 3 l.r. Valle d'Aosta 14 marzo 2006, n. 3.

⁴⁷³ Individuato da F. CUOCOLO, voce *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, spec. 611., quale «importante indice di riferimento per la stessa comprensione della realtà dei rapporti tra supremi poteri»; altresì, descritto da E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1986, 206, «come un nuovo metodo di governo, ancorato direttamente al principio della sovranità popolare, in modo da colmare il distacco tra governanti e governati».

⁴⁷⁴ V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 116.

⁴⁷⁵ Avendo cura dei rapporti/stati sulla legislazione annuali o di legislatura pubblicati nei siti istituzionali: Abruzzo (0, fino al 2019), Basilicata (1, dal 2015 al 2019), Calabria (15, fino al 2019), Campania (0, con esclusione della IX legislatura), Emilia-Romagna (4), Friuli-Venezia Giulia (0, fino al 2018), Lazio (1, fino al 2013), Liguria (19), Lombardia (23), Marche (4, fino al 2018), Molise (n.d.), Piemonte (4, fino al 2016), Puglia (5), Sardegna (2, dal 2019), Sicilia (9, dal 2008 al 2014), Toscana (8, fino al 2019), Province autonome del Trentino-Alto Adige (4 Bolzano, fino al 2018, e 5 Trento, fino al 2013), Umbria (4, fino al 2015), Valle d'Aosta (9), Veneto (n.d.).

⁴⁷⁶ Il solo statuto del Piemonte, all'art. 74, comma 1, prevede che «I cittadini esercitano l'iniziativa per la formazione di leggi e di provvedimenti amministrativi di interesse generale, nonché di proposte di legge alle Camere».

la facoltà di intervento in materia regolamentare in quanto rientrano nelle competenze della Giunta i regolamenti e gli atti amministrativi. L'unica materia preclusa senza distinzioni è quella del bilancio, parimenti sottratta all'iniziativa consiliare in favore della Giunta.

Differentemente dalla disciplina statale che non ha fornito buona prova di sé, gli statuti hanno cercato di scongiurare quell'irrelevanza cui l'iniziativa legislativa sembra essere condannata all'interno del nostro Paese⁴⁷⁷. Infatti, è talvolta prevista la possibilità per i proponenti di illustrare la proposta nella Commissione competente per materia⁴⁷⁸, un termine entro il quale il Consiglio deve garantire una risposta⁴⁷⁹ o il periodico aggiornamento⁴⁸⁰, pena l'iscrizione all'ordine del giorno della prima seduta consiliare⁴⁸¹, oltre alla non decadenza dei progetti allo scadere della legislatura⁴⁸².

Infine, possono essere menzionati una serie di organi che, pur non essendo obbligatori, restituiscono «la fantasia degli “statuenti” regionali⁴⁸³» in ordine alla creazione di luoghi istituzionali di confronto e raccordo differenziabili per composizione, finalità e natura. Tra questi, possono essere isolati taluni organi che paiono caratterizzarsi per una vocazione alla partecipazione e alla rappresentanza degli interessi. Nella categoria possono essere ricompresi essenzialmente tre tipologie di consessi: a) i Consigli regionali dell'economia e del lavoro; b) i Consigli delle autonomie locali; c) le Consulte dei corregionali nel mondo, nonché degli immigrati⁴⁸⁴. Il denominatore comune sembra essere la volontà di concretizzare una reale esigenza di coinvolgimento, pur nell'assenza di una specifica necessità amministrativa, malgrado spesso si assista a un risultato prettamente simbolico.

In conclusione, agli occhi dello studioso «viene esplicitata la relazione di strumentalità

⁴⁷⁷ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1979, 301 s.

⁴⁷⁸ Art. 29, comma 3, stat. Calabria e dell'art. 74, comma 3, stat. Piemonte.

⁴⁷⁹ Art. 18, comma 1, stat. Emilia-Romagna, art. 37, comma 3, stat. Lazio, art. 7, comma 2, stat. Liguria, art. 74, comma 3, stat. Toscana.

⁴⁸⁰ Art. 21, comma 2, stat. Lombardia.

⁴⁸¹ Art. 54 stat. Campania, art. 18, comma 6, stat. Emilia-Romagna, art. 42 stat. Molise e art. 76 stat. Piemonte, art. 74, comma 3, stat. Toscana e art. 20, comma 6, stat. Veneto.

⁴⁸² Art. 53, comma 4, stat. Campania, art. 21, comma 2, stat. Lombardia, art. 15, comma 4, stat. Puglia e art. 35, comma 4, stat. Umbria.

⁴⁸³ M. OLIVETTI, *Nuovi organi regionali “non necessari”*, in R. BIFULCO, (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 354.

⁴⁸⁴ Particolare successo è stato registrato dall'istituzione di Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, previste dal comma 6 dell'art. 42 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ossia il T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

tra informazione istituzionale e partecipazione: quell'osmosi tra informazione e partecipazione che era stata segnalata come elemento di pregio degli statuti "di prima generazione" risulta oggi certamente valorizzata⁴⁸⁵», ma non ancora integrata nel tessuto democratico prodotto dalla nuovo corso statutario.

2.4. *L'effettivo ricorso agli strumenti di partecipazione democratica.*

Nella ricerca di una piena considerazione del coinvolgimento popolare, occorre attribuire alla democrazia un'applicazione «più completa e diffusa, ma anche più e meglio partecipata⁴⁸⁶». Sono intercorsi dodici anni tra la prima e l'ultima approvazione degli statuti "di seconda generazione"⁴⁸⁷, con notevoli criticità riscontrabili nel contenuto e nell'*iter* di approvazione⁴⁸⁸. Già da questo primo dato, appare evidente l'assenza di una volontà di agire tempestivamente in ordine alle direttrici ispiratrici della riforma dell'ordinamento. Nella precedente tornata del 1970, le Regioni chiusero in pochi mesi i lavori di statuti redatti *ex novo*; l'Abruzzo e la Calabria, pur al centro di aspre polemiche per la destinazione del capoluogo regionale, nella primavera del 1971 avevano già provveduto ad approvare il loro statuto.

Nell'evidenza che le scelte conservative compiute dagli statuti "di prima generazione" abbiamo indubbiamente inciso nel limitato sviluppo della democrazia partecipativa regionale, occorre annoverare tra le ragioni dell'insuccesso pure «il carattere consociativo del sistema politico-istituzionale; la mancanza di un tessuto di formazioni sociali, esterne

⁴⁸⁵ «Dal momento che tutti gli statuti sino ad oggi approvati ribadiscono la centralità della partecipazione e la strumentalità, rispetto a questa, degli strumenti conoscitivi e informativi. Non solo, ma nella maggior parte degli statuti si aggiunge, al profilo tradizionale dell'informazione "in uscita", quello dell'informazione "in entrata" [...] la necessità di estendere la partecipazione a tutte le fasi della vita politico-istituzionale della Regione (programmazione, attività normativa, attività amministrativa, ecc.). [...] legame che quasi tutti gli statuti stabiliscono fra partecipazione e sussidiarietà» in A. VALASTRO, *Gli strumenti...*, cit., 84 s.

⁴⁸⁶ G. PASQUINO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, 8.

⁴⁸⁷ Approvazione statuti nella legislatura regionale successiva all'adozione della l. cost. 1/1999: Calabria (l.r. 25/2004), Lazio (l.r. 1/2004), Puglia (l.r. 7/2004), Emilia-Romagna (l.r. 13/2005), Liguria (l. statutaria 1/2005), Marche (l.r. 1/2005), Piemonte (l.r. 1/2005), Toscana (Bur 11 febbraio 2005) e Umbria (l.r. 21/2005). Nella successiva, hanno provveduto l'Abruzzo (Bura 10 gennaio 2007, n. 1), la Lombardia (Burl 24 maggio 2008, n. 21) e la Campania (l.r. 6/2009). Infine, il Veneto (l. statutaria 17 aprile 2012, n. 1), il Molise (l.r. 18 aprile 2014, n. 10) e la Basilicata (Bur 17 novembre 2016, n. 42).

⁴⁸⁸ Avendo cura di considerare l'analisi quale prima necessaria lettura, v. N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i "colpi" inferti ai principi del costituzionalismo)*, in R. BIFULCO, (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

o trasversali rispetto al sistema partitico, in grado di stimolare e sostenere movimenti e/o iniziative referendarie; la debolezza storica delle strutture organizzative regionali dei partiti; la debolezza endemica della classe politica regionale⁴⁸⁹». Evitando le forzature di un processo *top-down*, «era viva la speranza che gli statuti avrebbero saputo tracciare le linee di collegamento tra società politica e società civile, innestando potenti istituti di partecipazione popolare nell'impianto essenzialmente rappresentativo della forma di governo regionale. [...] Non fu, lo si sa bene, così. Non fu così *in the books* e non fu così neppure *in action*⁴⁹⁰».

I contenuti degli statuti “di seconda generazione”, chiamati a correggere gli errori della prima fase, «non sono andati al di là di mere enunciazioni di principio o della riproposizione di strumenti già sperimentati quali la *petizione*, l'*iniziativa popolare* e i referendum⁴⁹¹». Le funzioni regionali sulla partecipazione sono state concentrate nel Consiglio regionale e nelle sue articolazioni, relegando le altre differenti forme di esercizio a trovare una legittimità soltanto in via eccezionale e, in particolare, allorché l'attività degli organi rappresentativi fosse stata denegata⁴⁹². Eppure, sarebbe bastato «non di utilizzare semplicemente i *vecchi* arnesi della tradizionale partecipazione popolare – ma piuttosto di inventarne di *nuovi* e più incisivi, da rapportare alla concreta gestione amministrativa della cosa pubblica – visto che *nuovi* sono gli ordinamenti regionali che saranno destinati ad utilizzarli⁴⁹³». Al contrario, l'istituto partecipativo è risultato privo di interesse al punto tale «da apparire come uno strumento quasi dimenticato, se non addirittura praticamente sconosciuto rispetto agli stessi cittadini⁴⁹⁴»,

⁴⁸⁹ Opportunamente oggetto della disamina di F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 77.

⁴⁹⁰ «Per un verso, gli statuti si appiattirono in buona misura sul modello degli istituti partecipativi previsti dalla Costituzione e dalla legislazione statale. Per l'altro, la classe politica regionale, ancora non sicura della propria stessa identità e della possibilità di costituirsi come entità socio-politica in qualche modo autonoma rispetto alla classe politica statale, non si sentì particolarmente stimolata a sollecitare il confronto con l'opinione pubblica regionale», nel giudizio di M. LUCIANI, *Gli istituti...*, cit., 165 s.

⁴⁹¹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale...*, cit., 197.

⁴⁹² Si confronti M. SCUDIERO, *Il referendum...*, cit., 84, «Tutto ciò si realizza, appunto, ammettendo che il popolo possa deliberare direttamente leggi e atti amministrativi, ma soltanto dopo che sia apparsa in concreto l'impossibilità di ottenerli dagli organi rappresentativi».

⁴⁹³ «Insomma, bisognerebbe riuscire a trasformare questa vecchia materia in una importante tessera del mosaico che costituisce, [...] il concetto, intrinsecamente ricco e complesso, di “forma di governo” regionale» a parere di A. SPADARO, *I “contenuti” degli statuti regionali (con particolare riguardo alla forma di governo)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001, 95 s.

⁴⁹⁴ G.M. SALERNO, *Statuti regionali...*, cit., 133 s., rammenta come «in una prima fase per un verso si è rilevato il ritardo delle Regioni nell'adozione delle leggi di attuazione delle disposizioni statutarie relative ai referendum, per altro verso si è appuntato lo sguardo sul limitato rilievo “contenutistico” della legislazione regionale», ma che attualmente «tali osservazioni, in parte giustificate nel non breve periodo

così da condurre le riflessioni del legislatore verso altri orizzonti⁴⁹⁵, avvalendosi altresì di rinnovati strumenti normativi.

di avvio degli ordinamenti regionali, non possono certo essere accolte allorché non solo si è giunti alla piena stabilizzazione dei relativi assetti istituzionali, ma soprattutto alla luce delle riforme costituzionali che hanno conferito alle Regioni competenze e poteri di autonomia assai rilevanti»; con riferimento ai dati sulle consultazioni regionali referendarie, v. T. BENEDIKTER, *La democrazia ...*, cit., 12 s.

⁴⁹⁵ V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 480, descrive l'attitudine del legislatore regionale a non "osare" come proveniente «prima di tutto, proprio dalle Regioni».

3. Le leggi generali sulla partecipazione.

Alla luce dell'analisi finora proposta, appare evidente il comune denominatore delle criticità emerse: una partecipazione eterodiretta non conseguente a un processo *bottom-up*. I meccanismi «di esaltazione del fenomeno partecipativo⁴⁹⁶» predisposti dall'alto non hanno stimolato l'interesse degli elettori verso un coinvolgimento attivo «nonostante tutta la retorica sulla partecipazione di cui trasudano statuti [comunali e] regionali⁴⁹⁷». Di conseguenza, l'esigenza di una legislazione regionale in materia va ricercata nella «crisi dei circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica⁴⁹⁸» che ha prodotto un permanente «stato di sofferenza⁴⁹⁹». Pertanto, una nuova fase di rilancio della partecipazione è stata avanzata dal legislatore attraverso la formale istituzionalizzazione di talune pratiche allo scopo di generare una sostanziale «incorporazione delle attività deliberative nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente costituiti in una comunità o in una società⁵⁰⁰».

Nel riconoscimento di questa mancanza originaria e attuale, malgrado la presenza di una stagione riformista, le realtà regionali hanno promosso una legislazione ordinaria che andasse oltre la mera attuazione delle disposizioni statutarie, approvando delle leggi generali sulla partecipazione che avessero l'ambizione di ridefinire i contenuti del coinvolgimento dell'elettorato nell'ambito dei processi democratici insiti nel proprio territorio. L'integrazione di norme e procedure di partecipazione all'interno dei percorsi decisionali ha istituzionalizzato tali pratiche, andando oltre i tradizionali appuntamenti elettorali e referendari con i quali si era soliti richiamare il dovere civico della comunità.

⁴⁹⁶ E. DE MARCO, *La partecipazione...*, cit., 263 ss.

⁴⁹⁷ P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, 47, intravede «l'esperienza italiana bloccata in mezzo al guado: i governanti hanno mostrato capacità di recuperare larga parte del controllo perso in termini di attivazione della procedura. Perna centrali di tale controllo si sono rivelati il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale e il requisito del *quorum* dei votanti richiesto per la validità della consultazione».

⁴⁹⁸ A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, n. 82, 2008, 86; ID., *La legge toscana sulla partecipazione: una difficile scommessa*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI, *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, Roma, 2013, 334 ss.

⁴⁹⁹ Come argomentato da R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 241: «Ad essere sotto accusa sono la mancanza di *responsiveness*, di *accountability* e di trasparenza, e il meccanismo stesso della rappresentanza».

⁵⁰⁰ Ritrovando il concetto espresso in J. HARTZ-KARP, M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs*, n. 9 (1), 2009, 125 ss.

Divisi fra l'ipotesi che un'istituzionalizzazione generasse una deriva incontrollata della partecipazione o un maggiore controllo politico-amministrativo, gli studiosi hanno osservato la prevalenza di indubbe opportunità accanto al persistere di non trascurabili debolezze⁵⁰¹.

Il bisogno di dedicare al coinvolgimento dell'elettorato degli interventi normativi organici evidenzia un *focus* attorno al diritto a partecipare secondo una lettura particolarmente individualista del fenomeno⁵⁰². «Ciò ha consentito di concentrare l'attenzione sul diritto a “prendere parte” al procedimento decisionale pubblico in modo paritario e rappresentativo dei vari punti di vista⁵⁰³». Trattasi altresì della volontà di guardare agli organi elettivi incaricati di prendere decisioni pubbliche come a istituzioni cui è chiesto di motivare pubblicamente le proprie scelte attraverso un «*pre-deliberative committment*»⁵⁰⁴.

Il nostro Paese è stato quello che per primo ha visto nascere al suo interno una rilevante legislazione regionale in materia. Tra le Regioni a statuto ordinario, la Toscana è stata pioniera nell'approvare la legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” (successivamente modificata e integrata dalla l.r. 2 agosto 2013, n. 46) che potesse fungere da apripista per favorire la circolazione di un modello di «legge che non si limiti

⁵⁰¹ M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Osservatorio regionale*, n. 3, 2017, 838, sottolinea come «tra i rischi, la letteratura evidenzia problemi legati alla ritualizzazione e sclerotizzazione della partecipazione, al possibile controllo “dall’alto” teso ad addomesticare (o, addirittura, a manipolare) la partecipazione, alla riproduzione delle ineguaglianze strutturali di potere all’interno della società e dell’economia. Tra i vantaggi, vi sono i temi che vanno dal conferimento di legittimità, efficacia e influenza ai processi decisionali pubblici, alla creazione di spazi che favoriscono l’azione collettiva; dalla promozione della partecipazione volontaria, all’offerta di garanzie sostantive e procedurali necessarie per evitare possibili distorsioni e manipolazioni; dai limiti di discrezionalità del sistema politico in termini di partecipazione, al rendere stabili nel tempo pratiche di partecipazione; e, infine, dall’influenza sulle scelte di governo, alla riconfigurazione degli attori che prendono parte ai processi decisionali».

⁵⁰² V. cap. I. La partecipazione nella democrazia multiforme. Un approccio storico-concettuale, § 3. “Quale fondamento costituzionale per la partecipazione?”.

⁵⁰³ «La scelta riflette un cambiamento significativo che emerge anche negli Statuti regionali; è stata superata l’idea che la partecipazione sia veicolata, in via esclusiva, dai partiti politici e dalle organizzazioni sociali». Come sostenuto, tra gli altri, da V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 197 s.: «Più ampiamente, la scelta regionale, per quanto circoscritta, evidenzia l’ambivalenza del concetto costituzionale di partecipazione che è un diritto e, al contempo, un principio che, caratterizzando la forma di Stato (art. 3, comma 2 Cost.) si riflette sulla forma di governo di tipo rappresentativo-partecipativa. Dalla disciplina regionale emerge di conseguenza che la partecipazione è, da una parte, un principio che – come riconosciuto dagli Statuti – connota il sistema di governo e la “forma” della Regione e, dall’altra, un diritto la cui compiuta attuazione dipende necessariamente dalla predisposizione di istituti e garanzie procedurali».

⁵⁰⁴ V. la teorizzazione elaborata da J. PARKINSON, *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford, 2006.

ad affermazioni di principio (già presenti, senza alcun esito, in migliaia di statuti regionali, provinciali e comunali), non pretenda di imporre regole o di attribuire poteri giuridici, ma che incoraggi e sostenga l'apertura, anche sperimentale, di processi partecipativi e garantisca che la selezione dei progetti sia affidata a soggetti competenti e neutrali⁵⁰⁵». L'esempio sarà seguito tre anni più tardi dall'Emilia-Romagna con la legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3, "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (successivamente modificata e integrata dalla l.r. 22 ottobre 2018, n. 15). In tale disciplina è evidenziabile un innesto di meccanismi concertativi all'interno della democrazia partecipativa, produttivo di forme concertative della "democrazia associativa" o di quella "pluralistica"⁵⁰⁶. L'intervento normativo segue concettualmente quello realizzato in Toscana, sia quanto alla *ratio legis*, sia per la concretizzazione di una pratica sperimentazione. Altro laboratorio è stato quello da cui è scaturita la legge regionale dell'Umbria del 16 febbraio 2010, n. 14, "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)" che ingloba in sé un'eterogeneità di interventi: a metà tra una legislazione attuativa delle disposizioni statutarie e una legge generale sulla partecipazione. «Pur avendo natura diversa, non è detto che tali istituti non possano essere disciplinati unitariamente⁵⁰⁷», dai referendum alla consultazione pubblica. Dall'esperienza umbra deriva un giudizio alla stregua di quello toscano per un'esperienza che «non si ferma peraltro alla sola autoabrogazione e manifesta invece una dimensione più generale, che può essere colta in una pluralità di soluzioni individuate nel testo, riassumibili nell'esigenza di evitare quelle ossificazioni dei procedimenti che potrebbero risultare alla prova dei fatti sostanzialmente inutili o controproducenti⁵⁰⁸».

Più recentemente, è stata approvata una legislazione in merito da parte dei Consigli

⁵⁰⁵ «Personalmente trovo molto saggia la scelta che la Regione Toscana sta compiendo, non a caso, al termine di un lungo processo di partecipazione», nell'opinione di L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia...*, cit., 12, che osserva come «la democrazia partecipativa non è (forse ancora per molto tempo) una forma di democrazia. Prenderà forma, pian piano, man mano che si creeranno occasioni e si inventeranno strumenti. Possibilmente senza preclusioni».

⁵⁰⁶ Si veda M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011, 218.

⁵⁰⁷ «Avendo comunque come obiettivo l'allargamento delle sedi di partecipazione, anche se attraverso modalità differenti» secondo V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 234.

⁵⁰⁸ M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2008, 8.

regionali della Puglia nel 2017 e delle Marche nel 2020; tra questi interventi, si è inserita la legge della Provincia autonoma di Bolzano del 2018. La legge regionale pugliese del 13 luglio 2017, n. 28, “Legge sulla partecipazione”, si è posta l’obiettivo di accrescere il capitale sociale dei territori per migliorare l’efficienza delle istituzioni pubbliche e promuovere le comunità e una cultura della responsabilità sociale, basata sulla nozione di cittadinanza attiva e uso condiviso dei beni comuni. Qualificata come “diritto e un dovere delle persone”, la partecipazione indica altresì «un metodo di governo basato sul coinvolgimento di cittadini, amministratori e attori sociali, culturali, economici, politici, scientifici⁵⁰⁹». La legge della Provincia autonoma di Bolzano del 3 dicembre 2018, n. 22, «Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica», introduce per la prima volta nell’ordinamento altoatesino taluni strumenti di democrazia partecipativa, nell’ambito delle generali disposizioni in tema di referendum e iniziativa popolare delle leggi. In perfetta continuità, la legge regionale delle Marche del 23 luglio 2020, n. 31, “Disposizioni in materia di partecipazione all’elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche” elenca finalità assai prossime, pur con rilievo diverso, a quelle previste dalle altre leggi regionali già esistenti. È individuato un processo partecipativo alla stregua di quello realizzato in Emilia-Romagna, promuovendo una partecipazione ad ampio spettro. Tuttavia, scontando ancora pratiche che appaiono eccessivamente eterodirette, «a tal fine servirebbe una più rigorosa disciplina procedimentale e la previsione di un’autorità imparziale che controlli lo svolgimento dei processi partecipativi⁵¹⁰».

Con riguardo alle caratteristiche dei differenti testi e ai loro *itinerari legis* (v. Tabella 2), emerge come la seconda legislazione della Toscana e quelle prodotte in Emilia-Romagna, Puglia e Marche siano maggiormente agili quanto a numero di capi/titoli e articoli, osservando negli altri testi una formulazione più corposa. La seconda legge Toscana ha avuto il percorso più rapido: dalla presentazione della proposta di legge, il 19 giugno 2013, all’approvazione della legge, il 23 luglio 2013, è passato poco più di un mese; tuttavia, si trattava di un testo manutentivo del precedente. Similmente, riguardo alla legge dell’Emilia-Romagna, dalla presentazione della proposta di legge, il 4 giugno 2018,

⁵⁰⁹ Approfondendo in M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? ...*, cit., 854, «essa mira, inoltre, a creare una sinergia virtuosa tra partecipazione e rappresentanza riducendo la distanza percepita degli elettori rispetto agli eletti e promuovendo la capacità associativa e di rete dei cittadini e dei Comuni».

⁵¹⁰ P. VIPIANA, *La recente legge marchigiana in tema di partecipazione: aggiunta un’altra tessera al mosaico della legislazione regionale sulle tematiche partecipative*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2020, 613 s.

all'approvazione della legge, il 17 ottobre 2018, è trascorso un breve lasso temporale. Parimenti, con riguardo alla legge delle Marche, in pochi mesi la proposta di legge è stata presentata, il 10 febbraio 2020, licenziata dalla commissione consiliare competente il successivo 13 luglio e approvata dall'Assemblea legislativa il 21 luglio 2020.

Tabella 2 - Comparazione formale delle leggi regionali generali sulla partecipazione.

Regioni/Provincia	Titolo legge generale partecipazione	n. capi/titoli	n. articoli
Toscana	l.r. 69/2007 “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”	8	30
Toscana	l.r. 46/2013 “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”	5	32
Emilia-Romagna	l.r. 3/2010 “Norme per la definizione e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”	5	18
Emilia-Romagna	l.r. 15/2018 “Legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della l.r. 9 febbraio 2010, n. 3”	4	23
Umbria	Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)	7	74
Puglia	l.r. 28/2017 “Legge sulla partecipazione”	4	19
Bolzano	l.p. 22/2018 “Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”	6	31
Marche	l.r. 31/2020 “Disposizioni in materia di partecipazione all’elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche”	4	14

A latere di queste, si trovano delle disposizioni legislative che, pur non riconducibili a una normazione generale *ad hoc*, debbono necessariamente essere considerate integrative della disciplina regionale sulla partecipazione. Si tratta del Capo V *ter* rubricato “Partecipazione negli enti locali” aggiunto dall’art. 24 della l.p. trentina 13 novembre 2014, n. 12, e dalla l.r. piemontese 16 maggio 2016, n. 10, recante “Norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva”.

3.1. *Il primo laboratorio regionale tra town meeting e sunset law.*

Il laboratorio è il luogo dove per eccellenza si sperimenta e, malgrado la sua

frequentazione sia solitamente appannaggio degli scienziati, capita sempre più sovente di trovarvi un legislatore che intenda testare l'efficacia di politiche pubbliche per un limitato periodo di tempo, così da valutare l'opportunità di renderle strutturali⁵¹¹. Nell'assecondare tale *modus procedendi* ha preso forma il “*Tuscany laboratory*”⁵¹², conseguente alla l.r. n. 69 del 2007. Con la previsione di un'abrogazione espressa contenuta nell'art. 26 rubricato “Durata della legge”, il Consiglio regionale toscano ha deciso di testare *ex post* il rendimento dei processi partecipativi svolti. Una “*sunset law*”⁵¹³ contenente una clausola di dissolvenza che ha inteso realizzare un “tagliando” alla disciplina prevedendo l'impegno del Consiglio e della Giunta a promuovere percorsi partecipativi a partire dai primi tre mesi del 2012, Dalla valutazione dell'efficacia, della diffusione e del rendimento dei processi di coinvolgimento promossi è scaturito l'aggiornamento normativo contenuto nella l.r. 2 agosto 2013, n. 46.

La genesi della deliberazione appartiene alla scelta di avviare nel 2006 una discussione pubblica sulla materia partecipativa realizzando un coinvolgimento ispirato alle forme e ai modi del *Town Meeting* (TM)⁵¹⁴, a cui successivamente è venuto ad affiancarsi l'*Electronic Town Meeting* (ETM)⁵¹⁵, alternativamente al modello delle *Landsgemeinde* dei cantoni svizzeri⁵¹⁶. Nella traduzione toscana di una procedura anglosassone, si sono

⁵¹¹ In merito alle leggi *ad tempus*, aventi carattere di transitorietà, v. F. CUOCOLO, voce *Legge*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVIII, Roma, 1990, 9.

⁵¹² Così come denominato da R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: The “Tuscany laboratory”*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 9 (1), 2013.

⁵¹³ M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? ...*, cit., 845.

⁵¹⁴ «Il TM, nasce negli Stati Uniti, nella regione del New England, nei villaggi coloniali del nord-est degli Stati Uniti. Originariamente il TM si svolgeva nella forma di assemblee che si tenevano tra gli abitanti per discutere le esigenze e le politiche del Paese. Negli Stati Uniti si è rivelato uno strumento utilizzato soprattutto a livello locale, nei centri più piccoli, per la definizione delle politiche pubbliche. Esistono diverse tipologie di TM, in particolare, quello aperto che coinvolge direttamente tutti gli abitanti e quello rappresentativo, cui partecipano solo alcuni cittadini per discutere e votare in vece della collettività che rappresentano [...] Il TM si svolge in quattro fasi: la riflessione e l'approfondimento del tema; la discussione condotta per piccoli gruppi (di 10 o 12 partecipanti), svolta alla presenza di un “facilitatore” che è collegato via computer ad una “cabina di regia” cui invia la sintesi della discussione; la riflessione sull'esito dei lavori dei vari gruppi una volta sintetizzati e restituiti all'Assemblea; infine, la votazione individuale, attraverso la quale i cittadini esprimono le proprie preferenze», come illustrato da V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., 201.

⁵¹⁵ Come spiega R. LEWANSKI, *Presentazione*, in V. GARRAMONE, M. AICARDI, (a cura di), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, Milano, 2011, 18, «L'ETM rappresenta oggi uno degli approcci dialogico-deliberativi più conosciuti e sperimentati. Grazie all'impegno della tecnologia informatica, l'ETM consente di far partecipare, ovvero comunicare e lavorare insieme, efficacemente grandi numeri di persone (maggiori rispetto al *Town Meeting* del New England, comparabili a quelli che si radunavano nell'agorà greca). Anche per questo motivo ha conosciuto una notevole diffusione».

⁵¹⁶ «Le varie forme di votazione popolare vigenti in America e in Svizzera, sottolineando in A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione...*, cit., 36 s., che esse presentano, sotto il profilo giuridico, una

potuti annoverare i pregi rinvenibili nell'avvio di una reale procedura negoziata tra le parti interessante, accanto però alla presenza di un coinvolgimento solo volontario e spesso di solo alcune fasce della popolazione regionale. Si deve alla Toscana la prima definizione completa di partecipazione in ambito regionale, consistendo, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), nel «contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa», perseguendo in concreto il dichiarato intento della democratizzazione dell'amministrazione, unitamente alla tacita ricerca di un'opera di educazione civica e giustizia sociale⁵¹⁷. Sono richiamati i limiti di operatività all'efficacia della decisione e il primato della democrazia rappresentativa. Il modello proposto dalla legge resta ampio al punto tale da lasciare libero margine di operatività alle più diverse tecniche di partecipazione.

Parimenti, la legge emiliano-romagnola n. 3 del 2010 rappresenta il secondo *step* del processo regionale di attuazione statutaria delle disposizioni in materia di partecipazione, avviato con la l.r. n. 34 del 1999 e in seguito novellata dalla l.r. n. 8 del 2008 in tema di iniziativa legislativa, referendum e istruttoria pubblica. Successivamente al 2010, l'Assemblea legislativa regionale ha ritenuto necessario tornare sul tema in virtù della nuova "legge europea" 24 dicembre 2012, n. 234, a cui adeguare l'ordinamento regionale, introducendo nuovi strumenti di sostegno e di valorizzazione dell'identità europea, nonché il riconoscimento normativo di alcune buone prassi già in essere; in particolare, il miglioramento del coordinamento tecnico-politico, l'attuazione dei principi europei per "legiferare meglio", il rafforzamento degli strumenti per la partecipazione, la trasparenza e le relazioni interistituzionali. Trattandosi di un intervento normativo riguardante solo alcune parti della legge, una legge di modifica è stata preferita a un provvedimento sostitutivo. L'aggiornamento normativo è stato prodotto tra il 2016 e il 2017 mediante un'indagine ad ampio raggio attraverso gli strumenti del questionario e dei *focus group* promossi dalla Giunta regionale per rispondere ai quesiti contenuti nella clausola valutativa; si è trattato, da una parte, di un questionario promosso *online* dal Tecnico di garanzia dell'Assemblea e, dall'altra, di un percorso in presenza nei territori che è stato

sostanziale identità».

⁵¹⁷ Si raffronti U. ALLEGRETTI, *Introduzione: forme della partecipazione ed esperienza toscana*, F. BORTOLOTTI, C. CORSI, *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, Roma, 2013, 44 s.

condotto congiuntamente da Assemblea e Giunta regionale, così da giungere alla l.r. n. 15 del 2018.

3.1.1. *Il superamento del possesso dei requisiti soggettivi di cittadinanza e maggiore età.*

L'inclusività democratica è il principio alla radice del coinvolgimento soggettivo di tutti gli “*stakeholders* della partecipazione⁵¹⁸” presenti nella Regione Toscana, nonché in seguito in Puglia e nelle Marche: residenti e stranieri, apolidi e persone che vi lavorano, studiano o soggiornano, ma anche i toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana, più coloro che hanno interesse rispetto alle questioni territoriali o all'oggetto del processo partecipativo poiché «la partecipazione non è più considerata un attributo esclusivo della cittadinanza⁵¹⁹». La risposta individuata dalla legge toscana si inserisce nel solco del contemporaneo scontro fra popolo ed élite: «a fronte di un possibile (e molto concreto, visibile e operante sotto i nostri occhi, nelle democrazie contemporanee) modello elitistico-plebiscitario di democrazia, è possibile, o realistica, un'alternativa, teorica e pratica, che punti a rifondare un modello di democrazia rappresentativa e a integrarlo, arricchirlo o rinnovarlo⁵²⁰».

La discussione pubblica prevista dalla legge emiliano-romagnola, condotta secondo metodologie partecipative e concertative, ha ricercato un accordo con gli *stakeholders* coinvolti. In tal modo, si è realizzata un'integrazione della democrazia rappresentativa la cui dimensione «può essere colta anche volgendo lo sguardo all'effetto di attuazione “interstiziale” dello statuto regionale che la legge palesa⁵²¹». Di conseguenza, si ottiene

⁵¹⁸ In questo senso, A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa...*, cit., 85.

⁵¹⁹ V. DE SANTIS, *La spinta...*, cit., 220, rievoca l'idea di «società regionale» che va oltre il momento elettorale.

⁵²⁰ Nuovamente, A. FLORIDIA, *Idee e modelli...*, cit., 98.

⁵²¹ G. ARENA, G. COTTURRI, *Introduzione. Il “valore aggiunto” della cittadinanza*, in ID. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010, 11 ss.: «L'attuazione avviene infatti per ritaglio, in quegli spazi partecipativi lasciati liberi dagli istituti classici disciplinati dal Titolo III – referendum, istruttoria pubblica, audizioni legislative, partecipazione procedimentale degli interessati – collegando disposizioni di principio differenti. L'art. 1, comma 2 della legge è infatti emblematico nel definire il testo come attuativo di norme statutarie afferenti ai due ceppi sopra richiamati, democrazia partecipata (art. 7, comma 1, lett. a, st.) e concertazione (art. 4, comma 1, lett. d, st.). Nella sovrapposizione tra statuto e legge restano tuttavia due zone d'ombra: da un lato la legge disciplina infatti anche la petizione e l'istanza, pur in modo incidentale e vedremo problematico, sebbene le norme statutarie in materia di democrazia diretta non siano menzionate dall'art. 1 della legge; dall'altro lato la stessa disposizione introduttiva (lett. d) richiama la partecipazione procedimentale dei controinteressati prevista dallo statuto

che «l'effetto conclusivo e generale della legge, al pari di quella toscana, è pertanto incentivare la partecipazione garantendo quelle “precondizioni” che possono assicurarne un esercizio concreto e stabile⁵²²».

Il coinvolgimento ricercato anche oltre la cittadinanza propone un modello di partecipazione differente da quella procedimentale prevista dalla l. n. 241 del 1990⁵²³. L'assenza di un legame della partecipazione con il requisito soggettivo della cittadinanza «dà pregio a soggetti fortemente motivati e intende rappresentare una sorta di clausola di chiusura “sostanziale”⁵²⁴» che manifesta la ricerca di un interesse attivo che esclude una formale selezione in entrata in favore di un *setting* adeguato al caso concreto⁵²⁵. L'asserzione risulta costituzionalmente coerente con il precitato dell'art. 3 della Carta che, menzionando espressamente «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», richiama al bisogno di un diffuso coinvolgimento dei cittadini proprio all'interno del principio di eguaglianza sostanziale. È dunque questa una previsione che contribuisce a rimuovere un ostacolo affinché nella comunità regionale ciascuno possa sentirsi incluso, trovando piena concordanza con le disposizioni statutarie – già presenti nella prima stagione – per cui la partecipazione è considerata uno strumento di “integrazione e trasformazione” sociale, economica e politica, attuazione del principio di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione⁵²⁶. Ciononostante, non vi è alcuna legge statale che disciplini l'estensione del suffragio ai cittadini stranieri residenti sul territorio nazionale e pertanto la dottrina ha rivolto lo sguardo alle fonti sovranazionali per un'interpretazione estensiva

(art. 15, comma 3, st.), benché tale fattispecie non riceva alcuna diretta disciplina dal testo normativo, che imposta infatti la partecipazione sulla titolarità di un mero interesse di fatto. Riguardo invece agli obiettivi perseguiti, la legge mira sinteticamente a quel principio di “amministrazione condivisa” elaborato dalla dottrina».

⁵²² M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia...*, cit., 222.

⁵²³ Confrontando ID., *La democrazia...*, cit., 217, emerge come «il coinvolgimento, infatti, pare prescindere dalla titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo direttamente rilevante rispetto alla decisione, in forza di un criterio di massima inclusività che si sostanzia in requisiti partecipativi molto estesi (dalla residenza, ai rapporti di studio, o a semplici interessi di fatto)».

⁵²⁴ «Nel senso di ampliare la platea dei partecipanti superando i requisiti formali e puntando a migliorare la qualità della discussione mediante la selezione di interventi qualificati, spontaneamente o a mezzo di invito», come specificato da M. CIANCAGLINI, *La democrazia...*, cit., 14.

⁵²⁵ Cfr. L. BOBBIO, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, 40.

⁵²⁶ R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. BIFULCO, (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 260.

dell'attribuzione dei diritti politici degli stranieri⁵²⁷. La prospettiva inclusiva è stata avvalorata dalla sent. n. 118 del 2015 della Corte costituzionale, laddove, relativamente ai referendum, stabilisce che ciascuna Regione «può pure coinvolgere in tali consultazioni i soggetti che prendano parte consapevolmente e stabilmente alla vita della comunità, ancorché non titolari del diritto di voto e della cittadinanza italiana».

Non possono tuttavia mancare profili critici. Anzitutto, resta complesso definire che cosa possa qualificare “l’interesse verso il territorio” e “l’interesse verso il processo partecipativo”, con il rischio che tale indeterminatezza finisca per favorire una discrezionalità in luogo della giuridicità. Inoltre, il caso toscano registra una sorta di preclusione nei confronti delle realtà associative che non godano della facoltà di proporre un procedimento partecipativo, né tantomeno di esserne parte, nella malcelata volontà di «ridurre l’autoselezione, ossia la partecipazione di soggetti organizzati, avvezzi alla pubbliche discussioni, che rischiano di fagocitare la discussione a scapito dei singoli⁵²⁸». Se a un primo sguardo la preferenza inclusiva può risultare maggiormente in linea nel perseguimento dell’obiettivo del coinvolgimento attivo della comunità di riferimento, «tale scelta potrebbe essere soggetta al rischio di uno schiacciamento della partecipazione a favore di quanti abbiano maggiore dimestichezza, capacità, risorse per intervenire⁵²⁹». Nella ricerca di un equilibrio, una risposta può ben essere individuata da alcuni strumenti di partecipazione auto-selettiva quali i *Town Meetings* e i *Citizens’ Meetings* descritti nell’art. 8 della legge generale pugliese.

In controtendenza, si segnala il Consiglio delle cittadine e dei cittadini previsto dalla

⁵²⁷ Nello studio proposto da P. COLASANTE, *L’attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, 5 ss., è citata la Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla Partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, promossa dal Consiglio d’Europa e l’art. 20, comma 2, lett. b), TFUE che attribuisce ai cittadini dell’Unione «il diritto di voto e di eleggibilità [...] alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

⁵²⁸ Ciò posto, «pur senza giungere a una vera e propria eteroselezione, nella quale i partecipanti sarebbero scelti dagli organizzatori secondo parametri che cercano di preservare la rappresentatività degli interventi», così come segnalato da M. CIANCAGLINI, *La democrazia...*, cit., 15.

⁵²⁹ S. ROMANO, *La partecipazione come elemento caratterizzante la “forma di Regione”. Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia-Romagna*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie. Atti del Convegno di Diritti regionali, Università Milano Bicocca 13 giugno 2016*, Milano, 2016, 344, sottolinea che «occorre considerare, in effetti, quelle fasce sociali meno inclini ad auto-mobilarsi; i fenomeni di associazionismo civico spontaneo, che nascono nella società e spingono per essere coinvolti in processi partecipativi pubblici, non sempre riescono a raggiungere sufficienti soglie di «rappresentatività» delle esigenze della popolazione considerata globalmente. Vi sono infatti molti soggetti e gruppi che, in ragione di fattori di natura culturale, economica, geografica, restano lontani dal mondo dell’associazionismo ma che, ciò nonostante, saranno chiamati a subire gli effetti degli atti di normazione, programmazione e pianificazione regionale».

legge altoatesina. In tal caso, il requisito è stringente per l'inclusione di almeno dodici persone appartenenti a minoranze linguistiche differenti, volontariamente iscritte in liste *ad hoc* e che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età. Analogamente, la Basilicata riconosce a coloro che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età il diritto di partecipare ai referendum consultivi regionali, insieme all'Umbria che permette loro anche di promuovere petizioni e di partecipare al processo decisionale della consultazione limitato ai soli residenti nel territorio regionale. Si tratta di processi partecipativi generalmente preclusi agli stranieri, ma non ai giovanissimi, a differenza di tutte le altre leggi in materia. In aggiunta, la legge toscana ammette tutti i sedicenni a proporre una domanda per organizzare un dibattito pubblico o richiedere il sostegno a un processo partecipativo locale. La legge emiliano-romagnola n. 34 del 1999 apriva già al tempo la richiesta di istruttoria pubblica ad almeno cinquemila persone che avessero compiuto il sedicesimo anno di età ed esercitassero nel territorio regionale la propria attività di lavoro o di studio da almeno un anno. La legge marchigiana, non prevedendo un'età minima per le persone fisiche, pare ammettere implicitamente un intervento di coloro che non abbiano ancora compiuto i diciotto anni.

3.1.2. *Sostegno, rafforzamento ed estensione: le nuove pratiche accanto al dibattito pubblico.*

Talune legislazioni generali sono a buon titolo da ritenere delle vere e proprie regolamentazioni del dibattito pubblico che, a livello regionale, non trovava ancora una forma definita per suggerire modifiche che possano condurre a cambiamenti nel progetto originale, ove non a preferire una rinuncia⁵³⁰. È la stata la Toscana la prima a disciplinarne i contenuti, dedicando al dibattito pubblico regionale l'intero Capo II, dapprima della legge generale del 2007 e successivamente del 2013. In seguito, la Puglia all'art. 7 della sua legge generale attraverso la definizione concettuale, l'identificazione temporale, l'individuazione delle tipologie di opere per cui è previsto, la formalizzazione dell'*iter* e l'identificazione dei soggetti coinvolti. Ciò, come stabilito in premessa, non interessa la

⁵³⁰ Si confronti quanto riportato da M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Napoli, 2020, 116.

ricerca.

L'intervento regionale prevede anche forme di sostegno ai processi di partecipazione, come in Toscana, laddove è possibile presentare domanda per progetti partecipativi ideati da cittadini che risultino estranei alla dimensione del dibattito pubblico sui grandi interventi e ottenere sostegno di tipo finanziario, metodologico o di assistenza nella comunicazione. L'Emilia-Romagna prima, la Puglia e le Marche poi, sono state Regioni che hanno previsto processi partecipativi riferirsi ad atti normativi, progetti, procedure amministrative o scelte pubbliche su cui gli enti responsabili non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo. La consultazione, invece, è stata prevista in Umbria, all'interno della quale è lo strumento che consente il coinvolgimento dei soggetti interessati nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle loro opinioni⁵³¹. Di estrema innovazione è la promozione da parte della Regione Puglia di *Town and citizen meeting*: strumenti istituzionali di monitoraggio, valutazione e verifica per garantire, forme di partecipazione "manutentiva", ovvero di valutazione degli atti normativi, di programmazione o pianificazione adottati. Il *Town meeting* annuale è inteso come un incontro rivolto a sindaci e amministratori degli enti locali sul programma di governo; è convocato, su richiesta del Presidente della Giunta regionale, dall'Ufficio della partecipazione che ne definisce le modalità di svolgimento. I *Citizen meeting*, invece, sono valutabili quali incontri tematici a base territoriale non predefinita cui partecipano tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione; sono convocati su richiesta dei soggetti titolari del diritto di partecipazione, degli amministratori locali, del Presidente della Giunta regionale, sempre previa valutazione dell'Ufficio della partecipazione che ne cura l'organizzazione. Nella volontà regionale c'è l'intenzione di promuovere l'idea di "città partecipate" e di una rete dei comuni a sostegno di pratiche di sussidiarietà basate sui principi di qualità urbana e ambientale, inclusione e coesione sociale, nonché sull'uso condiviso dei beni d'interesse collettivo, in coerenza con l'art. 118 della Costituzione.

⁵³¹ Si tratta di uno strumento di democrazia partecipativa indicato nelle linee guida del Piano *E-Gov* 2012, ossia nell'insieme di progetti di innovazione digitale per modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la P.A., migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuendo i costi per la collettività. A giudizio di G. SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della regione Umbria*, in *Quaderni regionali*, II, 2011, 573 s., nella «esigenza di conciliare, per un verso, la più ampia inclusione dei portatori di interessi nei processi decisionali», nonché «per altro verso, la celerità e il contenimento delle spese dell'azione amministrativa».

Infine, la Provincia autonoma di Bolzano, con il Consiglio delle cittadine e dei cittadini, ha proposto un processo partecipativo che si pone l'obiettivo di coinvolgere le competenze e le conoscenze della popolazione per questioni che riguardano la collettività, esprimendo suggerimenti e raccomandazioni che potranno essere utilizzati come base per ulteriori discussioni e come preparazione al processo decisionale.

Nelle diverse previsioni legislative non mancano riferimenti espressi o richiami generali ad altri istituti di democrazia partecipativa. L'art. 27 della l.r. n. 69 del 2007 Toscana determina l'inammissibilità del dibattito pubblico in presenza di un referendum *consultivo*, disposizione confermata dal successivo art. 25 della l.r. n. 46 del 2013. Sotto questo punto di vista, risulta di gran lunga ricca la legge umbra n. 3 del 2010 che si incarica di elaborare nuove norme come quelle sulla consultazione accanto ad attuazioni della disciplina statutaria in materia di iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione. Inoltre, si segnala la precedentemente richiamata legge provinciale altoatesina n. 22 del 2018 che, sul modello umbro, introduce il Consiglio delle cittadine e dei cittadini quale nuovo processo di partecipazione accanto a una compiuta definizione dell'iniziativa popolare e dei referendum consultivo, abrogativo, propositivo e confermativo.

Infine, è stata istituita la giornata della partecipazione dall'art. 6, comma 4, della legge dell'Emilia-Romagna da tenersi ogni anno in occasione della sessione annuale di partecipazione e dall'art. 5 di quella marchigiana al fine di promuovere e diffondere la cultura della partecipazione su tutto il territorio regionale. Lo strumento della partecipazione più importante previsto dal legislatore pugliese è il «Programma annuale della partecipazione», per la cui formazione è coinvolto l'Ufficio della partecipazione, adottato dalla Giunta regionale (art. 4). Esso individua «le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi, gli strumenti con i quali assicurare la partecipazione, il termine di conclusione del processo partecipativo e il responsabile unico del processo partecipativo». Ulteriormente, anche per bilanciare una fase selettiva del processo partecipativo reputata «troppo schiacciata sull'esecutivo⁵³²», è stato aggiunto lo strumento integrativo dell'avviso pubblico, al quale possono accedere tutti i soggetti aventi diritto *ex art. 15*, attraverso la presentazione di proposte. Con tale scelta, dunque,

⁵³² M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, 876.

chiunque abbia un interesse non compreso nel programma annuale della partecipazione, potrà prendere parte alla selezione per un'eventuale integrazione. Osservando le esperienze finora maturate nelle altre Regioni, pare trovare cittadinanza «la circostanza che la democrazia partecipativa si spogli di ogni carattere decidente⁵³³». Resta il punto critico dell'assenza di «una regolamentazione che stabilisca fino a che punto l'istituzione possa discostarsi dal risultato di una consultazione o di un forum⁵³⁴».

In conclusione, di centrale importanza sono i richiami alle nuove tecnologie offerti dalla seconda legislazione toscana che, ai sensi dell'art. 22, auspica l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche locali e regionali, nonché la previsione umbra, *ex art.* 64, in cui la Regione si fa carico di promuovere la diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso al processo decisionale partecipato⁵³⁵.

3.1.3. *Gli enti responsabili della vigilanza e della valutazione e gli organismi di supporto.*

La legislazione generale sulla partecipazione individua gli enti incaricati della valutazione del progetto partecipativo sulla base dei requisiti di ammissibilità stabiliti dalla disciplina, oltre agli organismi di supporto individuabili in uffici *ad hoc* con funzione propulsiva e di supporto alla partecipazione democratica della popolazione regionale.

Tra i primi, può essere annoverata l'Autorità regionale per la partecipazione della Toscana, in composizione monocratica fino alla nuova legislazione del 2013 che l'ha resa collegiale, cui spetta valutare e ammettere le proposte di dibattito pubblico sui grandi

⁵³³ Così ne motiva le ragioni M. CIANCAGLINI, *La democrazia...*, cit., 218: «sia perché evita di concludersi con una votazione, sia perché la decisione resta nella disponibilità dell'ente titolare della funzione (nonché organo tipico della democrazia rappresentativa) e si assesta quindi su un piano «argomentativo», che mira ad accrescere l'istruttoria attraverso la discussione, con cui dovrebbero emergere risultati altamente condivisi per la loro oggettiva validità».

⁵³⁴ Si veda D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011, 337, «per evitare in radice che questi diventino simboli di un'apertura solo virtuale del potere pubblico nei confronti della società, o, peggio, che divengano mezzi di acquisizione del parere di gruppi d'interesse e del supporto da parte di attori molteplici nell'attuazione di quanto è già stato deciso o preliminarmente programmato».

⁵³⁵ Di cui si tratterà approfonditamente al cap. III. *Smart democracy*: la rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 3.3. Segue. Un'occasione di rilancio per le Assemblee legislative regionali.

interventi, di sostegno ai progetti partecipativi e curarne lo svolgimento definendone gli orientamenti, i criteri e le tipologie, nonché valutandone il rendimento finale attraverso il rapporto annuale al Consiglio regionale. Organo specularmente in Emilia-Romagna è il Nucleo tecnico della partecipazione, con la particolare previsione che al suo vertice sia posta la figura del Tecnico di garanzia della partecipazione, ossia un dirigente dell'Assemblea legislativa designato dal Presidente dell'Aula in quanto esperto in temi della partecipazione e incaricato di predisporre i processi di partecipazione, esaminare e certificare le proposte di progetto e certificarne la qualità ai fini della concessione dei contributi. Nelle Marche è l'ente responsabile il titolare della decisione sui processi di coinvolgimento dell'elettorato, ossia la struttura incaricata di assumere una decisione al termine del percorso partecipativo. Possono assumere il ruolo di enti responsabili la Regione o gli enti locali, anche in forma associata, nonché altri soggetti pubblici. Dopo la conclusione del processo, l'ente responsabile approva formalmente un documento che dà atto del coinvolgimento realizzato e del documento di proposta partecipata. L'ente responsabile, valutata la proposta partecipata, può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del processo oppure rifiutarle. Successivamente, l'ente deve comunicare alla Giunta regionale il provvedimento adottato o la decisione assunta, fornendo le motivazioni delle proprie decisioni nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del processo partecipativo, rendere note le ragioni delle proprie decisioni in merito all'accoglimento delle conclusioni del processo tramite comunicazione pubblica e informare, anche per via telematica, i soggetti che hanno preso parte al processo partecipativo del provvedimento adottato, della decisione assunta e delle relative motivazioni.

Tra i secondi, la legge generale pugliese ha demandato alla Giunta regionale il compito di istituire nell'ambito della propria organizzazione un'apposita unità organizzativa con funzioni in materia di partecipazione, denominata Ufficio della partecipazione. Tra i diversi incarichi figurano quello di predisporre la relazione annuale, garantire l'interazione e l'interscambio tra i diversi attori coinvolti nei processi partecipativi, raccogliere istanze, dati e istruire le proposte di processi partecipativi, gestire la piattaforma *web*, predisporre un archivio pubblico per diffondere la documentazione sui processi svolti, organizzare le opportune intese e forme di collaborazione istituzionale, svolgere attività di promozione, formazione e consulenza ed eventuale supporto tecnico

alla progettazione e alla facilitazione dei processi partecipativi.

La legge n. 22 del 2018 della Provincia autonoma di Bolzano, come già evidenziato, ha previsto l'innovativo Ufficio per la formazione politica e la partecipazione, al fine di garantire il diritto all'informazione, prodromico all'esercizio dei diritti di partecipazione; in particolare, l'art. 25 stabilisce il dovere di informazione verso i cittadini da parte del Consiglio provinciale con riferimento all'oggetto del referendum e l'art. 26 concretizza tale impegno nell'invio di un opuscolo informativo prima dello svolgimento di una consultazione popolare. La disciplina dell'Ufficio per la partecipazione della Provincia di Bolzano appare però incompleta quanto all'individuazione della sua natura organizzativa e strutturale⁵³⁶. Tale Ufficio, fra le diverse competenze dettagliatamente elencate, supporta il processo partecipativo del Consiglio delle cittadine e dei cittadini. Un caso particolare si registra in Puglia, laddove è stato previsto l'Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini, e svolge funzioni di garanzia sulla attuazione della legge. In particolare, l'organismo elabora orientamenti per la promozione dei processi partecipativi, valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi, anche in termini di controllo diffuso e prevenzione di fenomeni corruttivi e verifica l'attuazione del programma annuale della partecipazione. Residualmente, gli elettori che intendono presentare una proposta di iniziativa popolare o referendaria possono domandare l'opportuno supporto per la redazione dei testi dalla struttura consiliare addetta all'assistenza legislativa presso l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, in quanto – in non pochi casi – l'esclusione di un testo è prodotta dallo scarso seguito fornito alle regole di *drafting*, in ossequio alla giurisprudenza costituzionale in materia di tecnica normativa⁵³⁷; parimenti, è possibile richiedere dati e informazioni alle strutture della Giunta regionale e alle altre del Consiglio.

⁵³⁶ Nel pensiero di P. VIPIANA, *Gli istituti di partecipazione politica previsti dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 22/2018 a confronto con le discipline vigenti nella Provincia autonoma di Trento e in alcune Regioni a statuto ordinario*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019, «anziché limitarsi a prevedere che esso operi in modo indipendente e imparziale, sarebbe stato preferibile che la legge provinciale connotasse il suddetto Ufficio secondo criteri di professionalità e neutralità al fine di caratterizzarlo come autorità amministrativa indipendente».

⁵³⁷ Indubbiamente tali pronunce hanno permesso, come valutato da M. GIACHETTI FANTINI, *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in R. BIFULCO, (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 570, «la maturazione di una consapevolezza politico-istituzionale sulla problematica relativa alla qualità della normazione ed ha contribuito al miglioramento del processo di produzione normativa». Ne è risultata una prima pratica dimostrazione la sent. n. 31 del 1983 con la quale la Corte costituzionale ha rilevato la parziale incostituzionalità della legge 22 dicembre 1975, n. 685, omissiva delle dovute precisazioni circa le competenze regionali in materia di stupefacenti al punto da originare dubbi interpretativi e l'insorgenza del contenzioso giurisdizionale.

Nel perseguimento dello scopo di informazione sulla legge generale e di conseguente formazione sui meccanismi di coinvolgimento dell'elettorato, la Toscana ha previsto, già dalla prima disciplina, che l'Autorità assicurasse la diffusione tempestiva di tutta la documentazione relativa all'iniziativa, progetto o intervento oggetto di processo partecipativo, predisposta dai soggetti coinvolti in tale processo, anche attraverso strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, uffici di relazione con il pubblico ed ogni altro adeguato strumento di comunicazione. Altresì, programmando iniziative formative in tema di metodologie partecipative rivolte verso l'interno e verso l'esterno dell'Amministrazione. Attività che veniva ancor più dettagliata nella seconda legge toscana, tanto nei contenuti (corsi di formazione, materiali di studio, ricerca e documentazione metodologica, disponibili anche in via telematica, progetti specifici, previsione di protocolli o convenzioni con università per attività formative, incontri e scambi di esperienze finalizzati, in particolare, alla diffusione delle buone pratiche), quanto nei destinatari (associazioni, esperti e operatori locali, dirigenti scolastici e insegnanti, studenti). La parte V del Bollettino Ufficiale viene inviata gratuitamente agli enti pubblici, ai sindacati, alle associazioni e ad ogni altra formazione sociale che ne faccia richiesta. La Regione Umbria promuove l'informazione al pubblico anche attraverso strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, uffici di relazione con il pubblico e con ogni altro adeguato strumento di comunicazione ritenuto utile. In Puglia, la Giunta regionale approva e pubblica sul BURP un bando finalizzato a selezionare soggetti e attività culturali da finanziare in ambito culturale e formativo, quali scuole di partecipazione e percorsi formativi finalizzati a qualificare i processi partecipativi rivolti ad amministratori e funzionari pubblici, rappresentanti di associazioni, parti sociali e singole persone, materiali di studio e ricerca, resi disponibili anche via *web*, al fine di valorizzare le storie e le buone prassi dei processi di partecipazione già attivati dai cittadini e dalle istituzioni nel territorio regionale per condividere i metodi e gli strumenti, protocolli o convenzioni per attività formative e scambio di buone prassi e progetti specifici relativi all'oggetto della legge. Un apposito Titolo, il quinto (artt. 24-28), è dedicato dalla legge altoatesina all'informazione, alla trasparenza e alla formazione politica. La Provincia finanzia opuscoli informativi ed eventi informativi soltanto se entrambe le parti sono rappresentate in egual misura, senza tralasciare i *social media* che sono considerati canali informativi a tutti gli effetti. In particolare, l'ufficio per la

formazione politica e la partecipazione lavora in collaborazione con gli uffici, le istituzioni e le associazioni attivi nel campo della formazione politica allo scopo rafforzare la formazione politica della popolazione, l'educazione civica, l'informazione sull'oggetto dei referendum, l'organizzazione delle sedute del Consiglio delle cittadine e dei cittadini, l'attività informativa mirata su tematiche critiche, la promozione di spunti per formazioni, *training* e *coaching* nel settore della formazione politica, della partecipazione e della democrazia diretta e la costruzione di reti sovraregionali. Infine, le Marche hanno demandato all'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa il compito di promuovere la conoscenza della legge generale sulla partecipazione e alla Giunta regionale l'attività di formazione, finalizzate alla promozione di una cultura della partecipazione all'interno dell'Amministrazione regionale e degli enti locali e alla formazione di personale in grado di progettare, organizzare e gestire processi partecipativi.

3.2. *Pari legittimità per tutti gli stakeholders? La regolamentazione regionale dei portatori di interessi.*

La partecipazione regionale può assumere anche le forme di un'interessata attività di pressione sul legislatore svolta da coloro che esprimono un coinvolgimento in funzione economico-sociale. Si tratta di un impegno di *lobbying* per cui «i rappresentanti dei gruppi di interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision makers*, i desideri dei loro gruppi⁵³⁸» per persuaderli ad agire nel modo preferito. Di matrice anglosassone, «trae origine tra l'altro dall'esistenza di un sistema bipartitico e dalla mancanza, all'interno di esso, di dialettica e di alternative politiche⁵³⁹». Queste azioni, proprio perché costituenti una «pratica proteiforme e sfuggente, al contempo evidente, non foss'altro per le molte migliaia di operatori coinvolti, e impalpabile⁵⁴⁰», risultano prive di trasparenza poiché non incanalate in un preordinato percorso di

⁵³⁸ G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI (a cura di), *Dizionario di Politica* Milano, 1990, 467.

⁵³⁹ «Diversamente dall'ordinamento italiano ove operano una pluralità di partiti con una complessa problematica ed articolazione interna» nella ricostruzione di A. BUDETTA, *La democrazia e i modelli sociali dei gruppi di pressione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 59.

⁵⁴⁰ L. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995, 14.

interlocuzione pubblica. Peraltro, gli interessi particolari hanno trovato terreno fertile nel vuoto lasciato da partiti politici chiamati a rappresentare gli interessi generali, permettendo alle *lobbies* di assurgere al ruolo di interlocutori istituzionali. Ciò ha posto il problema della regolamentazione dell'«insieme delle tecniche e attività che consente la rappresentanza politica degli interessi⁵⁴¹», anche per eliminare la zona grigia della presenza lobbistica, lasciando emergere gli apporti positivi che possono essere inoculati all'interno dell'arena legislativa. Di fronte al fenomeno, infatti, gli studiosi hanno in prevalenza evidenziato il pericoloso legame lobbista-amministratore pubblico, potenzialmente foriero di comportamenti eticamente discutibili, ove non illegali⁵⁴². Tale domanda ha trovato risposta in una «regolamentazione-strisciante (ad andamento schizofrenico) dei gruppi di pressione in Italia⁵⁴³», che è stata raccolta da diversi Consigli regionali che sono stati spinti a dotarsene⁵⁴⁴, proponendo una prima legislazione in materia a livello substatale.

Al pari delle leggi generali sulla partecipazione, anche in tema di normazione dei portatori di interessi, la Regione Toscana è stata la prima ad approvare una disciplina recante «Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana», corrispondente alla legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5. Dopo un breve lasso temporale, sono giunte le regolamentazioni della Regione Molise, legge regionale 22 ottobre 2004, n. 24, e della Regione Abruzzo, legge regionale 22 dicembre 2010, n. 61. Superato un successivo periodo di stasi, altre Assemblee legislative hanno

⁵⁴¹ ID., *Le Lobbies*, Roma-Bari, 2002, 22 s.

⁵⁴² Si rimanda, *ex multis*, P.L. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2015.

⁵⁴³ ID., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, 299, in cui l'analisi del fenomeno conduce l'autore ad affermare l'esistenza di un vero e proprio «contro-modello» italiano che rivela tutta la sua anomalia nella «preoccupazione che la disciplina dei gruppi di pressione equivalga alla loro legittimazione», come evidenziato da T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 228.

⁵⁴⁴ Con riguardo alle cause, D. DAVID, *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2018, 636, «primariamente il depotenziamento delle funzioni operative classiche dei partiti – fra le quali quella della rappresentanza delle istanze dei cittadini e delle varie componenti sociali – che ha fatto in modo che la presenza qualificata ed esperta di gruppi organizzati e della società civile nel processo decisionale pubblico diventasse fondamentale per una più ampia tutela degli interessi dei cittadini; secondariamente la mancanza di una legge a livello nazionale, malgrado i numerosi tentativi proposti. Accanto a queste dinamiche, se ne innescano altre, più specifiche: la presenza di culture politiche regionali connotate da un ruolo significativo della società civile e della partecipazione e l'emergere di peculiari e specifiche situazioni, tra cui la volontà di riscattarsi da patologiche e scandalose condizioni di corruzione, che hanno interessato la gestione politica o amministrativa di alcune realtà regionali».

nuovamente posto la questione alla loro attenzione. Nel 2016 la Regione Lombardia si è dotata della legge regionale 20 luglio 2016, n. 17, e, nel medesimo anno, anche la Calabria ha approvato la legge regionale 12 febbraio 2016, n. 4, entrambe finalizzate a regolamentare l'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale. Più recentemente, sono intervenute in materia la Puglia attraverso la legge regionale 24 luglio 2017, n. 30, avente ad oggetto la «Disciplina dell'attività di *lobbying* presso i decisori pubblici» e l'Emilia-Romagna per il tramite della legge regionale 29 novembre 2019, n. 27, recante “Norme per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nel processo legislativo e amministrativo”.

Poste a raffronto fra loro, appare evidente la distanza tra la prima ondata di legislazione individuabile in Toscana, Molise e Abruzzo e la successiva. Da un lato, in ragione del fatto che, all'esordio, l'apparato definitorio scontava una forma incerta, lasciando emergere alcuni aspetti lacunosi, come l'assenza di una concettualizzazione dell'opera di pressione legislativa; ancor più, però, il *deficit* è legato alla previsione di un registro a iscrizione volontaria riferito alle sole attività presso il Consiglio regionale e non anche a quelle della Giunta. Tale mancanza non è stata riproposta in Lombardia, laddove, tuttavia, è assente un adeguato margine temporale di attesa prima che un *ex* eletto possa svolgere un ruolo da lobbista. La recente legislazione di Calabria, Puglia ed Emilia-Romagna, invece, individua significative novità a supporto di una normazione più efficace rispetto allo scopo che si è prefissato il legislatore. Anzitutto, il maggiore affrancamento dai conflitti di interesse per effetto dell'enumerazione di requisiti più stringenti e dell'individuazione di codici etici; in più, la pubblicazione all'interno di un'apposita sezione del portale *web* della Regione delle agende digitali, costantemente aggiornate, contenenti gli appuntamenti degli incontri tra esponenti delle istituzioni regionali e i portatori di interessi. Ciononostante, proprio dalla consultazione di questi dati emerge come il numero degli appuntamenti segnalati non sia idoneo a restituire la convinzione di aver portato alla luce il fenomeno lobbistico che pare ancora agire all'ombra del potere politico, perseverando nell'identificare taluni *stakeholders* come restii alla trasparenza dei pubblici processi decisionali.

Un effetto della seconda stagione statutaria è stato quello di creare le condizioni per favorire il percorso istituzionale dei portatori di interesse, nella legittimazione fornita dalla Corte costituzionale a coloro che sono chiamati a svolgere questo ruolo durante le

fasi istruttorie legislative e normative in seno al Consiglio e alla Giunta regionale⁵⁴⁵. Di talché, i gruppi di pressione sono stati ritenuti attori idonei anche a migliorare i circuiti della rappresentanza, benché, a differenza dei partiti politici⁵⁴⁶, non vi sia un'assunzione di diretta responsabilità di fronte all'elettorato; sempre che per responsabilità politica non si intenda «il rendiconto e la conseguente valutazione su come gli interessi siano stati composti e ordinati⁵⁴⁷», avvalorando la tesi secondo cui «la rappresentanza politica sia una macrocategoria alla quale possiamo con ragionevole sicurezza ritenere afferenti sia la rappresentanza parlamentare che la rappresentanza di interessi, come sottoinsiemi che, per usare un'immagine algebrica, accedano ad un insieme più grande⁵⁴⁸».

3.3. *Il rapporto costi-benefici: finanziare e valutare la partecipazione.*

Non è di certo da sottovalutare il problema del costo da sostenere per l'applicazione degli strumenti necessari alla materiale applicazione della democrazia partecipativa. Gli oneri sono infatti destinati a ricadere unicamente nel complesso bilancio regionale che avrebbe non poche difficoltà a sopportarne le spese.

Con riferimento alle più recenti elezioni regionali della più piccola fra le Regioni italiane, la Valle d'Aosta, il bilancio di previsione ha registrato una spesa di euro 585.842,52 per il solo rimborso agli enti locali delle spese sostenute per le elezioni del 20

⁵⁴⁵ V. sent. n. 379 del 2004 con la quale la Corte costituzionale ammette «la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche “associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale”, per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, i quali dovranno poi essere motivati con riferimento alle risultanze istruttorie, violerebbe l'art. 97 della Costituzione, nella misura in cui comporterebbe aggravii procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione».

⁵⁴⁶ Si segnala il saggio di D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972.

⁵⁴⁷ Assestando l'interpretazione di G. GUZZETTA, *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Padova, 2012, 12, per cui «la rappresentanza degli interessi evoca insomma un dilemma che è centrale per lo Stato contemporaneo, ma che è in certo senso coevo all'origine stessa della democrazia, quantomeno nella sua versione moderna consolidatasi tra il XIX e il XX secolo. Questo dilemma si può riassumere, nella tensione tra il fondamento politico-egualitario della democrazia, una testa/un voto, e l'irriducibilità degli interessi a quello stesso schema. A fronte, cioè, dell'idea democratico-ugualitaria, secondo cui i voti si contano e non si pesano, per gli interessi il discorso va capovolto: gli interessi, nel bene e nel male, si pesano, non si contano. Ed anzi il pesare e soppesare gli interessi, ordinandoli secondo una scala di priorità e di importanza al fine di comporre così le scelte pubbliche e confezionare l'indirizzo politico è proprio l'obiettivo della politica e dei processi di decisione».

⁵⁴⁸ Nel pensiero di G. COLAVITTI, *Interessi organizzati e rappresentanza nelle democrazie pluraliste*, in IBID., 72.

e 21 settembre 2020. La richiesta di appena una consultazione popolare a legislatura implicherebbe la necessità di un pressoché analogo stanziamento di fondi che influirebbe in maniera imprevista su un bilancio che, specie per le Regioni di popolazione contenuta, stenta a trovare spazi per finanziare altro oltre alla spesa corrente. Ancora, la rendicontazione del referendum consultivo per l'Autonomia della Regione Lombardia del 2017 ha affrontato un impegno economico di euro 21.730.654,00 a fronte di un totale liquidato di euro 10.811.000,00, comprendente l'acquisizione del *software*, delle apparecchiature e del servizio per il voto con modalità elettronica. Altre opportunità come l'iniziativa legislativa popolare o le petizioni risultano invece a costo zero per l'Amministrazione, ma ancor più desuete fra l'elettorato che, al contrario, dovrebbe sostenere anche dei minimi costi organizzativi della campagna di raccolta firme senza poter contare su alcun finanziamento preventivo o rimborso successivo.

Tutte le leggi generali sulla partecipazione includono una norma finanziaria che, tuttavia, non implica che lo stanziamento previsto possa essere reputato idoneo alla copertura dei costi necessari al sostegno di ciascuna delle attività previste. La Toscana ha inizialmente considerato un ampio *budget* pari a un milione di euro per ciascuno dei primi anni di validità, successivamente divenuti euro 850.000,00, contrariamente agli euro 100.000,00 pugliesi e agli euro 25.000,00 marchigiani che appaiono simbolici. Sono sempre da considerare a carico del bilancio della Regione il contributo per l'autenticazione delle firme, fino a quando non saranno dematerializzate, nonché le spese per lo svolgimento delle operazioni attinenti ai referendum e le spese relative agli adempimenti spettanti ai Comuni e quelle relative alle competenze spettanti ai componenti di seggi elettorali. In questo senso, è evidente come il *web* non sia di per sé sufficiente a garantire una maggiore democratizzazione del sistema regionale, ma è altrettanto evidente come l'opportunità di una crescita della partecipazione a livello substatale possa essere valorizzata a costi contenuti per il tramite dell'*e-participation*, generando un coinvolgimento diretto della popolazione⁵⁴⁹.

Diffusa è la previsione di una clausola valutativa, fortemente raccomandata dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome⁵⁵⁰. Le informazioni richieste dalla clausola perseguono lo scopo di una

⁵⁴⁹ Che in seguito si tratterà al cap. III. *Smart democracy*: la rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 3.3. Segue. Un'occasione di rilancio per le Assemblee legislative regionali.

⁵⁵⁰ In particolare, è il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)

valutazione *ex post* delle politiche pubbliche per monitorare tempi e modalità d'attuazione della legge, nonché valutare le ricadute sulla collettività regionale che ne è destinataria. L'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna riceve con cadenza triennale una relazione dalla Giunta regionale i cui contenuti minimi sono dettagliati nel testo legislativo (art. 21), mentre più scarna è la previsione contenutistica individuata dalla legge pugliese (art. 17) che, tuttavia, ne richiede una cadenza annuale. Pur non essendo rubricata come clausola valutativa, nella seconda legge della Regione Toscana (art. 24) è previsto che ogni anno l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione presenti un rapporto al Consiglio regionale i cui contenuti sono specificati nel testo. Ulteriormente, ogni anno il Consiglio regionale dedica una seduta alla discussione del rapporto presentato dall'Autorità e all'elaborazione e approvazione di orientamenti da offrire alla valutazione della commissione consiliare competente e nell'anno antecedente la scadenza dell'Autorità, il Consiglio regionale e la Giunta regionale promuovono e svolgono percorsi di partecipazione e di confronto pubblico, con l'obiettivo di valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi. Infine, trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore della legge, il Consiglio regionale effettua la valutazione degli effetti della sua attuazione al fine di promuoverne eventuali aggiornamenti o integrazioni, con la medesima *ratio* con la quale nella prima legislazione generale venne prevista una durata della legge limitata nel tempo (art. 24) per poterne valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi, nonché l'opportunità di conferma o di modifica della legge.

Il tema del finanziamento pubblico dei partiti, in virtù della costituzionale attribuzione a questi ultimi del ruolo di concorrenti nella determinazione della politica nazionale, ha da sempre captato l'interesse dei trattatisti⁵⁵¹. La strutturale introduzione di tale finanziamento all'interno del nostro Paese risale alla "legge Piccoli" del 2 maggio 1974, n. 195, priva di stringenti condizionalità e premiale *pro quota* dei soli partiti tradizionali, al punto tale che un primo referendum del 1978 ne sfiorò l'abrogazione (43.6 per cento

a promuovere la clausola valutativa quale specifico articolo di legge attraverso cui attribuire un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Il sito del progetto ospita una rassegna completa delle clausole valutative approvate presso ciascuna Assemblea regionale.

⁵⁵¹ A partire dai più risalenti scritti, v. G.U. RESCIGNO, *Sul finanziamento dei partiti*, in *Critica del diritto*, 1974, fino alle più recenti opere, *ex plurimis*, D.R. PICCIO (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Roma, 2018.

dei consensi in favore del sì). La drammatica stagione dell'inchiesta "Mani Pulite" fece precipitare la fiducia nelle strutture partitiche e la nuova consultazione popolare del 1993 ebbe successo, conducendo nello stesso anno alla legge del 10 dicembre 1993, n. 515, incaricata di regolamentare i soli contributi non espunti dall'ordinamento: le spese elettorali. Tali rimborsi, forfettari e privi di rendicontazione, finirono per assumere indirettamente il ruolo di finanziamenti⁵⁵². La disaffezione dell'elettorato non mutò nel periodo più recente e nel 2013 ottenne seggi parlamentari il MoVimento 5 stelle, prima forza parlamentare a rifiutare questi contributi, i quali divennero oggetto di consenso politico e mutarono, dapprima con la l. 6 luglio 2012, n. 96, e definitivamente con il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13. L'esistenza di uno statuto e l'iscrizione nel Registro dei partiti politici, permette oggi di ottenere la mera destinazione volontaria del contribuente del due per mille dell'IRPEF, nonché detraibili erogazioni liberali di privati.

D'altro tenore è l'approccio liberale degli Stati Uniti, spesso richiamato quale riferimento per la comparazione, laddove non sono previste forme di finanziamento pubblico per le campagne elettorali, per cui ciascun candidato è considerato *faber fortunae suae*. Ineludibile è però la necessità del legislatore statunitense di «arginare l'elargizione della contribuzione privata ai soli fini dell'interferenza con l'esercizio del potere pubblico⁵⁵³», pena un'indebita alterazione della sfera pubblica all'interno del libero mercato del finanziamento alla politica. «La difesa della parità di *chances* feconda, invece, il sostrato comune dei sistemi costituzionali europei⁵⁵⁴» che riconoscono un ruolo ai partiti all'interno della propria Carta fondamentale e la legislazione interna ne

⁵⁵² Nell'analisi di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012, 120, «fallito il tentativo di finanziare il sistema partitico esclusivamente su base volontaria, si è finiti, con leggi approvate in commissione, quasi all'unanimità, ad alimentare il finanziamento pubblico ordinario sotto le mentite spoglie del rimborso delle spese elettorali».

⁵⁵³ Per E. TEDESCHI, *Il finanziamento della politica statunitense: una ricostruzione in chiave storica, verso le sfide della democrazia digitale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021, 361, «si tratta, a ben vedere, di un argomento decisivo nello svolgimento della dialettica politica americana, che non ritiene la contribuzione in denaro un metodo di per sé idoneo a falsare la competizione politica, almeno finché questa non giunga ad integrare fenomeni corruttivi fra il finanziatore ed il candidato al seggio».

⁵⁵⁴ «Sulla scorta del fondamentale principio del pluralismo politico, infatti, i partiti sono considerati non *uti singuli*, ma come atomi di un unico elemento, chiamati a correre, *rectius*, a concorrere all'interno di un apparato che, per funzionare correttamente, non può sbilanciarsi eccessivamente da un lato». Ne consegue che – secondo G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2021, 164 – «Il loro finanziamento deve essere predisposto, pertanto, muovendo verso questa prospettiva e cercando di eliminare gli squilibri che si registrano "nelle condizioni iniziali della competizione" o di attenuare le esternalità negative della fase conclusiva».

riproduce un regime di *favor*. In Francia è una commissione nazionale indipendente a verificare che le somme ammesse per il pagamento di contributi ai partiti siano rispettate, mentre in Germania esiste il rimborso rendicontato delle spese elettorali sostenute da partiti legislativamente disciplinati e in Spagna alle sovvenzioni statali si uniscono quelle eventuali delle Comunità autonome. A causa della diffusa crisi economica e di partecipazione dell'elettorato, il periodo più recente ha esposto il legislatore degli ordinamenti più affini al nostro a creare un terreno quanto più fertile possibile per le erogazioni liberali di privati, prevedendo anzitutto delle condizioni fiscali di vantaggio.

La soluzione tecnologica, dunque, appare l'unica *exit strategy* credibile per coinvolgere diffusamente quell'elettorato che intende essere incluso in processi partecipativi e di realizzare un'operazione supportando un rilevante costo iniziale che però non dovrà essere ripetuto, se non per ragioni manutentive. E di tale eventualità, potrà darne atto un'opportuna opera di valutazione *ex post*. Occorre però tenere presente il rischio che pratiche di democrazia partecipativa possano obliquamente essere sostenute da *lobbies* strutturate economicamente al punto da influenzare una campagna nell'uno o nell'altro senso. Dunque, la previsione di limiti di spesa previene proposte e influenze demagogiche, rifuggendo da utilizzi strumentali che non giovino alla genuinità dell'iniziativa⁵⁵⁵.

3.4. *Un primo bilancio tra luci ed ombre.*

Alle Regioni va riconosciuto il merito di aver avviato un processo di vivificazione della democrazia partecipativa che ha tentato di realizzare un coinvolgimento dell'elettorato, partendo dalle esperienze statali, e in forza di una ritrovata centralità del tema negli statuti di seconda generazione⁵⁵⁶. Altresì, la capacità di aver voluto considerare la presenza di talune categorie ai margini della partecipazione nazionale, quali i sedicenni

⁵⁵⁵ Relativamente al *pervasive role of money in direct democracy*, v. D.S. BRODER, *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*, San Diego, 2000. Tuttavia, come approfondito da S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica...*, cit., 147, ciò non ha impedito che negli States nascesse «una sorta di “industria delle iniziative” estremamente radicata e organizzata» che ne detiene un assai poco trasparente monopolio che presta agilmente il fianco alla mancanza di controlli e limitazioni.

⁵⁵⁶ N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 48, 2014, 187 ss.

e i non cittadini, nonché il potenziamento di pratiche di democrazia deliberativa che non trovano corrispondenze nella legislazione statale, se non con riguardo ad ambiti specifici quali, ad esempio, gli organi collegiali presenti nel campo dell'istruzione (v. d.lgs. 31 maggio 1974, n. 416) e la partecipazione amministrativa espressa nelle conferenze dei servizi (v. art. 14 della l. 7 agosto 1990, n. 241) e nell'istituto del dibattito pubblico (v. art. 22 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

Con riguardo alle singole esperienze proposte dalle leggi generali sulla partecipazione, la Toscana e l'Emilia-Romagna vanno annoverate quali territori catalizzatori di una originaria volontà di tradurre i procedimenti partecipativi «attraverso leggi di promozione e incentivo, cosiddette *soft law*⁵⁵⁷», come pure di rinnovarne il contenuto a distanza di – rispettivamente – sei e otto anni dalla prima approvazione. In particolare, la genesi e lo sviluppo della legge toscana è riuscita a invertire una ricerca della partecipazione da *top-down* a *bottom-up*, così come auspicato dalla dottrina⁵⁵⁸, avvalendosi dell'innovativo contenitore di matrice anglosassone del *town meeting*, successivamente annoverato dalla disciplina pugliese. Quest'ultima è stata quella che ha rilanciato l'impegno, cui seguirà quello di altre esperienze del centro-sud del Paese, senza però conseguire il coinvolgimento auspicato, malgrado una strutturata proposta di sostegno, rafforzamento ed estensione dell'ambito partecipativo esistente per il tramite dell'azione di enti di supporto e organismi di valutazione. *Punctum dolens* della legge delle Marche, invece, è l'assente regolamentazione dello svolgimento del processo partecipativo, in quanto, «per garantire la partecipazione, occorre che il processo partecipativo venga organizzato in maniera corretta da organi a ciò preposti, affinché i partecipanti possano esprimere liberamente le loro opinioni senza essere strumentalizzati da gruppi precostituiti⁵⁵⁹».

Infine, la legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 dicembre 2018, n. 22, (Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica) appare quella ad aver rappresentato la maggiore «occasione parzialmente mancata⁵⁶⁰» perché costituisce una

⁵⁵⁷ Con uno sguardo rivolto a entrambe le esperienze, A. MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011, 284 s., le Regioni hanno inteso offrire «supporto e mezzi, anche finanziari, in cambio di impegni e garanzie di qualità procedurale».

⁵⁵⁸ In particolare, si veda E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2008.

⁵⁵⁹ P. VIPIANA, *La recente legge...*, cit., 609.

⁵⁶⁰ Nel giudizio di ID., *Gli istituti...*, cit., 21, «avrebbe potuto approvare una disciplina più articolata in tema di partecipazione popolare all'elaborazione delle politiche pubbliche, la quale costituisce una significativa

disciplina minima in quanto omnicomprensiva dell'attuazione degli strumenti di democrazia diretta, come nel caso umbro.

Al fine di non lasciare la rappresentanza degli interessi esclusivamente appannaggio di *stakeholders* collocabili dentro una piattaforma lobbistica, «deve formularsi l'auspicio che anche altre – o meglio, tutte le altre – Regioni legiferino in argomento, anzitutto quelle ove è già cominciato l'*iter* legislativo, in modo da poter aggiungere ulteriori tessere al – o meglio, completare il – mosaico della legislazione regionale sulle tematiche partecipative⁵⁶¹». Tuttavia, per tendere al raggiungimento dell'obiettivo di ridurre «lo iato sempre crescente tra amministratori e amministrati⁵⁶²», il legislatore ha il compito di finanziare adeguatamente delle pratiche di condivisione che, se opportunamente individuate, scongiurerebbero il successivo manifestarsi di dissensi cui conseguirebbero costi sociali maggiori rispetto a fondi investiti perché la comunità regionale deliberi dopo essersi ascoltata.

espressione del principio democratico».

⁵⁶¹ ID., *La recente legge...*, cit., 614.

⁵⁶² M. TROISI, *La partecipazione...*, cit., 29.

CAPITOLO III

SMART DEMOCRACY:

LA RIVOLUZIONE DIGITALE DEI PROCESSI PARTECIPATIVI

SOMMARIO: 1. La transizione tecnologica della democrazia: governarla per non subirla. – 1.1. Nuovi diritti e rinnovati squilibri. – 1.1.1. Il dilemma dell’accessibilità tra opportunità di partecipazione e *digital divide*. – 1.1.2. La costituzionalizzazione del diritto all’accesso a *internet*. – 1.1.3. L’orizzonte substatale e il costante raffronto con le esperienze oltreconfine. – 1.2. I rischi celati nelle tecnologie: quali scudi contro la vulnerabilità del sistema democratico digitale? – 2. Deliberazioni popolari, deliberazioni populistiche. – 2.1. L’attualità della rappresentanza politica nell’evoluzione delle sue forme. – 2.2. Il confronto e la dialettica nella moltiplicazione dei luoghi della democrazia. – 2.2.1. Digitalizzare una sottoscrizione per vivificare la partecipazione. – 2.2.2. I colossi delle petizioni *online*. – 2.2.3. *Mission possible*: dematerializzazione della democrazia procedurale. – 2.3. Verso la ricerca di una (non) improbabile votazione elettronica da remoto. – 3. Quali Regioni sono pronte a raccogliere la sfida? – 3.1. Il punto di partenza: la decisione decentrata più prossima all’elettore. Primi tentativi. – 3.2. Segue. Un’occasione di rilancio per l’attività delle Assemblee legislative regionali. – 3.3. Se un’indagine attorno alla disciplina della democrazia in presenza ne suggerisce un adattamento per le forme da remoto. – 3.4. *Case-study*: l’esercizio del mandato elettivo durante l’emergenza pandemica da Covid-19.

1. La transizione tecnologica della democrazia: governarla per non subirla.

In via generale, una “transizione” descrive qualsivoglia passaggio da una circostanza esistita verso una nuova condizione presente, in ragione di un multiforme cambiamento. Non rappresenta un’eccezione la metamorfosi da tempo in atto nella direzione di una «*Technology Society*⁵⁶³». Tale processo si è rivelato tanto rapido e diffuso nella

⁵⁶³ «Può essere definita come una società, sempre più policentrica ed interconnessa per la presenza di tecnologie avanzate, i cui processi sono a forte contenuto tecnologico» secondo A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di*

dimensione privata, quanto graduale e problematico nella sfera pubblica. È proprio in quest'ultimo ambiente che sorgono i meccanismi con i quali una comunità è chiamata a prendere le decisioni che la riguardano.

Più è vasta la collettività di riferimento, maggiore è la probabilità che essa si affidi alla delega attraverso forme di rappresentanza che, tuttavia, vivono una perdurante crisi di legittimità descritta *supra*⁵⁶⁴. Il livore delle criticità è acuito di fronte alle molteplici difficoltà di sistema che hanno attraversato la nostra epoca. L'avvento della tecnologia ha ulteriormente contribuito a sviluppare la convinzione che si potesse giungere ad annullare quella distanza che separa il precario rapporto tra rappresentati e i propri rappresentanti, contribuendo a innestare nel singolo l'idea di poter essere attore politico in prima persona all'interno di una sfera dematerializzata. Il capitolo intende argomentare come questo comportamento «non dà come risultato nessuna pubblica opinione, ma solo una somma di opinioni private⁵⁶⁵» che stentano «a produrre una sintesi intorno alla quale si possa coagulare un sostegno il più largo possibile⁵⁶⁶» e dunque divenire deliberazione politica, ove non supportate da necessari correttivi.

La carica rivoluzionaria della tecnologia, nelle intenzioni di chi scrive, deve risultare funzionale, non alla sostituzione del sistema rappresentativo, quanto alla vivificazione della decisione pubblica per il tramite dei più idonei mezzi che ne favoriscano la partecipazione a un *iter* in cui il cittadino possa riconoscersi nel risultato finale. Contrariamente, prevarrebbe il carattere dicotomico delle diverse posizioni per il tramite di «un perpetuo gioco del sì e del no, giocato da cittadini che tuttavia rimangono estranei alla fase preparatoria della decisione, alla formulazione delle domande alle quali dovranno rispondere⁵⁶⁷».

Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, 2006, 369.

⁵⁶⁴ V. cap. I. La partecipazione nella democrazia multiforme. Un approccio storico-concettuale, § 3.1. Concorrere a determinare la politica nazionale: il partito politico fragile *dominus* della partecipazione.

⁵⁶⁵ Nella critica di C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. A. CARACCILO, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 322, «il risultato della somma degli egoismi è un egoismo di più grande dimensione, non la solidarietà necessaria a dare coesione alla società».

⁵⁶⁶ «La democrazia non si limita a dar voce (o voto) al singolo, ma si propone di offrire ai cittadini gli strumenti che consentano a quella voce e a quel voto di formarsi in maniera libera e informata e di confrontarsi – e non solo di contrapporsi – con le voci e i voti altrui» nella ferma convinzione di F. CASSELLA, *La rete e la rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2014, 1570.

⁵⁶⁷ «Gli strumenti resi disponibili dalle diverse tecnologie dell'informazione non debbono essere considerati soltanto come mezzi che rendono possibile un voto sempre più facile, rapido, frequente. Così verrebbe accolta una visione ristretta della democrazia, vista non come un processo di partecipazione dei cittadini, ma solo come una procedura di ratifica», nel pensiero espresso da S. RODOTÀ, *Tecnopolitica...*, cit., 45 s.,

Posta la tassonomia delineata *supra*⁵⁶⁸, rappresenta un punto di approdo della trattazione delineare una nozione di democrazia elettronica che sia orientata verso «una forma di istituzionalizzazione di strumenti di democrazia diretta, partecipativa e deliberativa finalizzati a consentire un esercizio della sovranità popolare in maniera più o meno mediata in ambiti specifici, con poteri sia consultivi sia legislativi⁵⁶⁹». Non è dunque agevole la definizione della democrazia elettronica che rappresenta un fenomeno così complesso da osservare almeno tre possibili accezioni quali la “elettronica democratica” per un paritario accesso alle nuove tecnologie, la “democrazia nell’elettronica” a garantire i diritti di libertà in rete e la “elettronica nella democrazia” per l’incremento dei mezzi di coinvolgimento della cittadinanza; tuttavia, in letteratura è stata avanzata una quarta possibile accezione rappresentata dalla “democrazia elettronica in senso pregnante”, come «possibile *tertium genus* accanto alla democrazia rappresentativa e alla democrazia diretta⁵⁷⁰».

Per quanto d’interesse del lavoro, la prospettiva della *digital democracy* su cui si intende riflettere è l’accezione che la connota per «l’utilizzo da parte dei cittadini delle potenzialità offerte dalle tecnologie dell’informazione e della telecomunicazione al fine di condizionare le scelte delle istituzioni politiche⁵⁷¹». In tal senso, i percorsi di digitalizzazione della democrazia hanno già permesso lo sviluppo di un ampio confronto tra gli studiosi⁵⁷² e significativi dossier prodotti a livello parlamentare⁵⁷³, ministeriale⁵⁷⁴ ed europeo⁵⁷⁵. In siffatto contesto, occorre proseguire lo sforzo di non perdere l’attuale

che intravede come «la democrazia diretta diventa soltanto democrazia referendaria e, all’orizzonte, compare piuttosto la democrazia plebiscitaria».

⁵⁶⁸ V. cap. I. La partecipazione nella democrazia multiforme. Un approccio storico-concettuale, § 1. *Demoskratos*: un itinerario di evoluzione dell’umanità.

⁵⁶⁹ G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica...*, cit., 9.

⁵⁷⁰ Con riferimento alla tesi sostenuta da P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-‘democracy’)*, in *Diritto dell’informatica*, vol. 19, n. 3, 2003, 467.

⁵⁷¹ Richiamando lo studio proposto da D. CABRAS, *Crisi della democrazia...*, cit., 271.

⁵⁷² Si veda AA.VV., *Il Forum - “Le sfide della democrazia digitale”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, 231-284, quale esempio di confronto fra esperti del tema cui sono state rivolte domande per favorire lo sviluppo di un’analisi in dottrina.

⁵⁷³ Senato della Repubblica - Servizio informatica, *I Media Civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari per l’uso*, 2013.

⁵⁷⁴ Dipartimento della Funzione Pubblica, *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, in *Formez-Progetto CRC*, 2004; Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, in *Formez-Progetto CRC*, 2004.

⁵⁷⁵ Dapprima, “*The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*” *Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament*, del settembre 2000; successivamente, la Raccomandazione “sulla democrazia elettronica” del Comitato dei Ministri degli Stati membri del Consiglio d’Europa del 18 febbraio 2009 (CM/REC(2009)1; in seguito, la relazione “sulla e-democrazia nell’Unione europea: potenziale e sfide della Commissione per gli affari

opera di concettualizzazione della dimensione democratica in rete, costantemente in evoluzione, per potervi continuare a orientare quel sistema di diritti e doveri applicato in presenza.

Essenziale punto di partenza per perseguire lo scopo in proposito è permettere che a ogni cittadino siano garantiti i diritti digitali, senza alcuna distinzione costituzionalmente non trascurabile. Altresì, tracciando il perimetro di un'area sicura e protetta nella quale esercitare democraticamente il diritto di partecipazione alla vita pubblica, liberando il campo dai più manifesti pericoli e prevenendo i rischi maggiormente evidenti. Non si tratta delle sole insidie informatiche presenti nel periglioso mondo di *internet*, ma anche della capacità di discernere contenuti veritieri e significativi da quelli *fake* e propagandistici, nonché di verificare quale partecipazione possa tradursi in deliberazione democratica e quale in strumento al servizio di una «democrazia del pubblico⁵⁷⁶». La rete, proprio per la sua struttura ramificata priva di barriere all'ingresso, conserva «la sua potenziale trasformazione in un'immensa fabbrica del consenso, dove l'informazione rileva non per quello che è, ma per finalità economiche o politiche estranee alla concezione tradizionale di agorà democratica⁵⁷⁷».

Il potenziale punto di arrivo si intravede nel delineare all'orizzonte una forma di stato «digitale⁵⁷⁸» nella quale il mezzo per giungere a una pubblica decisione sia un'informata discussione dalla quale possa scaturire un voto consapevole che possa manifestarsi elettronicamente in piattaforme che supportino una deliberazione rispondente ai dettami costituzionali. Strumenti di funzionamento di questo sistema sono gli ormai imprescindibili *device* collegati alla rete *internet* di cui i cittadini dispongono in maggioranza nella forma del *personal computer* o dei più diffusi dispositivi mobili

costituzionali del Parlamento europeo»; infine, il *report* del Centro studi del Parlamento europeo del febbraio 2020 “*Digital democracy is the future of civic engagement online?*” sull'impatto che certi fattori hanno sullo sviluppo di tecnologie digitali nelle democrazie occidentali.

⁵⁷⁶ B. MANIN, *Principes du gouvernement...*, cit., 248, ossia una forma di governo rappresentativo nella quale «l'iniziativa dei termini della scelta elettorale spetta ai politici e non all'elettorato, il che spiega come mai le decisioni di voto oggi sembrino soprattutto reattive».

⁵⁷⁷ Nell'opinione di A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, 441, «*fake news*, pubblicità aggressive e onnipresenti, discorsi d'odio, rappresentano facce diverse di un'unica grande problematica che involge *Internet*».

⁵⁷⁸ «Ipotizzando che i tratti salienti del modello classico, ossia il territorio, l'organizzazione del potere pubblico e lo *status* dei diversi soggetti sarebbero già incisi in modo significativo e riconoscibile dal fenomeno della digitalizzazione, nella relazione d'apertura proposta da P. COSTANZO, *Lo “stato digitale”*: *considerazioni introduttive*, in P. COSTANZO, L. TRUCCO, P. MAGARÒ, *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*. Genova, 18-19 giugno 2021, Napoli, 2022, 12.

rappresentati dagli *smartphone*, sempre più spesso affiancati da *laptop*, *tablet* o *smartwatch*.

Parallelamente, occorre il supporto di un intero Paese in cui il ruolo dell'Amministrazione sia espletato servendosi della rivoluzione tecnologica per governare le necessarie trasformazioni delle differenti funzioni pubbliche⁵⁷⁹, accelerate dalla pandemia da Covid-19. In tale visione si colloca l'istituzione nel 2021 di un Ministero per la Transizione digitale che si avvale delle competenze del Dipartimento per la trasformazione digitale che dal 2019 sono indirizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie digitali. Era già in atto una specifica attenzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale che, a partire dal 2017, elaborano interventi per l'informatica nella Pubblica Amministrazione per il mezzo di piani triennali⁵⁸⁰.

Alla digitalizzazione e all'innovazione sono dedicate oltre un quarto delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁸¹ per mezzo della strategia "Italia Digitale 2026" dalla quale si estendono due direttrici, l'una attinente alle infrastrutture digitali e alla connettività a banda ultralarga, l'altra alla trasformazione digitale dei servizi della Pubblica Amministrazione⁵⁸². L'intervento assume una centrale priorità alla lettura di elaborazioni, in particolare la Relazione Desi⁵⁸³, che collocano numerosi cittadini alla periferia della vita digitale del Paese. Nel quadro degli impegni sottoscritti dall'Italia nei

⁵⁷⁹ Del «“diritto” a “governare” (e non “ad essere governato”) dalla tecnologia» parla L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 437.

⁵⁸⁰ Nell'aggiornamento del Piano 2021-2023 si persevera nella strategia volta a favorire lo sviluppo di una società digitale, promuovere lo sviluppo sostenibile, etico e inclusivo e contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali. I principi guida sono il *digital & mobile first* per l'accesso ai servizi tramite SPID, il *cloud first* come prima opzione per l'attivazione di ogni nuovo programma, servizi inclusivi e accessibili, sicurezza e privacy *by design* a garanzia della protezione dei dati personali, *user-centric* e *data driven* con modalità agili di miglioramento continuo che partano dall'esperienza dell'utente, *once only* evitando di chiedere informazioni già fornite da cittadini e imprese, dati pubblici come bene comune in forma aperta e interoperabile e predilezione per l'utilizzo di *software* con codice aperto o disponibilità del codice sorgente.

⁵⁸¹ Il Piano "Italia Domani" presentato dal nostro Paese configura l'insieme degli investimenti e delle riforme nazionali che, insieme agli altri piani degli Stati membri dell'Unione europea, costituisce l'articolazione territoriale del programma Next Generation EU (NGEU), quale risposta economica fornita dall'UE alla crisi pandemica.

⁵⁸² In particolare, sono sei i settori di intervento: giustizia telematica; impresa 4.0 e settori chiave, *space economy*, infrastrutture digitali culturali, turismo digitale; ITS, ricerca universitaria e innovazione; competenze: privato, pubblico e famiglie; sanità digitale: FSE e telemedicina.

⁵⁸³ Il rapporto contenente i risultati per il 2019 dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (*Digital Economy and Society Index - DESI*), che monitora le prestazioni digitali globali dell'Europa e misura i progressi compiuti dai Paesi dell'Unione europea in termini di competitività digitale.

confronti dell'Unione europea, entro il 2026 il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) dovrà essere posseduto e utilizzato dal 70% della popolazione quale soglia minima di cittadini digitalmente abili. Il *gap* digitale dovrà altresì essere colmato dal 75% delle Amministrazioni in grado di utilizzare servizi in *cloud* che per almeno l'80% dovranno essere erogati *online*. Infine, il 100% delle famiglie e delle imprese dovranno poter fruire di reti a banda ultralarga.

In ambito sovranazionale è l'Agenda ONU 2030 a formulare due obiettivi di vasto interesse: il nono "imprese, innovazione e infrastrutture" e il sedicesimo "pace, giustizia e istituzioni solide"; l'uno contiene il traguardo di «aumentare in modo significativo l'accesso alle tecnologie di informazione e comunicazione e impegnarsi per fornire ai paesi meno sviluppati un accesso a *internet* universale ed economico entro il 2020», l'altro quello di «garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli». Pensare globalmente conduce anzitutto ad agire territorialmente e questa è la prospettiva di questo elaborato che nel reticolo substatale intende concentrare la sua attenzione. I paragrafi che seguiranno elaboreranno *in primis* una possibile dimensione partecipativa tecnologica che, successivamente, si rifletterà sulle Regioni italiane e su come la democrazia attraverso la rete stia (ri)trovando spazio.

1.1. Nuovi diritti e rinnovati squilibri.

È dunque compito primario dello studioso di diritto costituzionale interrogarsi sulle conseguenze in termini di diritti e doveri che si evidenziano o si celano dietro ogni trasformazione presente nella società. L'evoluzione tecnologica non può che qualificarsi *prima facie* come una fonte di opportunità sotto il profilo economico, politico e sociale. Ciononostante, le diseguaglianze presenti nella società rischiano di rivelare esclusive opportunità di crescita, acuendo le difficoltà già presenti per coloro che restano ai margini del progresso⁵⁸⁴. Esiste un ampio catalogo di diritti riconducibile alla sfera dei rapporti

⁵⁸⁴ Nel lavoro di G. SCOTTI, *Alla ricerca di un nuovo costituzionalismo globale e digitale: il principio di solidarietà "digitale"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, 416, emerge come «la solidarietà ha valenza applicativa trasversale: riguarda tutti e ovunque. È clausola generale che porta giustizia ed eguaglianza nelle situazioni giuridiche. Parlare di solidarietà digitale, oggi, significa estendere i complessi ambiti dell'agire umano in una impalcatura di diritti e doveri anche traslati nell'area digitale, ove tutto sembra essere rimesso alla legge del più forte. Parlare oggi di sanità digitale, di pubblica amministrazione, di sistemi di pagamento, di *ecommerce*, di *fintech*, di cittadinanza digitale, significa essere consapevoli che

sociali ed economici che è oggetto di tutela da parte dell'ordinamento e attiene «al regime della proprietà, gestione, controllo, sfruttamento economico dei dati; alla redistribuzione della ricchezza; all'inclusione ed esclusione sociale su base economica e culturale, ma anche e soprattutto all'analisi delle forme di lavoro – consapevoli e inconsapevoli – e del loro sfruttamento⁵⁸⁵».

È altresì compito del legislatore statale valutare se e quali fonti debbano essere adeguate o innovate in ragione di nuove frontiere che permettano di superare la parzialità o la vetustà della previsione normativa vigente. In particolare, si è a lungo discusso se non sia il caso di costituzionalizzare un diritto di accesso a *internet*, qualificabile come strumento necessario a veicolare la fruizione di un catalogo di rapporti civili, sociali, economici e politici. Lo sforzo finora prodotto ha segnalato una serie di mere proposte di legge di revisione costituzionale riconducibili a singole sensibilità, ma anche il raggiungimento dell'obiettivo di elaborare una Dichiarazione dei diritti di *internet*. Il documento, presentato dalla Camera dei deputati nel 2015, è frutto del lavoro di una commissione *ad hoc* presieduta da Stefano Rodotà e si propone quale strumento in grado di fornire fondamento istituzionale a quei principi e a quei diritti della rete che sono emersi nella dimensione sovranazionale⁵⁸⁶. La Dichiarazione è annoverabile tra quelle fonti di *soft law* che sono solitamente descritte quale “spinta gentile”: all'assenza di forza cogente si affianca l'autorevolezza di un'enunciazione di principio che funge da ineludibile riferimento per il decisore politico, come ricostruito *infra*⁵⁸⁷. Precedentemente, le Camere avevano elaborato il Codice dell'Amministrazione Digitale

solo la rimozione di barriere infrastrutturali, culturali, tecnologiche e formative, potrà consentire una reale tutela della libertà e della dignità umana. Solo attraverso un'attuazione orizzontale degli obblighi di solidarietà digitale si può realizzare un effettivo e concreto cambio strutturale e culturale della società in cui si vive».

⁵⁸⁵ Nell'esame proposto da P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2011, 3, «gli ormai molti contributi scientifici sul tema concentrano più spesso l'attenzione sui diritti civili o politici, meno su quelli in ambito economico e sociale. Per quanto riguarda i primi, trattare delle forme di espressione democratica all'epoca della Rete, significa discutere di cittadinanza digitale; delle nuove forme della rappresentanza e di esercizio dei diritti politici; di attivismo e controllo contro le nuove espressioni di autoritarismo; di accessibilità e controllo delle informazioni di fonte pubblica, di riorganizzazione degli apparati pubblici; di esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e di riservatezza dei dati personali; di pluralità e pluralismo dei nuovi media ecc..».

⁵⁸⁶ Nei quattordici articoli di cui è composta la Dichiarazione, sono garantiti nella dimensione della rete *internet* i diritti fondamentali di ogni persona che risultano riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dalle costituzioni nazionali e dalle dichiarazioni internazionali in materia.

⁵⁸⁷ V. cap. III. La rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 2.2.1. Digitalizzare una sottoscrizione per vivificare la partecipazione.

(in seguito, CAD) perché il Paese potesse contare su un testo unico di disciplina dell'informatizzazione della PA nei rapporti con i cittadini e le imprese, nonché sull'introduzione di «un vero e proprio diritto di partecipazione democratica elettronica⁵⁸⁸»; l'originario d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, è stato oggetto di modifiche e integrazioni per opera del d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179, e del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

È infine compito del legislatore substatale concorrere alla potestà legislativa in materia di professioni, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e ordinamento della comunicazione, nonché assumere iniziativa in ambiti connessi e collegati alle materie che non siano espressamente menzionate, ma comunque riferibili al progresso tecnologico della comunità di riferimento. Fonti di indirizzo per realizzare *best practices* non potranno che essere rappresentate dai numerosi atti legislativi e documenti regolatori provenienti da Stati con ordinamento giuridico affine, dal novero di Istituzioni dell'Unione europea e dalla multiforme presenza di organismi sovranazionali.

Dunque, appare opportuno concentrare la prossima analisi nella direzione offerta da questi tre fronti.

1.1.1. *Il dilemma dell'accessibilità tra opportunità di partecipazione e digital divide.*

Appare opportuno porre inizialmente la lente di ingrandimento sul diritto di accesso alla rete, in ragione del suo riflesso sia nella dimensione del singolo, che di un più generale progresso dell'intera comunità mediante la diffusione di dispositivi, sistemi operativi e applicazioni tecnologicamente all'avanguardia. Infatti, l'odierna interconnessione delle nostre vite alle altre e ai servizi pubblici e privati ha generato l'«espressione di un diverso modo d'essere della persona nel mondo⁵⁸⁹» in cui ciascun cittadino deve poter avere la possibilità di riconoscersi. In considerazione della forma con la quale tale facoltà si è presentata, essa «perde [...] i tratti di un diritto professionale, per assumere quelli di un diritto per l'appunto “reticolare”, esercitabile tanto attraverso

⁵⁸⁸ Nella valutazione di A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008, 11, «i cittadini sono chiamati a partecipare al processo democratico e ad esercitare i propri diritti politici, usufruendo delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie».

⁵⁸⁹ Nell'illuminante enunciato prospettato ai lettori da S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 384.

manifestazioni del pensiero quanto mediante comunicazioni intersoggettive⁵⁹⁰». Perciò, lo studio aderisce alla concettualizzazione di un «diritto di accesso a *internet* come “Giano bifronte”, dunque, che a seconda di come lo si guarda mostra ora il volto della libertà individuale ora quello del diritto sociale⁵⁹¹». Conseguentemente, occorre stabilire un novero di regole che tuteli la dimensione virtuale del singolo e delle collettività ove egli è inserito, permettendo così che nell’ordinamento evolva la concezione dell’accessibilità alla sfera digitale «da “diritto sociale alle tecnologie” a “diritto delle tecnologie sociali”»⁵⁹²».

Tra le nuove opportunità, rileva ai fini della trattazione quella democrazia elettronica espressione del diritto di cittadinanza che «può infatti teoricamente consentire un livello di partecipazione adeguato alle esigenze di ciascun individuo e senza richiedere la costante partecipazione a un partito, a un movimento o a un qualsiasi altro ente intermedio⁵⁹³». “Teoricamente”, in quanto spesso la pratica si è fatta carico di dimostrare come – con riferimento a gruppi vulnerabili – la disciplina normativa non sia stata in grado di rimuovere quegli ostacoli cui il principio di eguaglianza lega la sua sostanziale attuazione costituzionale. Pertanto, al vertice di una disciplina in materia non può che essere posto l’obiettivo del superamento di qualsiasi manifestazione di divario digitale legato alle condizioni economiche, personali e sociali.

In tema di accessibilità materiale, è stata la legge n. 4 del 2004 (c.d. “legge Stanca”) a intervenire per realizzare un *favor legis* perché i soggetti con disabilità potessero avere nella loro disponibilità gli strumenti informatici, in ragione del riconoscimento e della tutela del diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici. Parimenti, in ambito di accessibilità concettuale, di non secondaria importanza è l’apprendimento della capacità di utilizzare *internet* in modo consapevole, come

⁵⁹⁰ Riportando il pensiero di M. BETZU, *Comunicazione, manifestazione del pensiero e tecnologie polifunzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006, 519.

⁵⁹¹ M.R. ALLEGRI, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet* (o al *cyberspazio?*), in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, 10.

⁵⁹² «Propongo di chiamare queste tecnologie “sociali”, cioè tecnologie che – nella visione di A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia e le nuove diseguaglianze*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, 203 s. – consentono la connessione al posto della relazione interpersonale, permettendo un contatto sociale anche se non personale».

⁵⁹³ «Ne consegue che un requisito assolutamente necessario per la realizzazione della suddetta precondizione sia il superamento del divario digitale (o *digital divide*)», come rilevato da G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica...*, cit., 228.

riconosciuto dalla Corte costituzionale, che – nella sentenza n. 307 del 2004 – ha autorevolmente elaborato il diritto all’istruzione digitale e allo sviluppo culturale informatico⁵⁹⁴. Prim’ancora di pratiche di discriminazione commerciale, hanno infatti prevalso isolamento e penalizzazione mediante tecniche di gestione discriminatoria del traffico *internet*. Queste ultime possono articolarsi nel blocco di contenuti, applicazioni o servizi, nel filtro di taluni contenuti, nella degradazione di una o più applicazioni e nella prioritizzazione di un determinato traffico⁵⁹⁵; è tuttavia opportuno precisare come tale gestione non rappresenti di per sé un aspetto negativo, ove non finisca per alterare l’equilibrio degli internauti.

Il legislatore ha riconosciuto all’interno del CAD un generalizzato diritto all’uso delle tecnologie perché chiunque possa godere del diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, tali soluzioni e strumenti e, a tale scopo, contare su un’identità e un domicilio digitale. È pertanto compito dello Stato promuovere iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione. In questa prospettiva si prefigura l’orizzonte d’interesse dell’elaborato, vale a dire la partecipazione democratica elettronica per favorire ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all’estero, al processo democratico e per facilitare l’esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti.

Ulteriormente, allo scopo di colmare il *gap* tecnologico, non potrebbe prescindersi da valutazioni in ordine a problematiche legate alla qualità del collegamento e dei dispositivi utilizzati, nonché al loro aggiornamento. Garantire una connessione alla rete di elevato standard qualitativo, infatti, rappresenta *condicio sine qua non* per poter godere del diritto; talune prestazioni non potrebbero essere garantite laddove la rete non fosse a banda-larga. Ecco, dunque, che l’infrastruttura digitale acquista un riferimento

⁵⁹⁴ L’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale è giustificato dalla Corte nella considerazione che «siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali. Esso corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l’uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all’art. 117 della Costituzione (cfr., in senso analogo, nel contesto del previgente titolo V, parte seconda, della Costituzione, sentenze nn. 276 del 1991, 348 del 1990, 829 e 562 del 1988)».

⁵⁹⁵ Si confronti L. BELLI, *La neutralità della Rete tra diritti fondamentali, Internet generativa e minitelizzazione*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 168 s.

sostanziale di importanza essenziale nell'epoca contemporanea.

1.1.2. *La costituzionalizzazione del diritto all'accesso a internet.*

Riconosciuto l'accesso a *internet* quale facoltà indispensabile per l'esistenza dell'individuo nella società della nostra epoca, «esso è diventato il titolo necessario per accedere al progresso e alla soddisfazione personale e possiede una potenza evocativa pari a quella che, per le passate generazioni, ha avuto la visione democratica⁵⁹⁶». Si tratta di uno strumento prodromico a poter godere di opportunità connesse e collegate, una vera e propria «condizione necessaria per l'effettività di altri diritti fondamentali⁵⁹⁷» al punto tale da trovare costante collocazione nelle fonti sovranazionali. Queste ultime si sono incaricate di connotarlo quale «diritto umano⁵⁹⁸» poiché in sua mancanza non sarebbe possibile il perseguimento di una vasta gamma di libertà.

La dottrina si è a lungo interrogata se nella Carta fondamentale potesse già evidenziarsi una lungimirante prospettiva atta ricomprendere «principi capaci di orientare univocamente comportamenti e scelte nel mutare delle stagioni e delle generazioni⁵⁹⁹» oppure se fosse opportuna un'opera di adeguamento ai tempi correnti. L'esigenza di una revisione costituzionale persuase i più perché «occorreva evitare che l'assenza di una specifica garanzia costituzionale di *internet* giustificasse un atteggiamento giurisprudenziale poco attento alla tutela delle manifestazioni della personalità umana in Rete⁶⁰⁰», nell'attesa che giungesse a compimento un processo sovranazionale di condivisione di regole comuni in materia. D'altronde, «conformemente alla natura di *internet*, il riconoscimento di principi e diritti non può essere calato dall'alto⁶⁰¹», bensì

⁵⁹⁶ J. RIFKIN, *The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism. Where All of Life Is a Paid-For Experience*, New York, 2000, trad. it., P. CANTON, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000, 21, per il quale «l'accesso sta diventando un potente strumento concettuale per riformulare una visione del mondo e dell'economia, ed è destinato a diventare la metafora più efficace della nuova era».

⁵⁹⁷ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, 467 s.

⁵⁹⁸ F. BORGIA, *Riflessioni sull'accesso a Internet come diritto umano*, in *La comunità internazionale*, n. 3, 2010, 395 ss.

⁵⁹⁹ Nella lettura di P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e il suo impatto sulle libertà fondamentali*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 9 s., «si passa cioè dalla fattualità alla prescrizione, dalla casualità alla promozione, derivandone, dall'implementazione dei fattori scientifici e tecnologici, l'arricchimento delle modalità di esercizio o del novero stesso dei diritti fondamentali».

⁶⁰⁰ Nella puntuale ricostruzione di M.R. ALLEGRI, *Riflessioni e ipotesi...*, cit., 4.

⁶⁰¹ Metodologicamente, seguendo l'idea di S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, fasc. 3, 2010, 343 s., «deve essere il risultato di un processo, di una partecipazione larga di una

deve scaturire dal suo piano dematerializzato contraddistinto da una diffusa partecipazione. Tale pensiero trovò traduzione in una proposta di modifica costituzionale sottoposta al legislatore dallo stesso Stefano Rodotà che stava rappresentando in dottrina un punto di riferimento sul tema. Si trattava dell'art. 21-*bis* secondo cui: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete *internet*, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire le violazioni dei diritti di cui al Titolo I della parte I».

Tra i tanti che si convinsero della genuinità della formulazione, c'era chi però non conveniva sulla tecnica normativa utilizzata, ossia preferire l'introduzione di un nuovo articolo rispetto a un altro comma nell'ambito del già esistente articolo, malgrado il «diritto d'accesso alla rete rappresenti una specificazione del più generale diritto alla libera manifestazione del pensiero⁶⁰²»; senza tacer del fatto che la Costituzione non fosse mai stata precedentemente revisionata coniando nuovi articoli, ma in questa novità avrebbe ben potuto rinvenirsi la portata innovativa desiderata dall'autore. Altresì, coloro che si sono mostrati favorevoli all'integrazione del diritto all'accesso a *internet* in Costituzione hanno ipotizzato una collocazione alternativa a quella della prima parte della Carta; la preferenza sarebbe piuttosto verso una revisione dei principi fondamentali, segnatamente prima o all'interno del principio di eguaglianza, sia per affinità di contenuto che per evidenziarne l'importanza⁶⁰³.

Muovendo dall'idea che la Costituzione «contiene regole che aspirano a quella che potremmo chiamare l'eternità ordinamentale⁶⁰⁴», altri studiosi hanno invece rilevato l'intrinseca propensione della Carta a essere oggetto di interpretazione evolutiva. Come già accaduto per rivoluzioni tecnologiche nel corso del secondo Novecento⁶⁰⁵, è stato

molteplicità di soggetti che possono intervenire in modo attivo, grazie soprattutto ad una tecnologia che mette tutti e ciascuno in grado di formulare progetti, di metterli a confronto, di modificarli, in definitiva di sottoporli a un controllo e a una elaborazione comuni, di trasferire nel settore della regolazione giuridiche forme e procedure tipiche del "metodo *wiki*", dunque con progressivi aggiustamenti e messe a punto dei testi proposti».

⁶⁰² G. AZZARITI, *Internet e costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2011, 374 s.

⁶⁰³ «Una costituzionalizzazione formale di *internet* – specie se operata con un intervento *ad hoc* – implica che si individui ciò che di *internet* e in *internet* ha una valenza materialmente costituzionale, con il che ciò che non si costituzionalizza è da ritenersi (o quanto meno da presumersi) che non abbia tale valenza» seguendo P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, 53 s.

⁶⁰⁴ M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, 48.

⁶⁰⁵ Il richiamo storico di L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche*

asserito che nel combinato disposto delle libertà costituzionali di comunicazione e di manifestazione del pensiero possa affiorare un'interpretazione evolutiva dell'opera del costituente con riferimento a *internet*⁶⁰⁶.

Fattore comune tra le diverse visioni è l'essenza dell'accesso a *internet* come «diritto sociale, o meglio una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche⁶⁰⁷», esattamente come sono considerate le altre prestazioni legate al *welfare* di cui la rete appare strumento veicolare.

1.1.3. *L'orizzonte substatale e il costante raffronto con le esperienze oltreconfine.*

In continuità con il centrale filone di ricerca che questo lavoro intende approfondire, occorre osservare se, anche a livello regionale, si sia prodotta un'eguale ipotesi di disciplina normativa del diritto di accesso a *internet*. L'interrogativo può trovare risposta affermativa nel periodo più recente e solamente con riguardo a un limitato numero di esperienze che descrivono un quadro di interesse assai contenuto del legislatore substatale.

Rappresenta un valido riferimento la disciplina prodotta all'interno della Regione Umbria, laddove il diritto in commento è stato riconosciuto dalla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 31, "Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni". All'esordio della disciplina è sancito che «la Regione riconosce il diritto di tutti i cittadini di accedere a *internet* quale fondamentale strumento di sviluppo umano e di crescita economica e sociale e promuove lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione», nell'obiettivo che ha mosso il legislatore – esplicitato *expressis verbis* – di «assicurare la partecipazione attiva alla vita della comunità digitale». Di talché, l'Assemblea legislativa regionale ha inteso disciplinare le forme e i limiti delle infrastrutture per la banda larga e ultralarga, per gli impianti radioelettrici e degli interventi per la ricerca e l'innovazione in tema di telecomunicazioni, nonché l'istituzione di un Piano telematico regionale e di

globali e dimensione sociale, in *Politica del diritto*, n. 2-3, 2012, 283, «non consente – ad esempio – di differenziare *internet* dalla televisione: se per quest'ultima non vi fu alcuna modifica costituzionale, non sembra necessario seguire un percorso differente per *internet*».

⁶⁰⁶ Si confronti la riflessione proposta da R. ZACCARIA, *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, 2000.

⁶⁰⁷ Nell'efficace sintesi dell'espressione «*digito ergo sum*» coniata da T.E. FROSINI, *Liberté Egalité Internet*, Napoli, 2019, 62.

una banca dati regionale in materia.

Precedente alla legge umbra, un certo grado di attenzione era stato dimostrato dalla legge provinciale 27 luglio 2012, n. 16, “Disposizioni per la promozione della società dell’informazione e dell’amministrazione digitale e per la diffusione del *software* libero e dei formati di dati aperti” della Provincia autonoma di Trento. Ciononostante, nessun richiamo a *internet* era stato formulato, dovendo attendere la legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, che, nell’ambito dei sostegni economici connessi all’emergenza epidemiologica da Covid-19, ha inteso introdurre l’art. 1-*bis*, rubricato “I diritti in *internet*” nel quale viene realizzato un espresso richiamo ai principi sanciti dalla Dichiarazione dei diritti di *internet* e menzionati *supra*⁶⁰⁸ cui dovranno tendere tutti i propositi elencati nell’articolo in commento. Il rimando alla Dichiarazione contribuisce per la prima volta a generare *enforcement* verso un documento «relegato nell’ambito delle fonti di *soft law* più che di *hard law*, e dunque condannato a svolgere una funzione prevalente di moral suasion, e non quella di vera e propria normativa⁶⁰⁹».

Volgendo lo sguardo agli altri Stati europei, la Finlandia si è proposta quale primo Paese al mondo ad aver elevato la connessione a *internet* a banda larga a “diritto legale” a partire dal 2010, per effetto di una disciplina legislativa che ha inteso superare il rilevante *digital divide* di stampo geografico. Gli operatori del settore sono dunque chiamati a svolgere un “servizio universale” garantendo una velocità di rete di almeno 1 *megabit* al secondo. L’anno seguente è stata la Spagna a fissare nel proprio ordinamento la medesima velocità di *download* da dover riconoscere a ogni cittadino per superare le considerevoli differenze socioeconomiche tra possessori di dispositivi tecnologici. Bisogna ricordare come nelle costituzioni degli anni Settanta della Penisola iberica siano stati ricompresi veri e propri riferimenti *antelitteram* alla «libertà informatica⁶¹⁰»: dall’art. 18, comma 4, della Costituzione spagnola in cui si pongono limiti all’uso dell’informatica, alla regolazione dell’utilizzazione dell’informatica contenuta nell’art. 35 della Costituzione portoghese. Ad alzare la soglia è stata la Svizzera che, dopo aver previsto tale servizio universale da oltre un decennio, ha aumentato la velocità minima per navigare su *internet*

⁶⁰⁸ V. cap. III. La rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 1. La transizione tecnologica della democrazia: governarla per non subirla.

⁶⁰⁹ M. BASSINI, *Le tecnologie avanzano, le norme passano ma le costituzioni restano*, in *Diritti comparati*, 2014.

⁶¹⁰ Si veda, *ex plurimis*, T.E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, n. 3, 2003, 487 ss.

a banda larga a 10 *megabit* al secondo. Trattasi dunque di recenti innovazioni legislative ad alto impatto sociale, non accompagnate dalla costituzionalizzazione di nuovi diritti digitali. Nel 2001, però, il Parlamento ellenico ha proceduto alla revisione dell'art. 5-*bis* che ha previsto l'introduzione di un secondo comma atto a stabilire che: «tutte le persone hanno il diritto di partecipare alla società dell'informazione, facilitandone l'accesso alle informazioni trasmesse elettronicamente, così come il diritto di produrre, scambiare e diffondere informazioni mediante mezzi elettronici costituisce un obbligo dello Stato, nel rispetto delle garanzie degli articoli 9 e 19 della Costituzione». Pertanto, codificando un primo storico passo verso la disponibilità delle nuove tecnologie della comunicazione del XXI secolo, senza che però seguissero significativi impegni del legislatore in sede di attuazione del principio.

Con riferimento all'Unione europea, la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 aprile 2008, ha richiesto agli Stati membri un impegno a «riconoscere che *internet* è una vasta piattaforma per l'espressione culturale, l'accesso alla conoscenza e alla partecipazione democratica alla creatività europea, che crea dei ponti tra generazioni nella società dell'informazione e, conseguentemente, a evitare misure contrarie ai diritti dell'uomo, ai diritti civili e ai principi di proporzionalità, di efficacia e di dissuasione come l'interruzione dell'accesso a *internet*». Cosicché, seguì l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'*internet* aperta, modificativo della Direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, nonché il Regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

A livello internazionale, le Nazioni Unite hanno esperito – fin dall'inizio degli anni Duemila – il tentativo di pervenire a una *Internet Bill of Rights*. L'opera per giungere a una Carta di rilevanza internazionale trovò la sede più idonea nell'*Internet Governance Forum* (IGF), quale struttura di supporto del Segretariato generale dell'ONU nata nel 2005 e formata da rappresentanti degli esecutivi, delle associazioni e delle imprese. Lungi dall'ardito paragone con la *Bill of Rights*⁶¹¹, l'IGF ha comunque prodotto la più elaborata

⁶¹¹ Ciononostante, a parere di G. AZZARITI, *Internet e costituzione...*, cit., 376 s., «il valore simbolico e la finalità intrinseca possono giustificare una forzatura semantica».

Carta dei diritti globali della rete, presentata a Vilnius al *meeting* del 22 e 23 novembre 2010. Altresì, si annovera la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite al fine di sancire un novero di diritti irrinunciabili, tra cui il sostegno all'accesso alle nuove tecnologie e ai sistemi di informazione e comunicazione, compreso *internet*⁶¹². In seguito, il Consiglio sui Diritti umani dell'ONU, nella Risoluzione A/HCR/20/L.13, ha considerato *internet* quale diritto fondamentale dell'uomo, così come individuabile nell'art. 19 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e del cittadino. Perciò, sostenendo come il *web* rappresenti «una forza nell'accelerazione del progresso verso lo sviluppo nelle sue varie forme». Ulteriormente, con riguardo al Rapporto sulla promozione e la protezione del diritto di opinione ed espressione del 2011, ha valutato a chiare lettere come «l'accesso ad *internet* è uno degli strumenti più importanti di questo secolo per aumentare la trasparenza, per accedere alle informazioni e per facilitare la partecipazione attiva dei cittadini nella costruzione delle società democratiche»; non difettando, anche in quest'ultimo documento, di invocare come «gli Stati hanno un obbligo positivo a promuovere o facilitare il godimento del diritto alla libertà di espressione e dei mezzi di espressione necessari per esercitare questo diritto, compreso *internet*».

1.2. I rischi celati nelle tecnologie: quali scudi contro la vulnerabilità del sistema democratico digitale?

Affinché un'agorà dematerializzata possa ricomprendere tutti i diritti garantiti in presenza, occorre che il piano virtuale persegua lo sforzo di garantire le libertà che si ramificano a partire dal nucleo centrale rappresentato dal principio di eguaglianza. Ogni persona possiede anzitutto il diritto a che i propri dati trasmessi e ricevuti sul *web* non subiscano discriminazioni, restrizioni o interferenze in relazione al mittente o al destinatario, nonché alla tipologia o al contenuto, al dispositivo, alle applicazioni utilizzate o, a ciascun altro libero atto di volontà. Parimenti, deve esistere il diritto alla protezione dei dati del singolo, al fine di garantirgli il rispetto dei principi di dignità,

⁶¹² Nella visione contenuta nell'atto, *internet* è un diritto fondamentale della persona umana, le direttrici principali sono rappresentate dalla garanzia dell'identità fra diritti garantiti in presenza e in rete, dal carattere *open access* del *web* quale motore per l'avanzamento della società, dalla agevolazione dell'accesso alla rete e dalla comune ricerca per lo sviluppo di mezzi di comunicazione e di informazione.

identità e riservatezza. Conseguentemente, ciascuno deve conservare la facoltà di accedere alla raccolta dei propri, ottenerne l'eventuale rettifica, ove non la cancellazione per giustificate ragioni; limiti alla disponibilità del dato sono rappresentati dalla revoca al consenso inizialmente accordato, nonché dalla circoscrizione dell'utilizzo al periodo strettamente necessario. Per i sistemi e i dispositivi informatici le deroghe ai principi costituzionali di libertà e segretezza delle informazioni e delle comunicazioni sono possibili, al pari del piano non elettronico, nei soli casi e modi stabiliti dalla legge e con l'autorizzazione motivata dell'autorità giudiziaria.

Il sistema pubblico di identità digitale, strumento grazie al quale è oggi possibile l'accesso elettronico ai servizi delle Pubbliche Amministrazioni, deve essere fornito di peculiari tutele con riferimento alla sicurezza cibernetica: la disponibilità e il riutilizzo dei dati prodotti e conservati per pubblica utilità debbono essere garantiti. Tra le opzioni possibili da fornire al cittadino-utente di servizi digitali non può mancare la protezione dell'anonimato che impedisca la creazione di una banca dati, foriera di potenziali rischi per la lesione di libertà costituzionali. La sicurezza in rete deve essere garantita ai singoli quale interesse pubblico, curando *in primis* l'integrità delle infrastrutture dematerializzate e la potenziale dispersione della promessa riservatezza; «dall'ampiezza e dall'effettività della garanzia assicurata alla *privacy* come momento costitutivo della sfera pubblica e della sfera privata, allora, dipende in gran parte la possibilità che la società dell'informazione si evolve verso una società “della conoscenza e del sapere”, e non si trasformi in una società della sorveglianza, della classificazione e del controllo⁶¹³».

Per vigilare sulla proiezione della società in rete è perciò necessaria la predisposizione di una *governance* efficace su un livello caratterizzato da una dimensione priva di territorialità. La gestione del *web* deve assicurare il rispetto del principio di trasparenza, la responsabilità delle decisioni, l'accessibilità alle informazioni pubbliche, la rappresentanza dei soggetti interessati. La costituzione di autorità nazionali e sovranazionali è indispensabile per garantire effettivamente il rispetto dei criteri indicati, anche attraverso una valutazione di conformità delle nuove norme ai principi generali. Riprendendo la tassonomia di Conti⁶¹⁴, si potrebbe asserire che le istituzioni della rete

⁶¹³ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia...*, cit., 160 s.

⁶¹⁴ Richiamando G.L. CONTI, *La governance della rete*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato Costituzionale: la dimensione nazionale e la e prospettive internazionali. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, 266.

possono identificarsi in tre differenti contenitori: a) istituzioni della rete in senso stretto; b) istituzioni della rete in senso lato; c) istituzioni del mondo reale. Le prime, definibili istituzioni *internet centric*, osservano il loro *focus* nei confronti dei problemi della rete predisponendo protocolli e logiche che permettano il funzionamento della rete. Le seconde sono le istituzioni *internet-user centric* che regolano il corretto utilizzo del *web* e ne prevengono i potenziali illeciti per mezzo di una presenza capillare nel *web* atta a garantirne il governo. Le terze rappresentano le istituzioni *non-internet centric* che amministrano l'impatto del *web* sulla quotidianità dei cittadini.

Altresì, alle autorità indipendenti che hanno la responsabilità di sovrintendere al controllo delle piattaforme digitali è richiesto di rispettare i termini dei rapporti commerciali con utenti, fornitori e concorrenti secondo i principi di lealtà e correttezza, nonché massima collaborazione nei rapporti con le istituzioni che sono chiamate a svolgere un ruolo attivo per la promozione di un piano di controllo delle prescrizioni per un ambiente in cui a tutti gli attori sia richiesto il rispetto delle comuni regole del gioco. La giurisprudenza costituzionale ha spesso costruito il perimetro entro cui ammettere l'espletamento delle funzioni di vigilanza, nonché sanzionatorie, sulla sfera della rete *internet*. Tra le pronunce più note in materia, esiste la sentenza n. 2009-580 del 10 giugno 2009 del *Conseil constitutionnel* francese. Nel quadro di questo giudizio preventivo sulla legge regolatrice delle funzioni della *Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet*, è d'interesse il richiamo a un'interpretazione evolutiva dell'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino per affermare «che allo stato attuale dei mezzi di comunicazione, suscettibile di sviluppo diffuso dei servizi di comunicazione pubblica *online*, nonché all'importanza assunta da questi servizi per la partecipazione alla vita e all'espressione democratica idee e opinioni, questo diritto implica libertà di accesso a questi servizi⁶¹⁵».

Malgrado il terreno permeato di incognite, l'approccio alle nuove tecnologie è risultato diffusamente disinvolto e poco problematizzato, in ragione del fascino esercitato dal progresso che effettivamente sta restituendo notevoli vantaggi alla società in termini economici, politici e sociali; ciò, però, incurante del fatto che anche il più auspicabile

⁶¹⁵ Trad. it. del passaggio della sentenza citata: «*qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu susceptible au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accès à ces services*».

degli avanzamenti della nostra civiltà debba confrontarsi con la regolazione dei comportamenti nell'ambito di una cornice ordinamentale che prevede diritti e richiede l'adempimento di doveri. Proprio al cospetto di questi ultimi la digitalizzazione ha rivelato «una dinamica interna mirata ad una crescita esponenziale e ad una sua diffusione che si mostra insofferente all'idea di limitazioni⁶¹⁶».

Le tecnologie non hanno tardato a rivelare la loro intrinseca vulnerabilità, ove non il surrettizio intento di «fungere da Cavallo di Troia per i poteri pubblici e privati, per cui le tecnologie risultano neutrali e sicure solo in apparenza così da celare finalità ulteriori come la sorveglianza dei loro possessori, la loro profilazione e la personalizzazione dei flussi informativi⁶¹⁷». Pertanto, il piano dematerializzato si mostra assai duttile a inclinarsi tanto a «decentrare la comunicazione politica dal castello del principe a luoghi più vicini all'esperienza dei cittadini⁶¹⁸», quanto al più fosco degli orizzonti rappresentato dal «nuovo totalitarismo dolce del consumismo⁶¹⁹» per cui, a fronte di un'ingannevole gratuità del servizio, è sovente preteso un prezzo in termini di concessione di un diritto fondamentale⁶²⁰.

Di tutti i rischi riportati, appare di particolare rilevanza per la trattazione «il pericolo di una radicalizzazione sfociante nel cd. *webcentrismo*, vale a dire l'illusione che nel campo politico la rete sia capace di offrire soluzioni per ogni problema, definendo un nuovo spazio “metaistituzionale” capace di far deperire le forme e i modi della democrazia costituzionale⁶²¹». L'elaborazione, pertanto, nel descrivere le occasioni offerte dalla *e-participation* a un cittadino digitale su un piano regionale⁶²², vuole

⁶¹⁶ L. CALIFANO, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network*, in *federalismi.it*, n. 16, 2019, 2 s.

⁶¹⁷ Tuttavia, come evidenziato dall'esame proposto da G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica...*, cit., 27 ss., il concetto di neutralità si plasma diversamente a seconda dell'infrastruttura, del prodotto o del servizio: la «sostanziale neutralità» connessa alla «infrastruttura di base: la rete *internet*», diversamente dai motori di ricerca che «pongono numerosi problemi e la loro neutralità è tutt'altro che certa; così, già la semplice elencazione dei contenuti nella c.d. SERP».

⁶¹⁸ M. CASTELLS, *The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, Business and Society*, Oxford, 2001, trad. it., S. VIVIANI, *Galassia Internet*, Milano, 2006, 135.

⁶¹⁹ Così, B. BARBER, *A Passion for Democracy*, Princeton, 1998, 266.

⁶²⁰ Si domanda G. VILELLA, *E-democracy. Dove ci porta la democrazia digitale*, Bologna, 2020, 229: «cosa intendiamo per *open data*?» e nello sforzo di fornire una risposta: «Ne elenco di seguito gli elementi fondamentali: non sono dati personali; sono disponibili su *Internet*; sono *copyright free*, liberi da licenza e in formato binario».

⁶²¹ P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2019, 84, pur riconoscendo che il fenomeno di *internet* «può favorire processi di *empowering* da parte dei suoi frequentatori, ossia una crescita informativa (culturale?) ed una maggior confidenza nella capacità di determinare le proprie condotte di vita».

⁶²² Sul punto oggetto della questione, M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, 2019, 51,

indagare come l'evoluzione dematerializzata della società «pone al diritto costituzionale – se vuole mantenere il suo statuto ontologico di “misura” del potere e “fondamento” della sovranità – una sfida del tutto inedita⁶²³».

«in termini sia di inclusione – grazie alla rete molte più persone possono accedere al mondo politico – sia di decisione – le infrastrutture informatiche consentirebbero di fare scelte in tempo reale su una molteplicità di *issue*».

⁶²³ «Richiedendo, innanzitutto – nel pensiero di A. SIMONCINI, *Sovranità e potere nell'era digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 20 – la comprensione del fenomeno e, quindi, l'elaborazione di nuove forme e strumenti d'azione adeguati ed efficaci».

2. Deliberazioni popolari, deliberazioni populistiche.

Non sfugge, già a una prima riflessione, come all'elevatissimo potenziale partecipativo espresso dalle applicazioni digitali della democrazia si possa unire il pericolo di una contaminazione con interessi privati, surrettiziamente propugnati come auspicabili da chi possiede mezzi per influire sulla pubblica opinione. In via preliminare, rileva che «se al centro della sfida tecnologica alla rappresentanza politica c'è la crisi del Parlamento, al centro della sfida tecnologica alla partecipazione politica c'è la crisi dei partiti politici⁶²⁴». Il logoramento di questi ultimi non può essere trascurato poiché nel disegno di Repubblica parlamentare espresso dalla Carta «è appena il caso di ricordare come il “sistema” costituzionale “viva” principalmente attraverso istituzioni di governo rappresentative e “respiri” grazie a flussi organizzati di opinione⁶²⁵».

Nell'espressione «populismo digitale⁶²⁶» può pertanto ritrovarsi l'applicazione su un piano digitale di una glorificazione demagogica delle qualità e delle capacità del popolo di prendere decisioni. Non è possibile contare sulla certezza di giungere a una decisione informata per il tramite di espressioni di voto superindividuali che rischiano di generare, al contrario, deliberazioni populistiche, assecondando la convinzione che «c'è un vero popolo e c'è qualcuno che è in grado di interpretarne lo spirito. Un vero popolo che deve trovare il modo di decidere direttamente, senza intermediazioni⁶²⁷» che con l'ausilio delle nuove tecnologie diviene realizzabile. Sicché, diretta conseguenza è stata la

⁶²⁴ Nella comunicazione di C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza e partecipazione politica*, in P. COSTANZO, L. TRUCCO, P. MAGARÒ, *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*. Genova, 18-19 giugno 2021, Napoli, 2022, 126, si mette in luce il ruolo dei partiti politici che «sono da molti anni in grave affanno, sia per la costante perdita di capacità di rappresentare la pluralità di interessi che attraversano la società italiana, sia per la crescente inadeguatezza delle attuali organizzazioni partitiche ad essere un effettivo strumento di partecipazione dei cittadini per concorrere alla determinazione della politica nazionale».

⁶²⁵ Sicché, ai partiti, ai movimenti e a qualsiasi altra forma di impegno politico organizzato nel Paese «è demandato di rilevare in permanenza (nel tempo) e a compendiarne (nello spazio più o meno settorialmente) gli orientamenti politici diffusi nel corpo sociale, solo occasionalmente (ma si direbbe anche marginalmente) traendo ossigeno dalla cd. democrazia diretta», secondo P. COSTANZO, *La democrazia...*, cit., 85 s., notando però che «certo: si potrebbe osservare che tutto sommato il paradigma, visto come criterio di legittimazione continua del sistema stesso, enunciato dall'art. 49 Cost., ormai stenti a funzionare, fondato, come sembra, su presupposti difficilmente reperibili. Così, infatti, potrebbe dirsi della sottintesa premessa partecipativa (tutti i cittadini), come accennato, abbastanza in declino rispetto ai livelli ante caduta del Muro».

⁶²⁶ Con la locuzione contenuta nel titolo del saggio di M. BARBERIS, *Come internet...*, cit., mostrando interesse a che il lettore rivolga la sua attenzione nella direzione dei rilevanti rischi di inquinamento del dibattito pubblico per opera della rete.

⁶²⁷ P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, 3.

manifestazione di una direzione che conducesse le deliberazioni pubbliche verso una «c.d. *e-democracy* e ad un possibile superamento della logica rappresentativa in favore di esperimenti di democrazia diretta elettronica⁶²⁸». In tal modo, la decisione finale che viene assunta perde la natura di deliberazione popolare la cui sovranità è riconosciuta dalla Costituzione, finendo per «trasformare la democrazia rappresentativa non in democrazia diretta (come da proclami ufficiali di molte forze populiste) ma in democrazia *eterodiretta*⁶²⁹» da chi ha un'influente forza mediatica esterna.

Accanto a un utilizzo aggregativo indirizzato allo sviluppo della partecipazione dell'elettorato alla vita pubblica, «alcuni populistici hanno certamente usato questi mezzi digitali con finalità di manipolazione e captazione del consenso elettorale, ma ciò di per sé non implica che il pericolo per la democrazia risieda nel populismo in quanto tale⁶³⁰». Certamente non può essere ignorato come del fenomeno possano essersene talvolta servite quelle stesse istituzioni che, nell'abbandono di atteggiamenti costituzionalmente attesi, hanno informato i propri comportamenti verso la ricerca di un'effimera approvazione generalizzata: ricoprire ruoli istituzionali significare contribuire a prendere delle decisioni nell'interesse popolare e non elettorale.

Il timore è rappresentato dall'offerta di strumenti che, se non adeguatamente circondati da cautele, possono veicolare anche percorsi al servizio di deliberazioni che si pongono al di fuori dall'art. 1 della Costituzione. Posto che «la presa diretta dei cittadini sui processi istituzionali può così trasformarsi in un sostegno alla democrazia delle emozioni, al plebiscitarismo, al populismo⁶³¹», esistono taluni rimedi affinché sia possibile

⁶²⁸ «Non si possono, infatti, non cogliere criticità particolarmente rilevanti e manifestare così non poche perplessità rispetto a chi tenti di ridisegnare il costituzionalismo moderno nell'ottica di una democrazia 2.0», nell'addebito mosso da A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale...*, cit., 444.

⁶²⁹ G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*, fasc. 1, 2019, 240 s., così da giungere a «una forma di governo che dietro l'apparenza della piena e immediata partecipazione popolare alla gestione del potere politico cela l'occulta ma decisiva influenza di chi per ventura abbia il controllo dei mezzi tecnologici che di quel potere dovrebbero essere mero veicolo espressivo, e che invece vengono capziosamente impiegati per presentare come maggioritaria e politicamente irresistibile la voce di minuscole minoranze, o addirittura di singoli individui».

⁶³⁰ «Giacché altri populistici si affermano nel mondo senza usare gli stessi mezzi, e d'altra parte gli stessi mezzi potrebbero essere usati in modo parimenti efficace e/o occulto da forze nient'affatto populiste» nella constatazione di IBID., 236.

⁶³¹ «La democrazia continua è premuta da forme di democrazia "immediata" che si risolvono sempre più spesso nell'aspirazione del personalismo nella politica, nella trasformazione dei referendum in plebisciti, nell'investitura più che nella scelta, nel gioco del sì o no invece del giudizio critico» nel richiamo di S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia...*, cit., 100 s., «si rischia di dissipare proprio quello che le tecnologie offrono: la possibilità di non mortificare ricchezza e complessità sociale in procedure che, invece, producono semplificazioni sempre più accentuate. Sarebbe così tradita la promessa che vede in queste tecnologie uno strumento per una nuova distribuzione dei poteri, e non per una loro più accentuata

contrastarlo e scongiurarlo. A cominciare dalla corretta interpretazione del principio della sovranità popolare che implica la necessità di riconoscere come «la democrazia è tecnica di decisione, proprio a principiarsi dal dialogo tra persone e culture, volta a superare l'asimmetria di informazione che non permette decisioni informate a chi decide in assenza di informazioni⁶³²».

La decisione democratica non ha possibilità di essere compiuta senza la presenza di forme e limiti prestabiliti che, per una consapevole deliberazione, identificano dei principi fondamentali «nei quali facilmente leggiamo in filigrana caratteri del confronto democratico e pluralista cui la Costituzione vorrebbe informare la vita politica⁶³³». Sono invece gli algoritmi a risultare sovrani nella rete, così da comporre l'architettura di un dibattito *online* che non assicura, ove non ignora del tutto, il requisito della libera dialettica fra pensieri espressi in condizione di reciproco rispetto. In ragione di motivazioni di ordine economico, propuginate a livello globale dalle più influenti compagnie commerciali, «sono sistematicamente applicati meccanismi che profilano e segmentano il pubblico in base a preferenze rilevate alla luce dei comportamenti dell'utente; favoriscono l'incontro tra opinioni analoghe, rafforzando convincimenti pregressi (e relativi pregiudizi) e penalizzando il confronto tra diversi, se non in termini di scontro radicale (*confirmation bias*, polarizzazione delle opinioni)⁶³⁴». Tale articolazione produce una *filter bubble* quale esito della logica di personalizzazione dei risultati di ricerche che memorizza le preferenze dell'utente in rete affinché egli possa godere di una *comfort zone* nella quale ambire a ritrovare solo le informazioni desiderate. La generazione di questa bolla di filtraggio costituisce il principale ostacolo alla possibilità che in rete riesca a riprodursi quell'eterogeneità di posizioni presenti nel dibattito pubblico, consentirne l'incontro e la riconduzione a sintesi contenuta in una

distribuzione».

⁶³² M. BETZU, G. DE MURO, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Media Laws*, n. 1, 2020, 219, per il quale «La democrazia, infatti, soprattutto nella sua declinazione rappresentativa, è uno strumento di decisione fondato sulla comparazione, sulla distinzione, sulla contrapposizione e non su un'unica prospettiva indicata da una minoranza».

⁶³³ Tra i principi cui la Costituzione rimanda per una deliberazione compiutamente democratica, «ad esempio la parità di accesso e di parola da parte dei partecipanti, la presenza di una base informativa affidabile, l'inclusività di tutti i punti di vista rilevanti, il ricorso all'argomentazione razionale, il rispetto delle opinioni altrui (con l'esclusione di toni e linguaggi inadatti ad un confronto argomentato)» nell'argomentazione di D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *Media Laws*, n. 1, 2020, 196 s.

⁶³⁴ Proseguendo nel riportare IBID., 196 s., «il tutto per caratteristiche tecniche di questi strumenti di intelligenza artificiale, in particolare profilazione, *troll*, messaggi automatici, *bot*. Ed è su queste caratteristiche che si insediano e si insidiano meccanismi formidabili di disinformazione».

decisione finale nella quale tutti i protagonisti possano ritrovare il loro apporto.

2.1. *L'attualità della rappresentanza politica nell'evoluzione delle sue forme.*

La rappresentanza politica possiede ancora un valore per la qualità di una deliberazione pubblica? Questo è l'interrogativo centrale attorno a cui ruota la necessità di comprendere il ruolo che può assumere il progresso digitale in campo democratico nei confronti di un modello decisionale pensato in un'epoca nemmeno analogica. Il contrasto si origina dalla circostanza storica per cui «la funzione rappresentativa nasce e si sviluppa per rendere presenti coloro che sono fisicamente assenti⁶³⁵», mentre l'odierno apporto tecnologico ammette l'idoneità di una partecipazione che, prescindendo dalla presenza, possa affrancarsi dalla rappresentanza. Infatti, per effetto delle applicazioni digitali che hanno sconvolto il nostro tempo, «l'evoluzione tecnologica ha falsificato la tradizionale, e più semplice, giustificazione della democrazia rappresentativa, quella fondata sull'impossibilità pratica della democrazia diretta, e la ha perciò obbligata a rivelare le sue "vere" ragioni⁶³⁶». Ciò, in ragione del fatto che, parallelamente, si è sviluppata la sempre più pregnante prospettiva di un «diritto di partecipazione alla società virtuale, che è stata generata dall'avvento degli elaboratori elettronici nella società tecnologica: è una società dai componenti mobili e dalle relazioni dinamiche, in cui ogni individuo partecipante è sovrano nelle sue decisioni⁶³⁷». Tale partecipazione elettronica può essere formulata secondo diversi livelli, primariamente individuati in sede OCSE nell'informazione unidirezionale, nella consultazione bidirezionale e nella partecipazione attiva laddove «il cittadino è chiamato a definire e a strutturare una "politica"⁶³⁸».

Nella constatazione secondo cui «con qualche sforzo siamo in grado di indicare con sufficiente approssimazione ciò che la rappresentanza non è, malgrado molti secoli di impegno teoretico non possiamo dire cosa la rappresentanza è⁶³⁹» c'è tutta la fatica

⁶³⁵ Si confronti lo studio contenuto nel volume di B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, 1999.

⁶³⁶ Tra queste, N. LUPO, *Perché non è...*, cit., 31, le individua «consistenti nella possibilità di assicurare un adeguato rilievo all'intensità delle preferenze, e quindi di consentire confronti e negoziazioni tra le diverse posizioni, anche al fine di far prevalere soluzioni intermedie e maggiormente condivise, nonché eventuali "ripensamenti"».

⁶³⁷ Nel lavoro di T.E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Diritto dell'informatica*, n. 2, 2000, 275.

⁶³⁸ E. BROGI, *La partecipazione elettronica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, 244.

⁶³⁹ In argomento, nell'introduzione vergata da D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, 1996, 6.

dottrinale di giungere a capo della questione. Tuttavia, la spinta verso una riflessione che riconduca alle ragioni che hanno fondato la democrazia rappresentativa, non può che contemplare il richiamo «dell'idea che dal confronto e dalla negoziazione continua tra i rappresentanti e da una qualche loro reciproca fiducia derivi un valore aggiunto sia in termini di capacità decisionale, sia in termini di legittimazione della decisione così assunta⁶⁴⁰», rifuggendo dalla tentazione di una scelta alternativa in cui prevalga una fazione in luogo di un'altra e non sia prevista alcuna ricerca di incontro fra opposti convincimenti. *Ab origine*, ovvero sin dalle prime assemblee parlamentari presenti in epoca medioevale⁶⁴¹, la rappresentanza politica è sempre stata connotata da un «accentuato pluralismo⁶⁴²», espressione della molteplicità di visioni con cui nel tempo si sono differenziate le visioni verso i valori della società dell'epoca. Quel “pluralismo” negato dallo stato assoluto e totalitario, ma affiorato nello stato liberale, è caratteristica fondamentale dell'unità politica dell'attuale concezione statale che respinge qualunque sopraffazione a ogni livello. Pertanto, nel contemporaneo stato liberal-democratico, la rappresentanza non appare più problematica per la sua critica assenza, quanto per la sua destrutturata presenza.

Tendenza ormai consolidata del decisore pubblico è quella di fornire all'elettore un elevato standard di pubblicità dei lavori svolti dai rappresentanti del popolo, spesso però non avendo cura di mantenere in Parlamento la sede della ricerca della mediazione; di talché, diminuendo la possibilità che gli stessi rappresentanti possano essere parte del processo di formazione di una decisione. In particolare, dovrebbero essere i collegi minori delle assemblee elettive, dalle Commissioni alle Giunte fino ai Comitati e alle Conferenze, il luogo privilegiato per valorizzare «la sede ristretta, proprio in quanto volta a favorire l'esame approfondito e specializzato di alcune questioni, la qualità e la genuinità del confronto parlamentare e della deliberazione, e il raggiungimento di un compromesso politico, spesso a seguito di articolate mediazioni, necessita di un maggiore

⁶⁴⁰ N. LUPO, *Perché non è...*, cit., 30, richiama come «non è un caso che tra gli ambienti più significativi di ogni assemblea parlamentare vi siano non solo le aule in cui si riuniscono – con assetti diversi, ma comunque in uno spazio unitario – la plenaria e le commissioni, ma anche i locali antistanti, i tanti “corridoi dei passi perduti”, variamente denominati, nei quali si ritiene svolgersi la parte più informale, ma assolutamente essenziale dell'attività parlamentare: fatta di chiacchiere, caffè presi assieme, passeggiate sottobraccio, e così via».

⁶⁴¹ Come individuale nella ricostruzione presentata da D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, 551 s.

⁶⁴² Si confronti F. CASSELLA, voce *Rappresentanza politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I agg., Torino, 2000, 460 s.

grado di informalità, che difficilmente si potrebbe ottenere con un regime di “trasparenza totale”⁶⁴³». Accade invece che le più determinanti decisioni siano assunte da “cabine di regia” formate dal Presidente del Consiglio e dai principali esponenti delle forze politiche parte del Governo e successivamente approvate a maggioranza da Camere vieppiù sviliate da una funzione meramente ratificatoria, benché «rafforzare il governo è stato sempre il sogno dei nostri ‘riformatori!’⁶⁴⁴».

Sempre considerando il potenziale apporto delle tecnologie, diverso è però lo sguardo che può essere rivolto alla votazione posta generalmente a chiusura di un confronto per sancire il posizionamento maggioritario, ove non unanime, del collegio che ha il compito di esprimersi. Se si accetta la prospettazione del voto come «punto terminale di un’ampia discussione, di un confronto, che necessita la condivisione di uno spazio, in cui ciascuno può cercare di convincere altri delle proprie ragioni, anche in vista, semmai, di una soluzione di compromesso⁶⁴⁵», allora questo momento può essere svolto *online* senza osservare alcuna *deminutio* del ruolo della rappresentanza. Semmai, nel salvaguardare che l’Aula «non sia un mero “votificio” che approva il più rapidamente possibile atti per lo più preconfezionati altrove⁶⁴⁶», occorrerebbe garantire che le garanzie del voto esercitato in presenza siano replicabili a distanza.

Dunque, il progresso non può e non deve essere arrestato, ma governato, poiché «la rete è un fatto tecnologico che si va esponenzialmente affermando nell’uso e nelle valenze che le vengono attribuite in modo inversamente proporzionale rispetto al progressivo scadimento del rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni⁶⁴⁷» che, malgrado i rinnovati propositi di comportamenti virtuosi per invertire la tendenza, resta inarrestabile.

⁶⁴³ Pena l’ulteriore rafforzamento dei «veri motori decisionali delle due Camere» che come nel caso delle «Conferenze dei Capigruppo sono diventate così potenti, al punto di “spodestare” una determinata Commissione dall’esame di un certo provvedimento, anche in assenza di relazione approvata. La loro composizione e il grado di segretezza consentono di operare mediazioni e compromessi al riparo dell’occhio indiscreto del pubblico, specie di quello digitale», come riporta C. FASONE, *L’esercizio del mandato rappresentativo nell’era digitale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in L.E. RÍOS VEGA, I. SPIGNO (a cura di), *La rappresentanza politica nell’era digitale*, Napoli, 2020, 74 s.

⁶⁴⁴ Ricorda L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, 3, come il dibattito sulla revisione dell’assetto costituzionale sia stato da sempre dominato da rivendicazioni di maggiori poteri per l’esecutivo.

⁶⁴⁵ A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2020, 381.

⁶⁴⁶ Con riferimento allo spazio intercorrente tra la fase della discussione e quella della votazione, A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell’emergenza covid-19*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, 280.

⁶⁴⁷ F. CASSELLA, *La rete...*, cit., 1570.

Posto ciò, specie dopo il periodo di più grave emergenza pandemica, è evidente come «la tecnologia non serve a sostituire la rappresentanza (come taluni hanno teorizzato...) ma, al contrario, serve ad agevolarla, proteggendola nella sua funzione⁶⁴⁸» nei momenti di maggiore criticità nei quali resta comunque indispensabile garantire la continuità degli organi costituzionali.

D'altra parte, come approfondito *supra*⁶⁴⁹ «se può convenirsi che i nostri Costituenti non abbiano escluso allargamenti progressivi dei canali della partecipazione politica anche oltre il modello dei partiti, è la (possibilità di) traduzione istituzionale delle istanze diffuse nel corpo sovrano, postulata dall'art. 49 Cost. (almeno per il modello democratico che lo sostiene) che resta pur sempre necessaria⁶⁵⁰». Pertanto, la rete può legittimamente ambire a rientrare nel novero dei nuovi canali, a patto di non lasciare che si fondano le aree maggiormente disseminate da sterminate opportunità con altrettanti estesi rischi che, talvolta, anche un attento osservatore fatica a scorgere.

2.2. *Il confronto e la dialettica nella moltiplicazione dei luoghi della democrazia.*

È da tempo terminata la stagione della centralità parlamentare riflessa in quei «regolamenti consociativi⁶⁵¹» del 1971 e l'obiettivo della «governabilità vo cercando⁶⁵²» – che sintetizza l'atteggiamento della classe politica della c.d. Seconda Repubblica – ha condotto a inflazionare le Camere di decreti-legge, ostacolando, ove non bloccando *de facto*, ogni facoltà emendativa dei rappresentanti del popolo per mezzo del cerbero parlamentare composto da maxiemendamenti dell'esecutivo, apposizione della questione di fiducia e assenza di interventi da parte di organi di garanzia⁶⁵³.

⁶⁴⁸ «D'altronde, questo strumento serve esattamente a proteggere le democrazie rappresentative quando, per una qualsiasi evenienza, sia impossibile per i parlamentari partecipare fisicamente ai lavori delle Camere» a parere di F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale - Forum sull'emergenza CoViD-19*, fasc. 3, 2020, 2020, 221.

⁶⁴⁹ V. cap. III. La rivoluzione digitale dei processi partecipativi, § 1.1.2. La costituzionalizzazione del diritto all'accesso a *internet*.

⁶⁵⁰ P. COSTANZO, *La democrazia...*, cit., 88.

⁶⁵¹ A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, 2012, 12.

⁶⁵² «È l'esito, peraltro sempre soggetto a variazioni (e a *deficit*), della combinazione “stabilità istituzionale e efficacia decisionale», efficacemente descritta da G. PASQUINO, *Quel che manca alle democrazie*, in *Il Mulino*, n. 3, 2018, 379.

⁶⁵³ Come rilevato da V. LIPPOLIS, *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, in *Il Messaggero*, 29 dicembre 2004, che ha parlato dei maxiemendamenti dell'esecutivo come di un “surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla Costituzione francese» che, tuttavia, non è legato alla questione di fiducia.

Conseguentemente, si è assistiti alla paradossale ricerca di una centralità parlamentare per il tramite di un frazionamento della partecipazione: una parcellizzazione del coinvolgimento dell'elettorato che permettesse una vivificazione della sovranità popolare attraverso ruoli variamente individuabili⁶⁵⁴. Sono pertanto nate aggregazioni diverse da quelle partitocratiche, è accresciuta la rilevanza delle associazioni e il peso dei comitati, ma, soprattutto, i canali di ritrovo sono passati per la rete e le sue indubbe capacità federative a bassissimo costo e immediata efficacia. Ciò ha comportato la fusione della democrazia in uno stato di liquidità mai precedentemente osservato⁶⁵⁵, veicolando nuove forme di partecipazione per ricreare ambienti di discussione e spazi di voto di proposte che fossero espresse "dal basso", in evidente opposizione con la torsione verticistica in atto.

Per comprendere le problematicità del presente occorre però ripercorrere terreni già arati per individuare a quando effettivamente risalgono domande di coinvolgimento che, in virtù delle loro forme dematerializzate, ci appaiono sorte in epoca recente. Se ne scoprirà che i primi «vagiti di partecipazione tecnodemocratica in Italia⁶⁵⁶» sono in realtà datati nel tempo e risalgono all'utilizzo in chiave politica delle prime "radio libere" che, affrontando temi sconosciuti ai media *mainstream*, davano spazio a chi si trovava ai margini dell'agorà pubblica.

Quando ancora *internet* era distante dal divenire strumento nella libera disponibilità di chiunque, la comunicazione istituzionale veniva trasmessa utilizzando una funzionalità ancora presente nei telecomandi della maggior parte dei televisori: il *teletext*. Altrimenti

⁶⁵⁴ «Se il *démos* svolge solo un ruolo consultivo o di indirizzo, ma senza strumenti realmente efficaci, prevale la natura politica e quindi il suo intervento potrebbe avere la funzione e l'efficacia di un sondaggio ampliato, che può indirizzare, senza tuttavia vincolare, gli organi politici; pertanto si può successivamente porre solo un problema di legittimità politica. Se, invece, le deliberazioni del *démos* portano in modo più diretto all'emanazione di norme, alla natura politica si affianca quella giuridica e il *démos* stesso svolge il ruolo di un vero e proprio legislatore, come potrebbe accadere qualora dovesse essere discussa e poi approvata *on line* una proposta di legge. In tal caso si raggiunge quella che probabilmente è la massima espressione della democrazia elettronica (nella forma della democrazia deliberativa elettronica) e che, altrettanto probabilmente, può considerarsi un modello più ideale che realistico» nella tesi di G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica...*, cit., 226.

⁶⁵⁵ L'indagine sulle cause sarà per sempre legata all'opera di Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Oxford, 2000, trad. it. S. MINUCCI, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002, 29, tra cui è identificato che «se l'individuo è il peggior nemico per il cittadino, e se l'individualizzazione significa guai per la cittadinanza e per la politica basata sulla cittadinanza, ciò è perché i timori e le preoccupazioni degli individui in quanto tali riempiono completamente lo spazio pubblico, sostenendo di esserne gli unici occupanti legittimi ed espungendo dal pubblico dibattito ogni altra cosa».

⁶⁵⁶ P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia?*, in *Diritto dell'informatica*, vol. 27, n. 1, 2011.

conosciuto come Televideo perché sovente associato al servizio offerto dalla RAI, la funzione ha svolto attività di informazione nella quale il telespettatore potesse muoversi con la dinamicità che gli fosse consona, anche per leggere di comunicazioni in materia elettorale o referendaria. Con riferimento a queste ultime due ipotesi, questi embrioni di tecnologie vennero utilizzati pure a scopi propagandistici, come nel caso di volantini spediti per fax o *videotel*.

Oggi giorno l'attualità è dominata da altre forme che, tuttavia, perseguono i medesimi scopi. Attraverso piattaforme *online* si discute mentre in *chat* si condividono documenti in allegato, atti sui quali è possibile votare grazie ad apposite schede dematerializzate che restituiscono immediatamente un risultato che in potenza potrebbe conservare tutte le garanzie dell'espressione di un suffragio in presenza. Ciò sarebbe possibile tanto per l'esercizio della democrazia interna a un partito, quanto per lo svolgimento di attività istituzionali nell'ambito di un'assemblea elettiva. Laddove esistevano resistenze a un primo approccio «tecnologicamente orientato⁶⁵⁷», queste sono state forzatamente superate dall'emergenza pandemica da Covid-19 nell'assenza di un'alternativa che permettesse una continuità dei lavori.

Prim'ancora di esplorare queste strade, è però necessario concentrare l'attenzione su una serie di adempimenti che, più agevolmente, possono essere incardinati all'interno del nostro ordinamento con modalità differenti da quelle osservate finora. Trattasi della dematerializzazione delle sottoscrizioni per l'attivazione degli strumenti costituzionali di partecipazione popolare, nonché del superamento dei moduli cartacei nel procedimento elettorale preparatorio.

2.2.1. Digitalizzare una sottoscrizione per vivificare la partecipazione.

Le più recenti previsioni del legislatore tese a favorire la democrazia partecipativa possono essere annoverate nella legge di bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 341-344) e nel decreto-legge "Semplificazioni-bis" (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella l. 29 luglio 2021, n. 108). Le firme elettroniche qualificate saranno raccolte mediante documento informatico tramite una piattaforma *online* predisposta dalla Presidenza del Consiglio, nel rispetto delle modalità previste

⁶⁵⁷ Utilizzando la locuzione di A. RUGGERI, *La democrazia...*, cit., 345.

dall'art. 20, comma 1-*bis*, del CAD. L'organo di vertice dell'Esecutivo dovrà scegliere se sviluppare un portale *ex novo* o se integrare la funzionalità nell'*app* dei servizi pubblici "IO", accessibile attraverso il sistema pubblico di identità digitale e già in uso nel 2020 per i noti "Bonus vacanze" e "Cashback di Stato". Nell'attesa, i comitati promotori – sostenendone le spese – potranno invitare i cittadini a sottoscrivere telematicamente le proposte di referendum abrogativo, sulle variazioni territoriali e costituzionale, nonché le leggi di iniziativa popolare.

Con lo stesso stupore che si mostra dinanzi all'improvviso manifestarsi in superficie di un fiume carsico, parte della dottrina è apparsa *prima facie* sorpresa da come «con un "semplice" emendamento il Parlamento abbia rivoluzionato l'assetto di due dei tre referendum previsti dalla nostra Costituzione⁶⁵⁸» impiegando singole modalità e tempi rapidi «per riassegnare agli istituti di democrazia diretta del nostro ordinamento costituzionale una centralità che mancava loro da tempo⁶⁵⁹». Altri in letteratura sono intervenuti a sostegno di «un primo passo necessario⁶⁶⁰» per questa nuova categoria di coinvolgimento dei cittadini per cui è stata coniata l'espressione "spid democracy" (con il rischio – per dirla con Curreri⁶⁶¹ – che possa essere considerata *speedy democracy*) in omaggio alla facoltà di utilizzo dell'identità digitale per l'esercizio del diritto di

⁶⁵⁸ Tra i primi a intervenire sul tema, N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021.

⁶⁵⁹ Nella più generale visione critica di Pallante *infra* (v. F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020), sul punto l'autore manifesta tutta la sua contrarietà osservando che «la schiera dei nemici del Parlamento è già fin troppo fitta: ci mancava solo che vi si aggiungesse il Parlamento stesso» in F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021, spec. 344-355.

⁶⁶⁰ In particolare, nell'ambito del convegno "Spid democracy: un primo passo necessario" tenutosi alla Camera dei deputati il 13 dicembre 2021 per promuovere un confronto del legislatore con gli studiosi di diritto costituzionale. Nel generale atteggiamento di favore espresso da Feroni e Bassu, sono state rilevate – rispettivamente – potenziali criticità in ordine alla *privacy* e opportunità nella permanenza di una congruità nel numero delle sottoscrizioni richieste. Il gradimento di Lanchester è stato preceduto dalla necessità espressa da Curreri di superare una «altezzosa superiorità» e una «visione paternalistica» nei confronti dell'elettorato ed è stato seguito dallo sguardo di Pertici privo di pregiudizi verso referendum "bottom-up". La prospettiva vede concordi anche Ceccanti e Clementi, ma il primo osserva come possano essere agevolmente raccolte le firme determinando una richiesta referendaria con «facilità in entrata e difficoltà in uscita» per via del complesso *quorum* da raggiungere, mentre il secondo osserva l'obbligo non confondere il rapporto mezzi-fini, in quanto Spid democracy non rappresenta una forma di democrazia diretta, bensì partecipativa. Nelle intenzioni dei proponenti, «si tratta tuttavia solo di un primo passo necessario all'interno di un più ampio percorso volto a realizzare la transizione digitale nell'esercizio dei diritti politici, anche tramite la modifica della legislazione elettorale di contorno, a partire dall'utilizzo della stessa firma digitale per la presentazione della liste elettorali (come prevede un emendamento a mia prima firma attualmente in discussione), fino alla regolamentazione della propaganda politica sui *social network*».

⁶⁶¹ Relazione al convegno "Spid Democracy. Un primo passo necessario", Camera dei deputati, 13 dicembre 2021.

partecipazione alla vita democratica del Paese.

Vale la pena evidenziare come nel metodo dell'approvazione della normativa in commento, prim'ancora che nel merito del suo contenuto, sia possibile scorgere una valorizzazione della centralità dell'istituzione rappresentativa. L'opzione di sottoscrizione dematerializzata è stata posta all'attenzione dall'emendamento 38.027 (Magi e altri) approvato in una seduta notturna delle Commissioni Affari Costituzionali e Ambiente della Camera riunite congiuntamente⁶⁶². Proprio in questa fase residua l'ultimo baluardo di dinamica parlamentare nell'ambito di un «“bicameralismo alternato” o “monocameralismo di fatto”⁶⁶³» patologicamente pervaso dalla decretazione d'urgenza che rappresenta l'unico treno nel quale possono trovare posto le istanze promosse dai rappresentati del popolo. Dall'analisi emerge altresì il parere negativo del governo, malgrado la positiva interlocuzione del parlamentare titolare dell'emendamento con il Ministero della Transizione Digitale, in ragione di un'opposizione del Ministero della Giustizia che riteneva valida l'opzione di sottoscrizione dematerializzata per le sole persone disabili. Non è questa la sede in cui discettare di quanto potesse rivelarsi discriminatoria l'ipotesi di dover rivelare se e in quale percentuale un soggetto fosse disabile; tuttavia, pare quantomeno opportuno rilevarne l'inconciliabilità con il nostro ordinamento. Pertanto, al termine della discussione, il parere negativo dell'esecutivo non rappresentò quell'ostacolo insuperabile che sovente si rivela essere per giungere ad approvazione in commissione.

Il lavoro parlamentare è perciò sembrato svilupparsi nel solco di una doppia valorizzazione: da un lato del Parlamento come luogo di confronto prodromico a una decisione, dall'altro della vivificazione della connessione tra le Camere e il popolo che le elegge che in quel momento stava raccogliendo sottoscrizioni per quesiti in tema di omicidio del consenziente e coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti, proprio grazie a quegli strumenti di partecipazione previsti dalla Carta⁶⁶⁴.

⁶⁶² Di «un classico “blitz” parlamentare» parla N. LUPO, *La nuova vita “digitale” del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *Policy Brief Luiss*, n. 31, 2021, 2, commentando i lavori parlamentari in questione.

⁶⁶³ Per dirla con la doppia possibile formula di E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 203.

⁶⁶⁴ All'esito del giudizio di legittimità dell'Ufficio centrale per i referendum presso la Corte di cassazione, con riferimento al quesito sul fine vita sono risultate valide 481.745 sottoscrizioni cartacee e 61.561 digitali, mentre per la legalizzazione della cannabis 2.850 sottoscrizioni cartacee regolari e 504.281 digitali. Sicché, l'apporto delle firme dematerializzate si è rivelato, pur in modo differente, decisivo.

La prima applicazione, con riferimento al quesito per l'abrogazione del c.d. *Green Pass* sostenuto da una vasta minoranza del Paese, si è fatta carico di smentire il rischio – paventato fra gli altri da Pallante⁶⁶⁵ – di alterare uno strumento «da usare in situazioni eccezionali, quale freno delle scelte effettuabili dagli organi costituzionali politici, non già come regola o come motore del sistema⁶⁶⁶» perché i cittadini non hanno inteso svolgere il ruolo di «legislatore negativo onnipresente⁶⁶⁷» all'interno di una bolla di «cliccocrazia⁶⁶⁸», ponderando la libera sottoscrizione a distanza come se fosse in presenza.

L'opzione tecnologica si mostra astrattamente idonea a inverare una vasta gamma di precetti costituzionali e in grado di stimolare forme di coinvolgimento di un elettorato vieppiù distante da un'attiva partecipazione alla vita pubblica del Paese. Nell'*incipit* della Costituzione risiede il fondamento della partecipazione che affida al popolo sovrano la facoltà di prendere parte alle gestione del potere mediante proprie rivendicazioni⁶⁶⁹, nella constatazione della «insufficienza dei congegni forniti per l'inserimento di quelle istanze nell'organizzazione dello Stato⁶⁷⁰». Complementare all'affermazione di tale diritto è l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, di cui al successivo art. 2 Cost., che richiedono l'impegno del singolo in merito alle sorti della propria comunità. L'opportunità digitale non può che offrire un'alternativa irrinunciabile a uno Stato che intenda proporre ai suoi cittadini le condizioni di esercizio quanto più favorevoli alla loro partecipazione dentro la *polis* cui sono consociati⁶⁷¹. Altresì, lo spirito del principio va

⁶⁶⁵ In tal senso, F. PALLANTE, *Referendum digitali...*, cit., 350, ha sostenuto che «il caso del *green pass* è, da questo punto di vista, esemplare: basti dire che la raccolta delle firme per i quattro referendum prospettati è stata avviata (anche) contro disposizioni contenute in decreti-legge non ancora convertiti al momento della presentazione dei quesiti». Nessuna firma con riferimento ai quattro quesiti è stata depositata presso la Corte di cassazione.

⁶⁶⁶ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 267, perché – secondo il redattore della storica sent. n. 16 del 1978 con cui la Corte individuò ulteriori limiti all'abrogativo – «il referendum fu concepito come un mero correttivo della forma parlamentare basata sui partiti».

⁶⁶⁷ Così G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo - online*, vol. 47, n. 2, 2021, 1534.

⁶⁶⁸ Neologismo opera di A. PUGIOTTO, *Referendum, il problema non è il click ma il plebiscito*, in *Il Riformista*, 30 settembre 2021.

⁶⁶⁹ Nelle parole di C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1...*, cit., 1 ss., «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

⁶⁷⁰ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. I principi fondamentali*, Bologna, 1975, 44.

⁶⁷¹ Confrontando la tesi proposta da T. MARTINES, *Manuale di diritto...*, cit., 689, che – come ne scrive F. GIUFFRÈ, *I doveri...*, cit., 41 – «riferendosi ad una “sfera della solidarietà politica, economica e sociale”, necessariamente affidata, prima ancora che ai pubblici poteri, al comportamento spontaneo dei soggetti,

ricercato nell'affermazione dell'eguaglianza sostanziale contenuta nel secondo comma dell'art. 3 Cost., in quanto produttiva delle «condizioni primarie necessarie per una effettiva e paritaria forma di partecipazione⁶⁷²», rimuovendo gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale di tutte le persone, in particolare quelle con disabilità, studenti e lavoratori fuori sede in Italia e all'estero. È in tale principio che il Costituente inserisce per la prima volta il termine “partecipazione”, «collocandolo a chiusura dei primi tre articoli della Costituzione quasi a voler completare il quadro fisionomico del nuovo ordinamento⁶⁷³». Ulteriormente, può a buon titolo sostenersi che un diritto di accesso a *internet* possa qualificarsi come «una libertà fondamentale il cui esercizio è strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà costituzionali⁶⁷⁴», quali la libertà di manifestazione del pensiero che, così come declinata dall'art. 21 Cost., è a sua volta inclusiva di una sfera di diritti che influenza ciascuna dimensione di esercizio della cittadinanza.

Il fondamento giuridico della partecipazione deve innanzitutto rinvenirsi nell'art. 1 della Costituzione che presuppone che il popolo, cui è riconosciuta la sovranità, debba prendere parte alla gestione del potere⁶⁷⁵, ancorché risultino insufficienti gli strumenti forniti per l'avanzamento di quelle istanze all'interno della cornice statutale⁶⁷⁶. Inoltre, l'art. 2 riconosce sia il singolo che la sua intersoggettività come fondamento della democrazia pluralista per correggere le storture del parlamentarismo e integrare il principio di maggioranza con i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale⁶⁷⁷. Ciò deve essere letto insieme all'art. 3 perché solidarietà ed eguaglianza costituiscono insieme il pieno e libero sviluppo della personalità umana⁶⁷⁸. Infine, il potere individua nelle sue diverse forme una sovranità frazionata e diffusa⁶⁷⁹ intendendo la Repubblica come insieme di livelli istituzionali propri dell'art. 5⁶⁸⁰.

non nasconde il rischio che, almeno nell'attuale fase storico-politica, ciò possa risolversi in una aspirazione utopistica».

⁶⁷² F. FICHERA, *Spunti tematici...*, cit., 38.

⁶⁷³ Nella considerazione di A. VALASTRO, *Stato costituzionale...*, cit., 460 s.

⁶⁷⁴ T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale...*, cit., in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 9.

⁶⁷⁵ Ancora, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1...*, cit., 1 ss., «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

⁶⁷⁶ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. I principi fondamentali*, Bologna, 1975, 44.

⁶⁷⁷ F. GIUFFRÈ, *I doveri...*, cit., 2007, 41.

⁶⁷⁸ Cfr. P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972.

⁶⁷⁹ Si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Poteri territoriali e sovranità*, in *Diritto e società*, n. 4, 1998.

⁶⁸⁰ Sul tema, M. PICCHI, *La sovranità nello stato regionale*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo*

Lungi dal rappresentare un'innovativa elaborazione parlamentare, il cambio di passo in tema di digitalizzazione dei processi di partecipazione popolare è stato realizzato in conseguenza delle unanimesi conclusioni formulate nel novembre 2019 dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite in relazione al caso *Staderini and De Lucia v. Italy*. Comm. 2656/2015. Il nostro Paese ha ostacolato con «restrizioni irragionevoli» l'attività del comitato promotore di una serie di quesiti referendari e deve rispondere della «assenza di pubblica informazione» e del «mancato intervento delle istituzioni» a cui i ricorrenti avevano denunciato la carenza di autenticatori. Ciò ha determinato una violazione dell'art. 25, lett. a), e dell'art. 2, comma 3, del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici; la censura, pur individuabile quale fonte di *soft law*, ha rappresentato un grimaldello per l'insipiente legislatore italiano affinché potesse essere sanata una già nota mancanza dell'ordinamento interno.

Non si tratta infatti del primo tentativo di dematerializzare delle sottoscrizioni, in quanto l'art. 3, comma 7, dell'attuale sistema elettorale (l. 3 novembre 2017, n. 165) ha previsto tale opportunità per la presentazione delle candidature. Il decreto-legge "Semplificazioni-bis" (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella l. 29 luglio 2021, n. 108), è intervenuto per consentire che il procedimento elettorale preparatorio potesse essere espletato anche avvalendosi del supporto digitale. Con riferimento al voto elettronico, per la cui sperimentazione è stato creato un apposito fondo di un milione di euro dall'art. 1, commi 627-628, della legge di bilancio 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160), l'inerzia è stata interrotta dall'adozione da parte del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale, del decreto ministeriale del 9 luglio 2021 che ha individuato le modalità attuative per l'utilizzo dello stanziamento per saggiare il voto e lo scrutinio elettronico. Il provvedimento, corredato da *guidelines*, prevede una gradualità della sperimentazione attraverso una prima fase di "simulazione" del voto e dello scrutinio elettronico priva di valore legale, all'esito della quale si potrà procedere a un vero e proprio *test* dell'utilizzo del sistema in un evento elettorale, avente valore legale. Inizialmente previsto per le sole elezioni politiche ed europee e per i referendum, il decreto-legge "Semplificazioni-bis" ha esteso l'applicazione della sperimentazione pure alle elezioni regionali e

stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli, Bologna, 2010, spec. 382-385.

amministrative.

Le fonti sovranazionali si sono rivelate decisive nell'inerzia del legislatore, tanto quelle di *hard law*, quanto quelle di *soft law*. Delle prime è evidente la posizione di «*extrema ratio* per incidere sull'immobilismo di un legislatore», nel caso in cui «il giudice costituzionale ha provveduto in senso additivo ma il suo intervento è rimasto lettera morta», come accaduto in tema di unioni civili e reato di tortura⁶⁸¹; delle seconde si può parlare in termini di “spinta gentile”, ossia autorevoli enunciazioni di principio prive di forza cogente, ma d'ispirazione per il decisore politico. Dunque, esiste una duplicità di piani, l'uno rappresentato dal livello internazionale delle corti sovranazionali che operano affinché sia superata l'inattività del legislatore; l'altro da forme più soavi di «fatti e atti normativi⁶⁸²» frutto, tradizionalmente, delle risoluzioni dell'Assemblea generale ONU, degli accordi *not binding* e dell'ampio spettro di raccomandazioni, comunicazioni e pareri, che tuttavia conservano una forte carica persuasiva in quanto promosse da organismi internazionali che incarnano una sorta di *communis opinio*.

Quest'ultima particolare fonte del diritto, che rifugge da una rigida gerarchia, si mostra in continuità con «un sistema, liquido, informale e policentrico (non a caso spesso qualificato in termini di *governance*), sempre più indifferente – e insofferente – rispetto al parametro della legittimazione democratica e rispondente a sovranità *altre* rispetto a quella popolare⁶⁸³». Essa deve senz'altro la sua nascita e la propria proliferazione a una fisiologica mutazione nel tempo del sistema delle fonti che ha prestato il fianco a percorsi alternativi non emergenti da predeterminati meccanismi di produzione del diritto: «la progressiva delegittimazione delle fonti formali propizia l'affermazione di fonti informali che vantano una pretesa di maggiore adeguatezza⁶⁸⁴» innanzi alla complessità della

⁶⁸¹ Nella legislazione in materia hanno avuto un ruolo propulsivo le condanne subite dall'Italia dalla Corte EDU, come emerge in E. CECCHERINI, *Il ruolo della Corte di Strasburgo nella soluzione delle omissioni legislative nazionali: il riconoscimento delle coppie omosessuali*, in ID. (a cura di), *I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, Napoli, 2018, 50, quale «pungolo sovranazionale, che si erge quindi, al pari del giudice delle leggi come *viva vox constitutionis*». Si tratta, con riferimento alla violazione dell'art. 8 CEDU, “Diritto al rispetto della vita privata e familiare”, della sentenza Oliari e altri c. Italia, del 2015; con riguardo alla lesione dell'art. 3 CEDU, “Proibizione della tortura”, della pronuncia Cestaro c. Italia del 2015 e delle sentenze Azzolina ed altri c. Italia, Blair ed altri c. Italia e Bartesaghi Gallo ed altri c. Italia del 2017.

⁶⁸² E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008, 2.

⁶⁸³ A giudizio di A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, 280, «a profilarsi è un conflitto fra ordinamenti, ma non solo: date le caratteristiche della *soft law*, il conflitto fra fonti rischia di trascinare in una erosione dei parametri democratici».

⁶⁸⁴ M. MANETTI, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in

società contemporanea.

Nell'inscalfibile sistema delle fonti del nostro Paese, non senza difficoltà, ha iniziato a proporsi oramai da tempo un frequente uso della *soft law*, in particolare di provenienza eurounitaria, da parte del giudice nazionale e delle autorità pubbliche⁶⁸⁵. Di talché, è andato in crisi l'assioma secondo cui «il giurista debba aver ben netta la distinzione tra ciò che è “fonte del diritto” e ciò che non lo è⁶⁸⁶», stante la presenza dell'interrogativo che queste forme non siano altro che la manifestazione di un diritto costituzionale futuro che «non pretende di comandare e non obbliga a obbedire, ma cerca piuttosto di convincere i consociati, richiedendo quindi che gli stessi siano convinti⁶⁸⁷».

2.2.2. I colossi delle petizioni online.

Precedentemente all'attribuzione di valore legale alle sottoscrizioni *online* attraverso SPID, non esisteva nel nostro Paese la possibilità che i cittadini raccogliessero validamente delle firme in rete attorno a proposte di referendum abrogativo, sulle variazioni territoriali e costituzionale, nonché per leggi di iniziativa popolare.

Dall'innovazione legislativa sono tuttavia rimaste escluse le richieste d'ordine o di interesse generale, mai di natura personale, che il cittadino può presentare a titolo individuale o ricercando adesioni nella popolazione: le petizioni. Per dar seguito a tale diritto costituzionale sancito dall'art. 50, per cui tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità, i due rami del Parlamento hanno regolamentato la loro presentazione per posta ordinaria, per fax o per posta elettronica, oppure consegnandole a mano presso gli uffici competenti. In tutti i casi, occorre che la petizione sia personalmente sottoscritta dal presentatore o da ciascun sottoscrittore, in caso di invio tramite posta elettronica è imprescindibile allegare

dirittifondamentali.it, n. 1, 2020, 173.

⁶⁸⁵ Cfr. il lavoro sul tema realizzato J. ALBERTI, M. ELIANTONIO, *Judges, Public Authorities and EU Soft Law in Italy. How You Cannot Tell a Book by its Cover*, in M. ELIANTONIO, E. KORKEA-AHO, O. STEFAN (a cura di), *EU Soft law in the Member States. Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Oxford, 2021, 185 ss.

⁶⁸⁶ Nella critica di R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, 37, «fonte del diritto può essere esclusivamente l'atto (e, in certi anfratti, il “fatto”) previsto come tale da una norma di riconoscimento».

⁶⁸⁷ In questo senso, A. SPADARO, “Nuove” tecniche (premiali o disincentivanti) per “nuovi” diritti: dall'*hard law* al *soft law*, in A. RUGGERI, L. D'ANDREA, A. SAIITA, G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007, 315.

il *file* scannerizzato della petizione debitamente firmato. Al fine di accertare il possesso del requisito della cittadinanza italiana, inoltre, è necessario allegare copia di un documento di identità valido, solo del primo firmatario in caso di più presentatori, indicando anche un recapito per la successiva corrispondenza.

Nel portale di Camera e Senato sono consultabili gli elenchi completi delle petizioni presentate nella corrente legislatura, con indicazione del presentatore e della Commissione cui ciascuna di esse è assegnata. Quest'ultima, a Montecitorio, può decidere se esaminare la petizione autonomamente o congiuntamente a progetti di legge sulla medesima materia; a Palazzo Madama, invece, le petizioni che hanno attinenza a disegni di legge già assegnati a Commissioni sono necessariamente discusse insieme e delle altre petizioni le Commissioni possono deliberare l'archiviazione o la presa in considerazione. In questa seconda ipotesi, se non viene adottata un'iniziativa legislativa, la petizione viene trasmessa al Governo con l'invito a provvedere e, in ogni caso, al presentatore della petizione viene data comunicazione della decisione adottata.

Malgrado l'assenza di seguito fornita dal legislatore, non pare arrestarsi la molteplicità di petizioni presentate dai cittadini. Le ragioni sono probabilmente da ricercare nell'agevole struttura di un testo a contenuto libero, rispetto alle altre più complesse forme di esercizio della democrazia partecipativa, senza che sia nemmeno richiesto un plurale coinvolgimento atto a manifestare un diffuso interesse per la questione, accompagnata dalla necessaria ricerca di finanziamenti per realizzare un'efficace campagna di sottoscrizioni.

L'esercizio, viepiù di testimonianza, intende richiamare l'attenzione del dibattito pubblico attorno a un tema che si vorrebbe discusso per poter giungere a una deliberazione in merito. Per effetto della mancanza di riguardo del Parlamento e della trasposizione della vita pubblica da un piano reale a uno virtuale, sono sorti numerosi *web site* che offrono una piattaforma all'interno della quale veicolare la richiesta di azioni oppure associarsi a questioni già avanzate o, più semplicemente, richiamare l'interesse dell'opinione pubblica. Il mancato valore legale di queste sottoscrizioni elettroniche non impedisce l'emersione di un'attenzione che spesso non è solamente simbolica; si pensi, ad esempio, al diffuso coinvolgimento in rete che hanno ricevuto le petizioni sulla c.d. *tampon tax* e sulla reintroduzione del c.d. "Bonus psicologo"⁶⁸⁸. Il richiamo suscitato dal

⁶⁸⁸ Trattasi del Fondo destinato a favorire «l'accesso ai servizi psicologici delle fasce più deboli della

tema deve poi accompagnarsi a un sito *internet* che abbia adottato una *policy* tale da permettere un esercizio consapevole della facoltà di petizione, per mezzo di opportuni messaggi e dissuasione da *fake news*, nonché prevenendo la proliferazione di falsi utenti creati per il tramite di finte identità in ossequio alle norme in tema di *privacy*. In generale, il rischio più evidente che si intravede in questa dinamica è l'effetto sostituzione che le richieste meramente simboliche potrebbero suscitare nei confronti di azioni concretamente sviluppabili nel tessuto della società.

Tra le innumerevoli piattaforme *web* esistenti, PetitionOnline rappresenta la prima sorta in ordine di tempo a registrare una petizione che ha raccolto successo di sottoscrizioni. Successivamente, è stata affiancata dall'ancor più nota Change.org che, in virtù dell'enorme mole di dati gestiti, è stata sottoposta nel 2016 a un'istruttoria da parte del Garante della *privacy* per verificare il trattamento riservato alle informazioni fornite dai numerosi iscritti. A livello internazionale è noto il portale Avaaz che è precipuamente utilizzato a sostegno di campagne politiche, mentre nel nostro Paese riscontrano successo fra gli utenti gli ormai storici Firmiamo.it e openPetition, per campagne locali viene spesso attivato Petizioni.com e trovano solitamente sede in BuonaCausa.org le raccolte firme unite a *crowdfunding*.

L'amplificatore rappresentato dai *social network* ha costituito una cassa di risonanza tale da permettere la nascita di migliaia di petizioni che attirano l'interesse dei sottoscrittori da tutti i Paesi del mondo, Italia inclusa con oltre dieci milioni di utenti attivi.

2.2.3. Mission possible: *dematerializzazione della democrazia procedurale*.

Nella vana attesa di interventi in tempi ordinari, il legislatore ha trovato nella straordinaria situazione di emergenza pandemica le ragioni per promuovere una dematerializzazione di taluni adempimenti preliminari ai procedimenti elettorali e referendari. Il decisore politico ha inteso cominciare a sfruttare le sterminate potenzialità e la capillare diffusione dei diversi dispositivi collegati alla rete *internet* dai quali è ormai

popolazione» previsto in sede di conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, c.d. "Sostegni-bis", ma non rifinanziato dalla Legge di Bilancio per il 2022, suscitando critiche e mobilitazione dell'opinione pubblica.

possibile svolgere elettronicamente un'estesa gamma di attività⁶⁸⁹. In particolare, l'art. 38-bis della legge 29 luglio 2021, n. 108, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, ha introdotto norme per la digitalizzazione e la semplificazione in materia. È stata novellata la vigente disciplina per l'elezione della Camera dei deputati (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) e per l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali (D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570), nonché le norme sull'autenticazione delle sottoscrizioni di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, e a quelle sugli obblighi di trasparenza di cui agli artt. 14 e 15 della legge 9 gennaio 2019, n. 3.

Segnatamente, è stata introdotta la possibilità di deposito su supporto digitale del contrassegno in triplice esemplare per le elezioni delle Camere, del Parlamento europeo e le comunali, in luogo della consegna fisica presso le articolazioni centrali e periferiche del Ministero dell'Interno. Attraverso posta elettronica certificata potranno essere effettuate le designazioni dei rappresentanti di lista, con le medesime tempistiche riservate alla precedente comunicazione cartacea. Ancora, il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di coloro che abbiano sottoscritto le liste dei candidati per le elezioni politiche, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per quelle amministrative e per le proposte di referendum e di iniziative legislative popolari potrà essere richiesto in formato digitale, tramite PEC, purché mediante domanda presentata all'ufficio elettorale, accompagnata da una copia del documento di identità del richiedente. Altresì, i certificati di iscrizione nelle liste elettorali comunali, rilasciati a seguito di domanda via PEC, costituiranno a ogni effetto di legge copie conformi all'originale e tale attestazione sarà sancita dal soggetto che ne ha fatto richiesta o da un suo delegato con dichiarazione autografa autenticata resa in calce alla copia analogica dei certificati medesimi.

Ulteriormente, con riferimento alla più recenti norme in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici⁶⁹⁰, i rappresentanti legali delle liste o persone da loro delegate potranno acquisire i certificati del casellario giudiziale dei candidati anche mediante PEC, previo consenso e su delega dell'interessato, da sottoscrivere all'atto dell'accettazione

⁶⁸⁹ In tal senso si richiama il contributo di R. BORRELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos*, n. 2, 2020.

⁶⁹⁰ Trattasi della legge 9 gennaio 2019, n. 3, c.d. "Spazzacorrotti", recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici".

della candidatura per poi procedere alla loro pubblicazione, unitamente al *curriculum vitae* di ciascun candidato, sul sito *internet* collegato alla relativa lista di appartenenza. Infine, quanto ai soggetti autorizzati a eseguire le autenticazioni delle sottoscrizioni, è stata eliminata la preventiva comunicazione da parte dei consiglieri metropolitani, provinciali, comunali o municipali al rispettivo presidente o sindaco, mentre nel sito *internet* di ciascun Consiglio dell'Ordine degli Avvocati dovrà comparire l'elenco completo dei legali che hanno fornito la propria disponibilità a eseguire tali autenticazioni.

Nonostante risulti tardivo e spintaneo, è innegabile il passo in avanti nella direzione dell'informatizzazione del procedimento elettorale che, tuttavia, resta senz'altro incompleto. L'ambito, per certo, potrebbe ancora ampliarsi di ulteriori passaggi necessari al completamento della fase preliminare del voto, quali la gestione delle liste elettorali, comprensiva dei necessari aggiornamenti, nonché la digitalizzazione della tessera elettorale che assicura il legittimo esercizio del diritto di voto. A tale scopo, l'identificazione informatizzata potrebbe avvenire optando per *password* o codice PIN con chiave d'accesso alfanumerica o codice riservato che consentirebbe al sistema il riconoscimento del titolare grazie alla rilevazione di una caratteristica fisica, acquisendo il dato su tessera magnetica o altro supporto digitale dotato di un apposito lettore o chiavi biometriche⁶⁹¹.

2.3. Verso la ricerca di una (non) improbabile votazione elettronica da remoto.

Giunti al termine della trattazione del tema della partecipazione del cittadino a una vita pubblica vieppiù dematerializzata, non può che essere affrontato l'argomento del voto a distanza quale inevitabile conclusione di qualsiasi procedimento decisionale che implichi una deliberazione.

Benché la rivoluzione tecnologica ci appaia recente, «una macchina per votare venne [...] brevettata da Thomas Edison nel 1869. In Italia, il primo ad interessarsi di questi apparecchi fu Gino Trespoli, che già alla fine dell'Ottocento indicava la macchina per votare quale efficace strumento per impedire brogli e corrottele elettorali e per eliminare

⁶⁹¹ Per un più ampio approfondimento di natura tecnica, si confronti A. SARAI, *Democrazia e tecnologie...*, cit., 30 ss.

irregolarità nei procedimenti di voto⁶⁹²». Di contro, della discussione parlamentare attorno all'introduzione del voto a distanza se ne ritrovano tracce solo a partire dagli anni Ottanta, quando i deputati Battaglia e Fusaro depositarono una proposta di legge per l'automazione del procedimento elettorale⁶⁹³. Con l'occasione offerta dal primo sguardo del legislatore, la questione interessò anche la letteratura che vi rivolse una coeva attenzione⁶⁹⁴. Per saggiare l'efficienza e l'efficacia di una simile prospettiva, vennero realizzate delle iniziali e limitate prove che incoraggiarono una prosecuzione sulla strada del voto automatizzato che avrebbe, specie nel medio-lungo periodo, abbattuto tempi e costi⁶⁹⁵. Ciononostante, ad arrestare avanzamenti in questo campo fu «la preoccupazione che eventuali innovazioni diventassero obsolete già al momento della loro applicazione⁶⁹⁶».

Nell'epoca contemporanea, ancor più a seguito all'emergenza pandemica, nuove forme di espressione di un suffragio stanno acquisendo rilevanza nel dibattito pubblico al fine di permettere continuità ai lavori degli organi elettivi, «dimostrando così, con grande chiarezza, che la tecnologia non serve a sostituire la rappresentanza (come taluni hanno teorizzato...) ma, al contrario, serve ad agevolarla, proteggendola nella sua funzione⁶⁹⁷». L'art. 38-*bis*, comma 10, della Legge 29 luglio 2021, n. 108, di conversione, con

⁶⁹² IBID., 20, ha rintracciato la prima comparsa di una macchina per votare in «un congegno automatico che permetteva di registrare un voto su scheda cartacea» verso cui si intese svolgere una sperimentazione e «fu utilizzato nel 1856 nello stato di Vittoria in Australia».

⁶⁹³ Si vedano «Norme per l'introduzione dell'elettronica e dell'informatica nelle operazioni di voto» (A.C. n. 1895 dell'11 luglio 1984), unitamente alle «Modifiche al testo unico delle leggi della Camera dei deputati, ai fini dell'introduzione dello scrutinio elettronico nelle operazioni elettorali», (A.C. n. 1896 dell'11 luglio 1984).

⁶⁹⁴ Il riferimento dottrinale è ad A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO, *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989, quale pubblicazione degli atti del convegno tenuto due anni prima a Roma con il patrocinio del Ministero dell'Interno.

⁶⁹⁵ In questo senso, il primo esperimento venne realizzato nel contenuto bacino elettorale rappresentato dall'elettorato chiamato alle urne per la tornata delle elezioni comunali in Valle d'Aosta del 1997.

⁶⁹⁶ «Paradossalmente il frenetico, quasi incontrollabile, sviluppo delle nuove tecnologie, il continuo superamento, se non addirittura l'azzeramento dei risultati di volta in volta conseguiti dalla ricerca e produzione *hardware* e *software* hanno frenato la progettazione e volontà istituzionali di adeguare o rivoluzionare la complessiva "macchina" della preparazione, dell'espressione e dell'accertamento del voto e le secolari abitudini degli elettori», nella ricostruzione storica realizzata da E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46, 2002, 7 s., inoltre «ad essa si aggiunga la prudenza e diffidenza per i rischi delle nuove procedure informatiche: il timore di imprevedibili e irrimediabili *blackout*, il sabotaggio o l'incursione di feroci *hackers*, il furto o il dirottamento di voti immateriali...».

⁶⁹⁷ «Un monito utile, appunto, anche per ricordare a tutti, ancora una volta, la differenza tra mezzi e fini» ad avviso di F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *federalismi.it*, n. 6, 2020, 221.

modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, novellando i commi 627 e 628 della legge di Bilancio del 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160), ha esteso anche alle elezioni regionali e amministrative – oltre che a quelle politiche, europee e ai referendum abrogativi e oppositivi costituzionali – la possibilità di sperimentazione del voto elettronico, previo il necessario adeguamento dell'apposito decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, da realizzare entro il 31 ottobre 2021 in vista del turno elettorale dell'anno 2022.

In particolare, l'opportunità di servirsi dell'*e-vote* presidiato per mezzo di macchine poste all'interno di chioschi elettorali in luogo delle cabine con la consegna di una scheda cartacea e di una matita copiativa. In questo caso è ulteriormente possibile distinguere tra seggi elettorali individuati in base alla residenza, differenziati in qualsiasi sezione o in un ogni altro luogo pubblico, nell'ambito di *poll site voting* appositamente dedicati; resta comunque non esclusa la facoltà di voto in un chiosco elettorale posto in uno spazio privato. Soprattutto, è possibile servirsi di un *remote-vote* per mezzo della rete *internet* realizzando un voto elettronico non presidiato e potenzialmente diffuso ovunque sia attivabile una connessione attraverso un dispositivo privato.

Nell'alveo del voto elettronico è altresì possibile differenziare tra sistemi di votazione *online* e *offline*, a seconda che i *device* adibiti al voto risultino – rispettivamente – provvisti o privi di collegamento in rete; nel primo caso, utilizzando un sistema di *client-server*, nel secondo operando funzioni autonome e indipendenti le une dalle altre. Gli elaboratori possono registrare internamente l'espressione del voto, ma anche restituire all'elettore un'attestazione dell'operazione effettuata per il tramite di una ricevuta.

L'informatizzazione del voto, oltre a riguardare la fase dell'espressione della scelta, attiene a quella dello scrutinio in cui avviene il conteggio dei suffragi, a prescindere che essi siano stati espressi in modalità cartacea o informatica. Infatti, a fronte di schede stampate in cui l'elettore è chiamato a riprodurre la propria volontà, esistono appositi «sistemi di lettura ottica delle schede cartacee tramite codici a barre o annerimenti di apposite caselle, o le macchine che contano automaticamente i voti espressi attraverso perforazioni o incisioni fatte sulle schede dall'elettore e non necessariamente da una macchina⁶⁹⁸»; alternativamente, una scelta elettorale già elettronica permetterebbe al

⁶⁹⁸ Come opportunamente segnalato da A. SARAI, *Democrazia e tecnologie...*, cit., 23.

sistema di scrutinare in tempo reale per restituire una ricevuta del risultato alla chiusura della votazione.

Nella paventata ipotesi che si inveri «il rischio di “far votare tutti su tutto” [...] senza “conoscere, discutere, progettare, controllare”⁶⁹⁹», capacità dello studioso è quella di evidenziarne le intrinseche opportunità e mostrarne le più evidenti carenze in rapporto ai valori costituzionali e ai principi propri delle Carte sovranazionali. La nostra Costituzione, infatti, si mostra intrisa di quel «principio di massima agevolazione del voto⁷⁰⁰» che i nuovi mezzi tecnologici contribuiscono a perseguire in maniera sostanziale, ancor più in circostanza emergenziali: un’applicazione che «non sarebbe in funzione “anti-parlamentare”, bensì servirebbe ad assicurare la continuità e la sopravvivenza della democrazia rappresentativa, garantendone l’operatività⁷⁰¹». Se lo strumento appare in tutta evidenza idoneo allo scopo, esso deve anche essere in grado di dotarsi di quei diritti che permeano il suo sviluppo in presenza perché «non può, infatti, aprioristicamente escludersi che in riferimento all’*e-voting* i principi di universalità, personalità, uguaglianza, libertà e segretezza del voto possano essere declinati in maniera non coincidente con quella consolidata per il voto cartaceo⁷⁰²». Occorrerebbe dunque poter garantire con priorità le esigenze di sicurezza, segretezza, chiarezza, trasparenza e accessibilità⁷⁰³.

⁶⁹⁹ A. LAMBERTI, *L’ambiente digitale...*, cit., 444.

⁷⁰⁰ «Di cui sembra recare traccia pure la Costituzione italiana – nel pensiero di L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, vol. 27, n. 1, 2011, 47 s. – vuoi nel confrontare l’esercizio del voto alla stregua di un “dovere civico” (ex art. 48, 2° comma, Cost.), vuoi, soprattutto, col riconoscere il suffragio universale (ex art. 48, 1° comma, Cost.), si da portare gli stessi costituenti ad auspicare che, nel futuro, fossero messi in campo «tutti i mezzi di facilitazione [...], perché la universalità del suffragio [fosse] non soltanto dichiarata formalmente ma [...] concretamente attuata nei limiti estremi delle possibilità», così come riportato nella relazione della Commissione ministeriale per l’elaborazione della legge elettorale politica per l’Assemblea costituente, del 27 ottobre 1945.

⁷⁰¹ A sottolineare l’odierna differenza di prospettive, F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l’emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *federalismi.it*, n. 18, 2020, 42.

⁷⁰² M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell’*e-voting* nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, 6.

⁷⁰³ In particolare, G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica...*, cit., 274 s., ne individua una puntuale elencazione: «in linea generale, una piattaforma di voto elettronico dovrebbe rispettare i seguenti requisiti: sicurezza del sistema complessivamente inteso, in tutte le sue fasi e componenti, e impossibilità (almeno idealmente) di manomissioni del sistema medesimo; segretezza del voto e impossibilità di riconduzione di una preferenza a uno specifico elettore pur consentendo la tracciabilità delle preferenze espresse; esplicitazione delle logiche di funzionamento in modo che siano comprensibili dalla generalità del *démos* e possibilità di verifica del codice informatico concretamente utilizzato che deve quindi essere a sorgente aperto, oltre che riproducibile e modificabile gratuitamente e liberamente».

Considerando una convincente classificazione offerta dalla dottrina⁷⁰⁴, quattro posso risultare le principali difficoltà cui trovare soluzione: a) la sicurezza tecnica del sistema; b) il venir meno della dimensione pubblica dell'atto di voto; c) il ricorso a tali sistemi in una prospettiva di democrazia diretta e permanente; d) la barriera rappresentata dal c.d. *digital divide*. Con attenzione ai possibili rischi connessi alle opzioni tecnologiche e al *minimum* di diritti da garantire a distanza⁷⁰⁵, la sicurezza dei dati da remoto potrebbe essere assicurata da sistemi *peer-to-peer* in grado di svolgere una verifica attendibile delle informazioni avvalendosi di tecnologie per il controllo delle identità digitali e il riconoscimento facciale, si pensi in particolare «alla *blockchain* o alle piattaforme crittografate, ma i procedimenti previsti dai regolamenti dovrebbero essere riadattati alle nuove modalità di lavoro⁷⁰⁶».

Per poter restituire una riflessione che possa tendere all'obiettivo dell'eshaustività, nella piena consapevolezza della difficoltà di un suo raggiungimento, occorre segnalare quali indubbi vantaggi si affiancherebbero alla criticità fin qui evidenziate. A partire dalla prevenzione di errori umani dell'elettore, potendo contare sull'inequivocabilità della preferenza espressa che potrebbe pure essere corretta, e di quelli dello scrutatore, per effetto dell'eliminazione della possibilità di sviste all'atto del conteggio dei voti; nonché il venir meno dell'irriconciliabilità del voto non essendo apponibili segni identificativi e non sarebbe più ammissibile alcuna forma di comportamento doloso finalizzato al broglio del materiale periferico; altresì, comporterebbe una semplificazione nell'espressione di un suffragio da parte di categorie di persone vulnerabili, *in primis* quelle affette da invalidità, parimenti alla facoltà di garantire tale diritti anche agli elettori fuori sede⁷⁰⁷,

⁷⁰⁴ «Si aggiunge poi il problema della segretezza del voto che, inevitabilmente, condiziona qualsiasi forma di voto non presidiato» per A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, 189.

⁷⁰⁵ Puntualmente esposte da A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure...*, cit., 279, secondo cui sarebbero inderogabili «la corretta identificazione del votante, la certezza che non vi siano soggetti terzi che volontariamente o involontariamente assistano all'espressione del voto, la libertà nella manifestazione del voto stesso, la sua segretezza quando ciò fosse previsto o la sua pubblicità in caso contrario, la sicurezza nella sua espressione e nella sua raccolta. E non da ultimo la necessità di garantire forme adeguate di pubblicità nei limiti naturalmente consentiti a seconda delle diverse procedure adottate. In un quadro, ed è questione non irrilevante, che sappia assicurare in maniera ragionevole la stabilità tecnica del collegamento».

⁷⁰⁶ Formulazioni ipotetiche in tal senso sono state espresse da M. PIGNATARO, *Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del COVID-19? Alcune riflessioni sul lavoro "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, 502.

⁷⁰⁷ Inevitabilmente, «la disponibilità di strumenti di voto elettronico da remoto, che siano conformi ai principi costituzionali di ciascun ordinamento di riferimento, potrebbe rendere maggiormente effettivo il principio del suffragio universale, che è ormai pacificamente riconosciuto quale un principio cardine di

assicurando un contenimento dei costi a medio e lungo termine, unitamente alla celerità impressa alle operazioni di identificazione e voto più l'istantaneità dello scrutinio⁷⁰⁸».

Così delineati, i connotati della democrazia digitale non concretizzerebbero il pericolo di uno svuotamento dall'interno dei principi essenziali alle radici della vita pubblica democratica, «che è basata sull'idea del *government by discussion* e sull'etica del discorso habermasiana, e si nutre dell'apporto fondamentale di quelle formazioni sociali in cui liberamente si svolge la personalità umana⁷⁰⁹».

qualsiasi democrazia», come constatata G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica...*, cit., 278 s.

⁷⁰⁸ Così li riassume A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, spec. 5-11.

⁷⁰⁹ Contestualmente – nell'opinione di A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale...*, cit., 445 ss. – la costruzione di una dimensione costituzionale di *Internet*, a partire dall'affermazione di un *Internet Bill of Rights*, consente di contrastare ogni potenziale forma di *cyberpopulismo*.

3. Quali Regioni sono pronte a raccogliere la sfida?

Nel tentativo di vivificare gli istituti di democrazia partecipativa e riattivare un coinvolgimento dell'elettorato in ambito territoriale, «in assenza di un'iniziativa statale, sono stati i legislatori regionali ad attivare un processo di riforma negli interstizi che il riparto delle competenze legislative lascia nella loro disponibilità⁷¹⁰».

Dato conto delle previsioni generali in materia rinvenibili negli statuti e nella legislazione regionale ordinaria, occorre individuare quale possa essere l'esperienza specifica atta a tradurre un'effettiva dematerializzazione della partecipazione sul piano regionale⁷¹¹. In siffatta prospettiva, l'azione più efficace è stata intrapresa dall'Assemblea legislativa del Lazio che ha approvato la l. 24 giugno 2020, n. 4, concernente la "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali nonché dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo". La normativa apre all'opzione di raccolta dematerializzata e, nell'assenza di un'organica disciplina statale in materia, si avvale del richiamo al Codice di Buona Condotta sui Referendum adottato dal Consiglio per le Elezioni Democratiche in data 16 dicembre 2006 e dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) il 16-17 marzo 2007⁷¹². La disciplina regionale demanda a una delibera dell'Ufficio di Presidenza per la definizione, tra gli altri punti, delle modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la sottoscrizione delle proposte di legge d'iniziativa popolare (art. 28, comma 1). La Giunta regionale, invece, sentita la commissione consiliare competente, è chiamata ad adottare

⁷¹⁰ A. GRATTERI, *Finalità e problemi...*, cit., 3, sottolinea che «potenzialmente le Regioni hanno competenza legislativa in merito alle modalità di svolgimento delle elezioni degli organi della Regione e dei referendum regionali. Per le Regioni a Statuto ordinario vale il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. che riserva allo Stato le competenze legislative per le elezioni e i referendum statali nonché per le elezioni europee (co. 2, lett. f)) e la legislazione elettorale per Comuni, Province e Città metropolitane (co. 2, lett. p)): il procedimento elettorale regionale esula da tali disposizioni e rientra quindi nella competenza residuale delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.; mentre l'art. 122 Cost. rimette alla competenza legislativa regionale il sistema di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"».

⁷¹¹ Per un approfondimento ulteriore, si rimanda a D. BALDONI, *La raccolta firme online nella democrazia regionale: linfa tecnologica per una partecipazione ancora offline*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3 - fascicolo monografico, 2021.

⁷¹² Oltre al rinvio metodologico di natura tecnica al Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) che, attraverso «la sua forza attrattiva ha finito per far allocare in una legge ordinaria com'è il CAD anche materia costituzionale, a cui sicuramente va ascritta la "Partecipazione democratica elettronica", di cui all'art. 9, a tenore del quale "lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi"», come evidenziato da P. COSTANZO, *Lo "stato digitale"...*, cit., 18.

un regolamento con il quale individuare, tra le altre questioni, i criteri e le modalità di funzionamento del “Portale della partecipazione” per cui è stata allocata la somma di euro 130.000,00 per il triennio 2020-22, le procedure relative *referendarie* e le modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la richiesta dei referendum di iniziativa degli elettori (art. 28, comma 2).

L’*unicum* presente in Regione Lazio lascia ancor più emergere l’approccio embrionale esistente altrove. Pur rappresentando ancora una mera proposta di legge, la PDL n. 152 presentata presso l’Assemblea legislativa lombarda e recante “Norme sull’iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della Regione” intende modificare la l.r. 2 ottobre 1971, n. 1, includendo altresì una dematerializzazione delle firme. Nel testo si ammette come la raccolta delle sottoscrizioni a sostegno delle proposte di legge d’iniziativa popolare possa avvenire sia su supporto cartaceo che elettronico-informatico mediante sistemi elettronici e procedure automatiche; l’espressa intenzione del legislatore sarebbe «accelerare e semplificare le operazioni di raccolta delle firme garantendo in ogni caso l’autenticazione della firma anche se resa in modalità elettronica» (art. 4-*bis*). Una rottura del tabù tecnologico è già stata realizzata con l’esperienza lombarda del voto elettronico al referendum consultivo del 2017 in materia di regionalismo differenziato, seguendo l’ampia disciplina contenuta nella l.r. 23 febbraio 2015, n. 3, la quale ha puntualmente modificato la vigente l.r. 28 aprile 1983, n. 34, che regola, fra i diversi articoli, le modalità di svolgimento delle consultazioni referendarie in Regione Lombardia.

Una previsione normativa è presente anche in Valle d’Aosta con la l.r. 25 giugno 2003, n. 19, di disciplina dell’iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo che ammette il voto elettronico «nel caso in cui si verifichino le condizioni per procedere» e stabilisce che «con legge ordinaria della Regione si provvederà ad apportare le necessarie modificazioni alla disciplina delle modalità di votazione e di scrutinio» (art. 48). Esattamente come la Toscana che apre a tale facoltà nella l.r. 23 novembre 2007, n. 62, di disciplina dei referendum regionali, contemplando una definizione «anche in via sperimentale» di espressione del voto mediante postazioni informatiche (art. 5, comma 5, oltre all’art. 39, comma 5).

Ulteriori esperienze pratiche di applicazione del supporto tecnologico per il coinvolgimento attivo dell’elettorato sono annoverabili in Lombardia con le consultazioni

telematiche del Consiglio regionale le cui linee guida, inclusive dei principi generali, definiscono la fase preparatoria, quella di svolgimento e di elaborazione del documento finale utilizzando il sito *internet* istituzionale e i più comuni e idonei canali comunicativi e divulgativi. Da includere anche l'esperimento "Monitor Lombardia" che ha rappresentato un osservatorio sull'opinione pubblica lombarda promosso dal Consiglio regionale al fine di elaborare periodiche rilevazioni statistiche con il coinvolgimento virtuale dei cittadini, dei pubblici amministratori e degli esponenti di rilievo del mondo imprenditoriale mediante *topics* di particolare riferimento per la comunità regionale. L'iniziativa del Consiglio non è proseguita negli anni più recenti, ma è stato avviato un ciclo di ricerche demoscopiche "Il Consiglio in ascolto" promosso dall'Ufficio di Presidenza che nel 2017 è stato indirizzato a un campione di tutti i cittadini lombardi per rilevarne aspettative e priorità, nel 2019 alle imprese, nel 2020 ai giovani e nel 2021 sarà rivolto nuovamente a tutti i cittadini.

In aggiunta, rilevano le iniziative intraprese dalla Regione Umbria, anzitutto attraverso il progetto di *e-democracy* "Partecipativo" per la realizzazione di un sistema di trasparenza e partecipazione del complesso degli enti pubblici regionali che renda rappresentabili, in termini multimediali e in tempo reale, i processi decisionali, permettendo ai cittadini un alto livello di interattività. Presentato nel 2004, è stato approvato con il bando nazionale per la promozione della cittadinanza digitale e la fase di sperimentazione si è chiusa nel 2008 prevedendo il riuso degli strumenti e dei modelli di partecipazione sperimentati, con la possibilità di estenderli a tutte le amministrazioni pubbliche dell'Umbria. In più, l'Assemblea legislativa regionale, mediante l'opzione "Senso @lternato", ha permesso a tutti gli interessati di restare aggiornati via *mail* sullo stato di avanzamento dell'*iter* dei singoli atti consiliari verso i quali possono essere avanzati commenti e proposte.

Infine, anche l'Assemblea regionale siciliana pare prendere in opportuna considerazione il coinvolgimento degli elettori al punto da mettere in risalto nella *home page* del suo sito istituzionale il richiamo alla "*E-Democracy: partecipa all'attività parlamentare*", ricercando – come nel caso umbro – la partecipazione dei cittadini attraverso un contributo di idee e un giudizio sui progetti di legge. Assicurando che ogni parere, critica o suggerimento inviato sarebbe stato letto dal presentatore del disegno di legge, ma richiedendo che l'intervento fosse breve e attinente all'oggetto dell'argomento

trattato, con l'invito a utilizzare un linguaggio chiaro, semplice e privo di espressioni ingiuriose.

In conclusione, il paradossale caso della Regione Abruzzo che si è posta l'obiettivo di approvare una legge regionale che permettesse alle organizzazioni articolate in forme democratiche di partecipare all'elaborazione e alla formazione delle politiche regionali. Per il raggiungimento di tale obiettivo è stato ipotizzato un percorso partecipato che potesse realizzare il più ampio coinvolgimento attorno a un'iniziativa legislativa. Ne è scaturita la proposta avente ad oggetto "Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali" che è stata inserita nella piattaforma *web* "COMMENTAPA" per favorire una discussione *online* che conducesse a modifiche e integrazioni. Il processo partecipativo si è effettivamente svolto, salvo poi mancare il passaggio assembleare di approvazione della proposta di legge in questione.

3.1. Il punto di partenza: la decisione decentrata più prossima all'elettore. Primi tentativi.

Nella verifica dell'applicabilità della normativa statale in tema di dematerializzazione delle firme all'interno degli ordinamenti regionali, occorre notare come alcuni di questi includano già nei propri statuti la facoltà di coinvolgimento dell'elettorato per mezzo delle nuove tecnologie⁷¹³.

Un riferimento di specifica rilevanza è presente nello statuto lombardo (art. 9, comma 2) che prevede «le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti, anche attraverso il più ampio ricorso alle tecnologie informatiche».

Parimenti, lo statuto dell'Umbria (art. 20, comma 4) demanda alla legge regionale il compito di stabilire «gli ambiti, i limiti e le modalità della partecipazione e delle forme di consultazione, assicurando la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate».

Le tecnologie sono menzionate anche in Basilicata (art. 61, comma 3) con una generale disposizione di sostegno e promozione allo «utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», mentre lo statuto emiliano-romagnolo (art. 61, comma 2) accorda una disposizione di favore all'utilizzo degli strumenti informatici, ma nel solo ambito del

⁷¹³ Per una lettura più estesa si rinvia sempre a D. BALDONI, *La raccolta firme...*, cit.

procedimento amministrativo.

La legislazione ordinaria si è poi fatta carico di attuare i principi statutari riferiti alla partecipazione mediante leggi generali sulla partecipazione inclusive delle soluzioni tecnologiche. In particolare, la l.r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (art. 1, comma 2, lett. e), che ha inteso «valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini»; nonché, richiamare al fatto che «la Regione Toscana valorizza l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche locali e regionali» (art. 22, comma 1).

La disciplina della l.r. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15, che ha modificato la precedente versione del 2010, contempla tra le finalità quella di «valorizzare e diffondere l'utilizzo di piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti anche di carattere digitale, quali necessari canali di informazione e comunicazione al servizio della partecipazione democratica dei cittadini» (art. 2, comma 1, lett. j); in più, un'analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa deve essere contenuta nella triennale relazione della Giunta prevista dalla clausola valutativa (art. 21).

Inoltre, la legge 16 febbraio 2010, n. 14, della Regione Umbria promuove la diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso al processo decisionale partecipato della consultazione (art. 64, comma 5).

La circolazione di questi modelli ha permesso che simili formulazioni fossero altresì presenti nella l.r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, laddove si persegue l'ambita finalità di «valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini» (art. 2, comma 1, lett. k).

Parimenti, nella l.r. Marche 23 luglio 2020, n. 31, ci si pone l'obiettivo di «valorizzare e diffondere l'utilizzo di piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti anche di carattere digitale, quali canali di informazione e comunicazione al servizio della partecipazione democratica dei cittadini» (art. 1, comma 2, lett. g).

3.2. *Segue. Un'occasione di rilancio per l'attività delle Assemblee legislative regionali.*

Il secondo Novecento si era aperto con la diffusa convinzione che la democrazia potesse esprimersi nella sola forma rappresentativa, giammai sostituibile in ragione dell'inesistenza di strumenti idonei a riprodurre altrimenti le medesime garanzie esistenti. Al termine del secolo, però, crebbe la convinzione che la «computercrazia» consentisse l'esercizio della democrazia diretta, fornendo «a ogni cittadino la possibilità di trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico», ma venne reputata «puerile» poiché «a giudicare dalle leggi che vengono emanate ogni anno in Italia il buon cittadino dovrebbe essere chiamato a esprimere il proprio voto almeno una volta al giorno⁷¹⁴». Tesi sostenuta dalla previsione che a essere mobilitata da tale processo sia una «folla solitaria, una miriade di individui isolati e inerti che si rapportano solo al video, e che decidono in solitudine, premendo bottoni, di cose di cui non fanno né minimamente capiscono⁷¹⁵». Tuttavia, la comparsa sulla scena pubblica contemporanea di meccanismi decisionali conseguenti a processi non in presenza, convinse – non senza colpevole ritardo – che le tecnologie potessero essere applicate anche nel campo del *collective decision making* addivenendo a una sorta di «politica continuamente attiva⁷¹⁶» nella quale «possiamo essere cittadini “accaventiquattro” e decidere in prima persona a “trecentosessantagradi”⁷¹⁷» all'interno della «*Networked⁷¹⁸ and Technology⁷¹⁹ Society*». Lo spazio democratico è uno fra i tanti ambiti in cui l'impatto tecnologico sta forgiando nuove esperienze identificabili nella dimensione della «infosfera⁷²⁰».

La democrazia partecipativa, peraltro, «costituisce una categoria generale

⁷¹⁴ N. BOBBIO, *Il futuro...*, cit., 14.

⁷¹⁵ Nel tranciente giudizio motivatamente argomentato da G. SARTORI, *Mala Tempora*, Roma-Bari, 2004, 392.

⁷¹⁶ Nella critica prospettiva di L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, 204, in cui «la realtà è che la democrazia diretta si è trasformata in una democrazia governata dai mezzi di comunicazione di massa nell'accezione ICT dei nuovi media sociali».

⁷¹⁷ F. PALLANTE, *Contro la democrazia...*, cit., 66.

⁷¹⁸ Si consenta di rinviare al brillante saggio di M. CASTELLS, *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I, Oxford, 1996, trad. it., L. TURCHET, *La nascita della società in rete*, Milano, 1996.

⁷¹⁹ Nella definizione di A. PAPA, *Rappresentanza politica...*, cit., 369, «una società, sempre più policentrica ed interconnessa per la presenza di tecnologie avanzate, i cui processi sono a forte contenuto tecnologico».

⁷²⁰ «È un neologismo coniato negli anni Settanta ed è basato sul termine “biosfera”, che fa riferimento a quella limitata porzione del nostro pianeta caratterizzata dalla vita» e, come spiega L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione...*, cit., 44 s., «a un livello minimo, l'infosfera indica l'intero ambiente informazionale costituito da tutti gli enti informazionali, le loro proprietà, interazioni, processi e reciproche relazioni [...]. A un livello massimo, l'infosfera è un concetto che può essere utilizzato anche come sinonimo di realtà, laddove interpretiamo quest'ultima in termini informazionali».

comprensiva di un universo di nuove “pratiche” e “dispositivi” che sta acquistando un posto significativo nel faticoso cammino della democrazia italiana, come in Europa e nel resto del pianeta⁷²¹». Attraverso una «democrazia digitalmente mediata⁷²²», esiste per le Regioni la possibilità di un rinnovato tentativo di inclusione degli elettori in tali processi e procedure per il tramite di un ambiente virtuale che garantisca la libera adesione a una proposta di legge o a un quesito referendario, riproducendo i medesimi diritti costituzionali richiesti in presenza. Parimenti, si realizzerebbe un’ulteriore valorizzazione dell’identità digitale all’atto della raccolta delle sottoscrizioni, contribuendo alla diffusione di uno strumento che nel prossimo futuro potrebbe trovare sempre nuove applicazioni in ciascun livello territoriale. Infatti, al fine di permettere l’univoca definizione dell’utente, «la tecnologia offre diverse metodologie: generalmente, la combinazione di nome utente e *password* (qualcosa che si conosce), l’utilizzo di dispositivi specifici (qualcosa che si possiede) o caratteristiche biometriche (qualcosa che si ha) oppure loro combinazioni⁷²³». In conclusione, ciascuno nel proprio ruolo, «agli interlocutori possibili di un’assemblea legislativa non basta essere detentori di conoscenze ed esperienze utili al decisore, a loro è richiesto uno sforzo ulteriore di capacità di analisi, di visione e di valutazione. L’istituzione, dalla sua, deve fornire gli strumenti, le risorse e il sapere indispensabili per attivare quella dimensione di cittadinanza attiva fondata sulla partecipazione⁷²⁴».

3.3. *Se un’indagine attorno alla disciplina della democrazia in presenza ne suggerisce un adattamento per le forme da remoto.*

Dunque, con riferimento al tema oggetto del contributo, diventa opportuno chiedersi se l’attuale numero di sottoscrizioni richieste sia adeguato alla luce della prospettata opzione tecnologica⁷²⁵. Relativamente alle firme necessarie per avanzare una richiesta di

⁷²¹ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 2011, 295.

⁷²² «La democrazia elettronica, invero, non è affatto “disintermediata” come talvolta i populistici vogliono far credere, ma anzi è per definizione digitalmente mediata e, dunque, giocoforza esposta alle ingerenze di coloro che amministrano il *medium* elettronico che la veicola» come rilevato da G. GOMETZ, *Populismo digitale...*, *cit.*, 244 s., «Costoro devono quindi essere soggetti pubblicamente affidabili che operano in modo specchiato in un quadro di controllabilità pluralisticamente e pubblicisticamente garantita e non, ad esempio, associazioni di diritto privato o «garanti» che non rispondono ad altri che sé stessi».

⁷²³ G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica...*, *cit.*, 242.

⁷²⁴ Come riscontrabile in N. BIANCUCCI, *Le esperienze delle assemblee legislative regionali per la promozione della partecipazione e della cittadinanza attiva*, A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, 251 s.

⁷²⁵ Si confronti ancora D. BALDONI, *La raccolta firme...*, *cit.*

referendum (Tabella 3), si osserva una significativa eterogeneità delle previsioni statutarie. Con riferimento al referendum abrogativo, ad esclusione dell'Abruzzo, della Calabria e della Liguria, tutti gli statuti prevedono un numero fisso di firme, invece che una percentuale di elettorato maggiormente sensibile al variare della popolazione. Convertendo queste cifre in valori percentuali, si nota come tale meccanismo penalizzi maggiormente le Regioni più piccole, salvo il caso della Lombardia.

Particolare il caso della Basilicata, da una parte l'accesso al referendum sarebbe esteso anche ai sedicenni, dall'altra la previsione statutaria è rimasta lettera morta. Differente è l'analisi per l'iniziativa referendaria consultiva che solamente in otto Regioni può essere richiesta anche da una bassa percentuale di aventi diritto (ad eccezione della Calabria), stante la propensione di larga parte degli statuti a lasciare questa richiesta a una maggioranza in seno a un organo elettivo.

Di sicuro interesse è l'*initiative* regionale prevista in Basilicata, in Campania, in Friuli-Venezia Giulia, nel Lazio, in Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Bolzano e Trento; con l'eccezione campana e valdostana, il numero minimo di sottoscrizioni è lo stesso dell'abrogativo e permette di sottoporre una proposta di legge direttamente al Consiglio, il quale dovrebbe, entro un certo termine, deliberare in tal senso, pena lo svolgimento di un referendum. Le differenti tipologie di referendum propositivo possono essere individuate in una sistematica comune alle Regioni ordinarie e speciali il cui carattere peculiare è l'intervento preventivo del corpo elettorato nell'*iter legis* e il carattere propulsivo sotteso all'istituto⁷²⁶.

Dato lo scarso ricorso ai referendum che si è potuto registrare nella pratica, non stupisce il carente interesse del legislatore regionale al coordinamento delle norme presenti all'interno delle fonti dell'ordinamento. È il caso delle Regioni Basilicata, Campania, Puglia e Veneto le cui assemblee elettive non si sono ancora preoccupate di dare seguito a un'opera di manutenzione delle leggi attuative, malgrado queste ultime risalgano ormai agli anni immediatamente successivi alla prima stagione statutaria. Occorre osservare come, con la sola eccezione lucana, tutte le nuove previsioni statutarie abbiano innalzato il numero delle sottoscrizioni necessarie per la proposizione di un quesito referendario arrivando, come nel caso campano, a raddoppiarne la richiesta quantitativa.

⁷²⁶ S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica...*, cit., 120.

Tabella 3 - Referendum. Percentuale di sottoscrizioni richieste in rapporto all'elettorato.

REGIONE	ELETTORATO	Abrogativo	%	Consultivo	%	Propositivo	%
Piemonte	3.640.870	60.000	1,7				
Valle d'Aosta	105.629	4.000	3,8	1/50	2	5% (4.000, in origine)	5
Lombardia	8.011.071	300.000	3,8				
P.A. Bolzano	436.179	13.000	3	13.000	3	13.000 (più approvativo)	3
P.A. Trento	477.476	8.000	1,7			8.000	1,7
Veneto	4.159.311	40.000 (statuto) 30.000 (legge)	1	7.000 (statuto) 5.000 (legge)	0,2		
Friuli-Venezia Giulia	1.118.150	15.000	1,3			15.000	1,3
Liguria	1.350.934	3,5%	3,5	15.000	1,1		
Emilia-Romagna	3.532.195	40.000	1,1	80.000	2,2		
Toscana	3.010.803	40.000	1,3	30.000	1		
Umbria	708.167	10.000	1,4				
Marche	1.321.310	20.000	1,5				
Lazio	4.827.793	50.000	1			50.000 (approvativo)	
Abruzzo	1.219.221	1/50	2				
Molise	332.360	10.000	3				
Campania	5.046.406	100.000 (statuto) 50.000 (legge)	2			50.000 (approvativo)	
Puglia	3.597.116	60.000 (statuto) 50.000 (legge)	1,7				
Basilicata	577.411	5.000 (statuto) 8.000 (legge)	0,9			5.000 (approvativo)	
Calabria	1.904.827	4%	4	10%	10		
Sicilia	4.685.012	50.000	1				
Sardegna	1.474.867	10.000	0,7				

D'altro canto, l'iniziativa legislativa popolare, manchevole in più punti nella prima esperienza statutaria, è attualmente estesa a tutti gli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) ed è stato predisposto un procedimento di verifica dell'ammissibilità con decisione a data certa, anche se l'inottemperanza è priva di conseguenze sanzionatorie. Tutti gli statuti hanno predisposto meccanismi tali da escludere l'ipotesi che i Consigli regionali non prendano in considerazione le proposte⁷²⁷.

⁷²⁷ Taluni statuti regionali prevedono l'obbligatorietà dell'esame entro un anno (art. 7, comma 2, stat. Liguria), nove mesi (art. 74, comma 3, stat. Toscana), sei mesi (art. 15, comma 6, stat. Basilicata e art. 18, comma 5, stat. Emilia-Romagna, art. 37, comma 3, stat. Lazio, art. 36, comma 3, stat. Umbria e art. 20, comma 6, stat. Veneto), cinque mesi (art. 76, commi 2-3, stat. Piemonte), quattro mesi (art. 42, comma 2, stat. Molise) o tre mesi (art. 40, comma 2, stat. Calabria), pena l'iscrizione all'ordine del giorno della prima seduta consiliare utile. Sono sottoposti obbligatoriamente al voto del Consiglio, senza (art. 21, comma 2, stat. Lombardia) o con (entro i successivi dodici mesi, art. 18, comma 5, stat. Emilia-Romagna)

I dati sull'iniziativa legislativa popolare (Tabella 4) evidenziano come in talune Regioni il numero delle sottoscrizioni richieste non sia previsto dallo statuto, ma dalla legislazione di attuazione (Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Sardegna e Sicilia). Ciononostante, a prevalere è l'uniformità della percentuale di firme richieste in relazione agli iscritti nelle liste elettorali: il rapporto è compreso fra lo 0,1 e lo 0,7 per cento, ad eccezione della Valle d'Aosta (1,4%) e della Provincia autonoma di Bolzano (3%). La più recente legislazione in materia (Friuli-Venezia Giulia e Puglia) ha comunque cercato di favorire la partecipazione popolare abbassando il numero delle sottoscrizioni richieste. Un'assoluta peculiarità è rappresentata dalla Regione Sardegna che non prevede alcuna fonte normativa che disciplini il numero delle firme per la legislazione popolare.

Tabella 4 - Iniziativa legislativa popolare. Percentuale di firme richieste in rapporto all'elettorato.

REGIONE	ELETTORATO	INIZIATIVA	%
Piemonte	3.640.870	8.000	0,2
Valle d'Aosta	105.629	1.500	1,4
Lombardia	8.011.071	5.000	0,1
P.A. Bolzano	436.179	13.000	3
P.A. Trento	477.476	2.500	0,5
Veneto	4.159.311	7.000 (statuto) - 5.000 (legge)	0,2
Friuli-Venezia Giulia	1.118.150	5.000 (15.000 in origine)	0,5
Liguria	1.350.934	5.000	0,4
Emilia-Romagna	3.532.195	5.000	0,1
Toscana	3.010.803	5.000	0,2
Umbria	708.167	3.000	0,4
Marche	1.321.310	5.000	0,4
Lazio	4.827.793	10.000	0,2
Abruzzo	1.219.221	5.000	0,4
Molise	332.360	2.000	0,6
Campania	5.046.406	10.000	0,2
Puglia	3.597.116	12.000 (15.000 in origine)	0,3
Basilicata	577.411	4.000 (statuto) - 2.000 (legge)	0,7
Calabria	1.904.827	5.000	0,3
Sicilia	4.685.012	10.000 (legge)	0,2
Sardegna	1.474.867	10.000 (in origine)	0,7

3.4. Case-study: *l'esercizio del mandato elettivo durante l'emergenza pandemica da Covid-19.*

Nel nostro Paese, i primi due casi confermati sono stati segnalati a Roma il 31 gennaio 2020: una coppia di turisti cinesi di 66 e 67 anni originari della provincia dell'Hubei. Ciò ha generato una decisa presa di posizione dell'Esecutivo italiano che ha sospeso tutti i

l'indicazione di un termine, i progetti di legge di iniziativa popolare.

voli da e per la Cina. A tre settimane di distanza, sono stati confermati altri sedici casi tra Lombardia e Veneto, unitamente al primo decesso di un italiano datato 21 febbraio 2020. Il numero dei casi positivi ha cominciato a espandersi con rapidità, in larga parte nel Nord-est, facendo dell'Italia il primo Stato europeo a dover affrontare l'emergenza sanitaria⁷²⁸.

Una disciplina dell'emergenza non convinse i costituenti italiani, memori della «concentrazione autocratica del potere⁷²⁹» prodottasi con lo stato d'assedio contenuto nello Statuto albertino⁷³⁰ e riprodotto a Weimar⁷³¹. Alla crisi sanitaria seguita alla pandemia da Covid-19, l'ordinamento italiano ha perciò dovuto rispondere senza poter contare su un espresso ancoraggio costituzionale, né tantomeno valutando la situazione alla stregua di un precedente specifico ovunque assente⁷³².

L'intervento dell'Esecutivo si è inizialmente avvalso dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, concernente l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, nonché dell'art. 5 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, istitutivo del Codice della Protezione Civile. Tale potere *extra ordinem* si è espresso con ordinanze emanate caso per caso⁷³³, altresì per scongiurare assembramenti attraverso limitazioni alla libertà di

⁷²⁸ Seguendo l'introduzione proposta da D. BALDONI, S. GHERARDI, *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo - online*, vol. 43, n. 2, 2020.

⁷²⁹ In merito a ciò, G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.ue*, 2020, «si è preferita la puntuale previsione di specifici modi di applicazione di principi e regole costituzionali, quando alcuni beni collettivi (salute, sicurezza, pacifica convivenza) fossero gravemente minacciati».

⁷³⁰ Si ricordi Togliatti il 2 ottobre 1946 nella discussione generale sui principi dei rapporti civili la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: «questo stato d'assedio è stato proclamato molte volte a scopo di sopprimere la libertà ed impedire lo sviluppo della democrazia. Una volta soltanto è stato proclamato in funzione antifascista ed è durato tre quarti d'ora. Queste esperienze non devono essere dimenticate».

⁷³¹ Ne resta specifica testimonianza nelle parole del relatore La Rocca nella discussione relativa al potere esecutivo della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'11 gennaio 1947: «comprendo le preoccupazioni di coloro che non vorrebbero si parlasse di stato d'assedio nella Carta costituzionale: e difatti l'unica Costituzione che ne parla – quella di Weimar – con l'applicazione di questo articolo ha spianata la via alla dittatura. Ma osserva che il silenzio non esclude la possibilità che il potere esecutivo, in determinati casi ed a suo arbitrio, vi ricorra: è chiaro che non si possono prevedere tutte le ipotesi (ed entrare in una casistica sarebbe anche pericoloso), ma ritiene che un minimo di cautele dovrebbe essere stabilito».

⁷³² L'11 gennaio 1947 durante una seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione sul potere esecutivo, Mortati teorizzò che «affidandosi allo svolgimento futuro della prassi» il Paese avrebbe potuto trovare una soluzione alternativa alla positivizzazione dello stato d'emergenza.

⁷³³ Recentemente, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Biola Journal - Forum su diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, n. 2, 2020, 4 ss., e compiutamente analizzato – in tempi non sospetti – da A. CARDONE, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.

circolazione ammesse dall'art. 16 Cost. mediante riserva di legge rinforzata per motivi di sanità e sicurezza. In seguito, è stato lo strumento del decreto-legge a fissare lo schema normativo con cui dettare misure per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Con questo fondamento, sono stati adottati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri poiché provvisti di quella flessibilità richiesta dal repentino mutare dell'emergenza. Di tal guisa, l'*iter* è risultato privo dell'intervento preventivo del Presidente della Repubblica, nonché sottratto all'esame parlamentare unitamente a quello degli stessi ministri, quindi compromesso il successivo sindacato di costituzionalità e private le Regioni del potere di esprimere un parere vincolante. Agli occhi degli osservatori, la «catena normativa dell'emergenza⁷³⁴» ha oscillato fra giudizi che hanno fatta salva la forma, nella consapevolezza del lacunoso apporto sostanziale di taluni fondamentali organi costituzionali⁷³⁵.

Il drammatico impatto sulla società causato dalla pandemia da Coronavirus ha inciso profondamente anche sull'attività degli organi costituzionali e, conseguentemente, sul complesso mantenimento dell'equilibrio fra poteri dello Stato. In ragione dell'elevato numero dei suoi componenti, il più arduo compito di garantire la continuità dei lavori è spettato alle Camere che hanno dovuto concepire soluzioni di emergenza affinché potesse essere assicurata persistenza alla democrazia rappresentativa del nostro Paese. L'analisi muove perciò dell'iniziale ipotesi di esclusione della presenza fisica del parlamentare dalla fase di discussione e deliberazione dell'*iter legis* per effetto di una digitalizzazione dell'attività che consenta interventi e voti a distanza. L'intento primario è analizzarne le conseguenze in ordine ai profili procedurali e, successivamente, agli aspetti connessi all'organizzazione e al funzionamento.

Tali decisioni sono scaturite secondo un «approccio gradualistico⁷³⁶», osservando

⁷³⁴ Così M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta online - Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 2 ss., tripartendo l'evocata catena di norme tra: a) quelle poste a giustificazione del fondamento giuridico; b) quelle di descrizione del rapporto tra fonti e c) quelle di integrazione fra sistemi, scegliendo di concentrare l'esame sulla prima accezione.

⁷³⁵ Ravvisando un'opportunità per l'ordinamento G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 5 s., per il quale «l'emergenza, infatti, oltre che come situazione di grave perturbazione dell'ordine che necessita di provvedimenti eccezionali e ammette limitazioni/sospensioni dei diritti costituzionali, può forse vedersi anche come un laboratorio per la sperimentazione di nuove forme di controllo sociale, divisione del lavoro, gestione delle tensioni sociali»; criticamente, A. RUGGERI, *Il Coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online*, fasc. 1, 2020, 215, «della "guerra" si aveva al tempo un'idea, conforme ad una millenaria tradizione, comunque non suscettibile di essere estesa alle emergenze quale quella che oggi ci occupa».

⁷³⁶ «Cercando innanzitutto di utilizzare tutte le possibilità offerte dalle norme regolamentari de *iure condito*

l'evoluzione della crisi sanitaria, e hanno condotto a temporanee innovazioni regolamentari frutto di una concorde volontà dei Gruppi, manifestatasi nelle sedi di direzione politico-amministrativa dei lavori delle Camere. Il solerte ruolo della dottrina non può certo dirsi esaurito con l'apporto offerto per l'individuazione delle soluzioni adottate dall'Ufficio di Presidenza della Camera e dal Consiglio di Presidenza del Senato, nonché dalle Conferenze dei Presidenti di Gruppo e dalle Giunte per il regolamento delle due Camere⁷³⁷; l'opera degli studiosi deve infatti aprirsi a una ponderata riflessione sulla permanenza delle innovazioni nel sistema parlamentare e sul metodo delle scelte effettuate. Il dilemma principale attiene all'eredità che la pandemia lascerà all'attività di deputati e senatori, specie in rapporto alle prospettive di espressione di un voto da remoto che, già da ben prima dello scoppio dell'emergenza sanitaria, rappresentava un punto di confronto dottrinale e istituzionale⁷³⁸. Il pragmatismo politico prevarrà sulle elaborazioni della letteratura con il rischio di minore efficacia ed efficienza per il sistema istituzionale?

Dunque, peculiare attenzione dello scritto sarà rivolta alle modalità di svolgimento a distanza dell'ufficio parlamentare che, in una sua prima limitata e forzata attuazione, ha suggerito l'opportunità di cogliere un'evoluzione che implicasse una rifunzionalizzazione che coniugasse i principi regolamentari irrinunciabili con il sostegno offerto dalle nuove tecnologie⁷³⁹. Allo scopo di fornire una prima parziale risposta ai quesiti appena richiamati e senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività, lo studio si avvarrà di argomenti letterari e sistematici, nonché di uno sguardo comparato verso le scelte realizzate dalle principali assemblee parlamentari europee che si sono trovate ad affrontare le medesime criticità.

e di porre in essere prassi ad esse conformi, evitando strappi o deroghe regolamentari», come sottolineato da S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale - Forum sull'emergenza CoViD-19*, fasc. 3, 2020, 217.

⁷³⁷ Con specifico riferimento al contenuto del resoconto stenografico della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 4 marzo 2020, del 31 marzo 2020 e del 7 maggio 2020, nonché al parere approvato dalla Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica del 9 giugno 2020 «Provvisoriamente, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, fino al 31 agosto 2020 per l'attività degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti in via informale – ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di Segreteria – la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori degli Uffici di Presidenza è consentita anche ai componenti della Commissione, limitatamente allo svolgimento di audizioni».

⁷³⁸ Richiamando, *ex multis*, N. KERSTING, H. BALDERSHEIM (a cura di), *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis*, London, 2004, opera coeva del *Rapporto sulla compatibilità del voto a distanza e il voto elettronico con gli standard del Consiglio d'Europa*, LVIII Sessione plenaria della Commissione di Venezia, 12-13 marzo 2004.

⁷³⁹ La direzione rivolta a una «re-ingegnerizzazione dei procedimenti parlamentari» è stata proposta da N. LUPO, *Perché non è... cit.*, 31.

Affinché fosse allontanato lo spettro di un *vulnus* democratico, le Camere hanno fronteggiato l'emergenza pandemica nella ricerca delle forme più idonee che ne permettessero la riunione. Nelle rapsodiche variabili quotidiane delle modalità di contrasto al virus, garantire l'espletamento del mandato rappresentativo del parlamentare è parso tanto complesso, quanto costituzionalmente imprescindibile.

In primo luogo, si intende osservare l'impatto dell'emergenza sulle procedure, per poi porre l'attenzione sugli aspetti di organizzazione e funzionamento. In sede di programmazione dei lavori è anzitutto stata fornita priorità alla trattazione di talune questioni indifferibili, ossia la conversione dei decreti-legge e la formulazione di pareri su schemi di decreti legislativi la cui delega era in scadenza; l'urgenza ha financo condotto il contenuto di un decreto-legge non ancora convertito a confluire all'interno di un altro in corso di conversione in legge⁷⁴⁰: un'eccezione potenzialmente destinata a divenire prassi abituale in un Parlamento da cui si esige mera speditezza nel tempo della «democrazia immediata⁷⁴¹». Altresì, ha goduto di una corsia preferenziale la votazione a maggioranza assoluta dello scostamento dagli obiettivi programmatici strutturali di bilancio e la discussione degli atti di sindacato ispettivo essenzialmente legati alla gestione della crisi pandemica. Altrettanto rilevante è stata la volontà di procedere al ricorso alle sedi redigente e legislativa all'acme dell'emergenza; benché per la maggior parte dei testi in esame il regolamento di Montecitorio prevedesse l'assegnazione in sede referente e quindi l'obbligato passaggio in Assemblea, le intese intercorse tra i Gruppi hanno consentito di non procedere all'esame degli emendamenti in Aula con riferimento ai disegni di legge di conversione.

Tali limitazioni, dinanzi al già patologico appiattimento della dinamica legislativa sull'agenda dell'Esecutivo, hanno continuato ad avvalorare negli osservatori «una tendenziale concentrazione del potere negli organi di governo, dal punto di vista tecnico-strutturale maggiormente idonei a soddisfare l'esigenza di reazioni unitarie, tempestive ed efficaci⁷⁴²». Di tal guisa, corroborando l'ormai assodata identificazione dell'Esecutivo

⁷⁴⁰ Il caso in oggetto è rappresentato dall'esame a Palazzo Madama del decreto-legge n. 18 del 2020 nel quale sono confluiti altri tre decreti-legge in vigore e in corso di conversione.

⁷⁴¹ L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, 290, in cui l'autore rileva questa tendenza «proprio in considerazione della contrazione temporale, favorita dallo sviluppo tecnologico».

⁷⁴² «Ne è quasi naturalmente conseguita un'asimmetria, di entità variabile nei diversi ordinamenti», evidenzia A. FIORENTINO, *Il Congresso statunitense di fronte all'emergenza pandemica: il dibattito sul remote voting e la questione della costituzionalità del proxy voting introdotto alla Camera tra polarizzazione partitica e deferenza delle Corti (McCarthy v. Pelosi)*, in *federalismi.it*, n. 6, 2020, 124, che

come «signore delle fonti⁷⁴³» dell'ordinamento italiano, con l'interrogativo posto dal caso concreto circa la legittimità del Governo di avvalersi di molti Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per attuare i suoi interventi, in forza della copertura giuridica di pochi decreti-legge posti all'attenzione del Parlamento⁷⁴⁴. La sovraesposizione dell'Esecutivo, inevitabile in un periodo di emergenza, pare essere giunta a travalicare anche quegli elementi che erano stati posti a marcare il confine con il potere legislativo. Nel limite del perimetro tracciato *in apicibus*, questa sede non possiede ulteriore spazio per ospitare la trattazione delle criticità del sistema delle fonti che, tuttavia, era ineludibile rilevare.

Con riguardo ai tratti di organizzazione e funzionamento, dalla circostanza emergenziale è scaturita una prassi condivisa da tutti i Gruppi parlamentari per affrontare la difficoltà di assicurare la presenza fisica degli eletti: considerare in missione tutti coloro che avessero avuto un impedimento al raggiungimento del Parlamento a causa del Covid-19⁷⁴⁵. Se da un lato è ormai diffusa in dottrina la convinzione secondo cui le adunanze delle Aule parlamentari possono validamente avvenire a prescindere dal numero dei presenti⁷⁴⁶, d'altro canto questa affermazione non può trasferirsi anche al momento deliberativo. Nella mancanza di previsioni regolamentari, è stato un «*gentlemen agreement*⁷⁴⁷» fra i Gruppi parlamentari a disciplinare il “contingentamento degli eletti” per le votazioni in Aula⁷⁴⁸, così che allo stesso tempo potesse sopperirsi alle assenze o, all'opposto, evitare la prolungata concentrazione di un significativo numero di eletti in

da un lato, «la posizione degli Esecutivi, interessati da un *aggrandizement* che ne ha riaffermato la preminenza nelle dinamiche delle forme di governo contemporanee» e, dall'altro, «quella dei Parlamenti, ritrovatisi spesso ai margini della gestione dell'emergenza, in special modo nelle prime concitate fasi della crisi sanitaria».

⁷⁴³ M. CARTABIA, *Il Governo “Signore delle fonti”?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011, IX-XIII.

⁷⁴⁴ La Corte costituzionale, con la pronuncia n. 198 del 2021, ha risolto la *vexata quaestio* in favore della piena legittimità dell'azione dell'allora Presidente del Consiglio Conte, il quale non ha ricevuto alcuna delega di funzione legislativa, essendo «ad esso attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati».

⁷⁴⁵ Tanto in considerazione della corresponsione della diaria, quanto del calcolo del numero legale.

⁷⁴⁶ A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986, spec. 43 s.

⁷⁴⁷ Così S. CURRERI, *Il Parlamento...*, cit., 228, per qualificare questa soluzione ottenuta *nemine contradicente*.

⁷⁴⁸ Altrimenti detto *pairing*, rappresenta un istituto della tradizione del parlamentarismo anglosassone consistente in una riduzione concordata delle presenze degli eletti, tale da rispettare le proporzioni tra i Gruppi parlamentari, per impedire che l'opposizione possa avvantaggiarsi di momentanee assenze in Aula di membri della maggioranza.

uno spazio chiuso. La soluzione del tutto temporanea non ha tardato a dimostrarsi assai cedevole allorché il Gruppo parlamentare della Camera dei deputati di Fratelli d'Italia ha chiamato tutti i suoi iscritti a votare un ordine del giorno in chiave ostruzionistica, spingendo la maggioranza a comportarsi di conseguenza. Quell'atteggiamento ha portato al definitivo naufragio di una soluzione pragmatica e informale e pertanto fragile e mutevole; tuttavia, essa sarebbe stata comunque destinata a una difficile possibilità di successo nel corso del tempo, nella fondata ipotesi che il Giudice costituzionale potesse esaminare un conflitto di attribuzione per violazione delle prerogative parlamentari⁷⁴⁹, in ragione della discrezionalità lasciata ai Gruppi di decidere quale rappresentanti del popolo avessero potuto prendere parte o meno alle sedute.

Un ulteriore *escamotage* organizzativo è consistito in una diversa articolazione dei tempi e dei luoghi canonici per l'esercizio del mandato parlamentare, pure allo scopo di permettere la sanificazione degli spazi. Le votazioni attraverso appello nominale hanno permesso di scaglionare le operazioni in fasce orarie, perseverando nella volontà di garantire un esercizio in presenza. Particolarmente funzionale alla gestione delle circostanze avverse è altresì risultato l'ampliamento dei luoghi del Parlamento attraverso un maggiore utilizzo dello spazio virtuale e il parallelo sfruttamento di un'area interna più vasta per garantire le distanze interpersonali di sicurezza⁷⁵⁰. Tale scelta ha assicurato il mantenimento dell'unicità della sede e la *longa manus* dei poteri ordinatori del Presidente è stata garantita negli spazi attigui all'Aula da due deputati Segretari di Presidenza aggiuntivi⁷⁵¹. Uno schermo posto sul banco della Presidenza ha consentito alla stessa di visionare gli ambienti antistanti, altri schermi hanno adempiuto alla medesima

⁷⁴⁹ In adesione a quanto riporta l'ord. n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, nella quale è possibile individuare come «ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'*iter* legislativo, bensì è necessario che alleggi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953».

⁷⁵⁰ In particolare, la dislocazione dei deputati in commissione è avvenuta impiegando luoghi più ampi come la Sala del Mappamondo, la Nuova Aula dei Gruppi, la Sala della Regina e, ove inevitabile, la stessa Aula della Camera dei deputati, in modo da garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale e l'esigenza di evitare assembramenti; in Assemblea si è ricorso, oltreché alla riduzione delle presenze concordata tra i Gruppi politici, all'utilizzo delle tribune solitamente occupate dagli esterni e del salone del Transatlantico, predisponendo postazioni dotate di PC che permettessero l'espressione del voto.

⁷⁵¹ Ai Segretari di Presidenza è riservato il posto presso un banco appositamente predisposto e sono incaricati di coadiuvare la Presidenza nella formazione dell'elenco dei deputati iscritti a parlare, così da assicurare la regolarità delle operazioni di voto e il corretto andamento dei lavori. Previo avvertimento della Presidenza, ai Segretari di turno è stata concessa la facoltà di richiedere la presenza o l'intervento dei deputati Questori.

funzione per i parlamentari posti al di fuori dell'Assemblea. Ad ogni modo, i singoli eletti diversamente collocati rispetto al proprio scranno sono stati invitati a intervenire da postazioni predisposte internamente all'emiciclo al fine di poter riservare loro il medesimo diritto degli altri a prendere la parola in Aula⁷⁵².

La manifesta volontà di una ripresa in presenza è stata infine perseguita, oltre che con il necessario impiego delle mascherine e l'interdizione dei locali agli estranei, per mezzo del posizionamento di *scanner* per la rilevazione della temperatura corporea e dell'obbligo di possesso del Certificato verde, altrimenti detto *Green Pass*, quale attestazione proposta della Commissione europea per agevolare la libera e sicura circolazione dei cittadini nell'Unione europea durante la pandemia di Covid-19⁷⁵³. In una prima delibera dell'Ufficio di Presidenza di venerdì 6 agosto 2021 era stata prevista l'obbligatorietà del Certificato a Montecitorio per eventi, seminari, convegni, così come per la mensa e la biblioteca. In una seconda delibera, datata 22 settembre, tale obbligo è stato esteso anche ai deputati per il loro ingresso in Aula. Il Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati ha infine ribadito, in occasione della pronuncia su un ricorso, che l'ingresso al Palazzo è consentito solo previa esibizione del *Green Pass*. Il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, in continuità con la Camera, ha previsto l'obbligo del possesso del Certificato verde a partire dal 15 ottobre, decidendo così di allinearsi a quanto stabilito dall'Esecutivo in materia di accesso ai luoghi di lavoro⁷⁵⁴.

Le restrizioni imposte alla libertà di circolazione allo scopo di prevenire il contagio ha

⁷⁵² Come si può evincere dal resoconto stenografico della seduta della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 7 maggio 2020, il numero delle postazioni disponibili in Aula, pari a 509, è superiore a quello del numero medio dei deputati partecipanti alle votazioni con procedimento elettronico registrato nella attuale legislatura, che si attesta tra i 460 e i 470 deputati. I posti disponibili assegnati ai deputati in Assemblea sono stati complessivamente 339, 170 nelle tribune e 120 nel Transatlantico.

⁷⁵³ In Italia, è emessa soltanto attraverso la Piattaforma nazionale DGC del Ministero della Salute dopo essersi sottoposti alla vaccinazione, o essere risultati negativi al test antigenico rapido nelle ultime 48 ore oppure al test molecolare nelle ultime 72 ore ovvero essere guariti dal Covid-19 da non più di sei mesi.

⁷⁵⁴ A seguito delle decisioni adottate dagli organi delle due Camere, sono stati promossi altrettanti conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato presso la Corte costituzionale. Segnatamente, alcuni deputati e senatori hanno lamentato «un'illegittima, totale e macroscopica compressione del mandato parlamentare» atta a impedire l'espressione della «contrarietà all'introduzione dell'obbligo di *Green Pass* nella procedura di conversione in legge del d.l. n. 127 del 2021» (ricorso reg. confl. poteri n. 7 del 2021); altresì, viene rilevata la necessità di una novella al Regolamento per giustificare «l'obbligo del possesso della certificazione verde COVID 19 e non altri atti riconducibili ad articolazioni interne di un ramo del Parlamento» (ricorso reg. confl. poteri n. 7 del 2021). Premessa «la "spiccata autonomia" di cui godono gli organi costituzionali (sent. n. 129 del 1981) impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo (ord. n. 255 del 2021), la Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi perché, tra gli altri motivi, «è del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di un processo interpretativo» (ord. n. 256 del 2021).

prodotto un significativo avanzamento sotto il profilo culturale, prim'ancora che materiale, quanto allo sfruttamento delle potenzialità del mezzo tecnologico. L'affermazione concerne un novero di attività di pubblico interesse che mai aveva avuto uno sviluppo da remoto, si pensi in particolare alla didattica a distanza resa imprescindibile per una continuità delle lezioni di scuole e università. Altresì, il lavoro è divenuto sempre più agile e lo *smart working* è un'opzione *ex lege* sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione⁷⁵⁵. Di talché, sono state implementate le tecnologie che supportassero attività non in presenza, per il tramite di maggiori funzionalità offerte dai gestori privati di piattaforme di comunicazione e di investimenti pubblici per garantirne una diffusa disponibilità. È stato ipotizzato anche un impegno delle Camere in tal senso e, osservando il suggerimento della dottrina, «come primo, concreto passo potrebbe ipotizzarsi, su iniziativa congiunta delle Presidenze delle Camere, la costituzione di un ristretto gruppo di lavoro bicamerale costituito da parlamentari e da funzionari delle due amministrazioni sia del settore parlamentare che di quello informatico, che potrebbe naturalmente acquisire elementi di valutazione da esperti esterni⁷⁵⁶».

In relazione alla particolare condizione di criticità per lo svolgimento dei lavori parlamentari, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha sperimentalmente promosso la partecipazione da remoto dei deputati alle sedute delle Commissioni e degli altri collegi minori di Montecitorio⁷⁵⁷. In questo senso si è espressa anche la Giunta per il regolamento di Palazzo Madama che ha reputato di ammettere in via transitoria la possibilità di collegamento per le audizioni delle Commissioni del Senato della

⁷⁵⁵ Il riferimento allo *smart working* è contenuto nella legge n. 81 del 2017, quale modalità di organizzazione del lavoro dotata di flessibilità, nella piena volontarietà delle parti che sottoscrivono l'accordo individuale, per mezzo dell'utilizzo di dotazioni in grado di permettere lo svolgimento di mansioni da remoto. Equivalente rispetto al lavoro in presenza è il trattamento economico e normativo dei lavoratori, specie con riguardo alla loro tutela in caso di infortuni e malattie professionali.

⁷⁵⁶ A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, 23 s.

⁷⁵⁷ La proposta è stata formulata nella riunione della Giunta per il regolamento di Montecitorio del 31 marzo 2020 e, all'esito dell'istruttoria, resa operativa fornendone comunicazione nella seduta del 7 maggio seguente attraverso le parole del Presidente della Camera: «In esito a tale dibattito le conclusioni alle quali è pervenuta, allo stato, la Giunta riguardano la possibilità di consentire, in ragione della assoluta eccezionalità della situazione e in via sperimentale, la partecipazione da remoto – tramite sistemi di videoconferenza – ad alcune attività delle Commissioni svolte in sedi informali (uffici di presidenza e audizioni informali), restando esclusa tale forma di partecipazione per tutte le sedi formali di riunione delle Commissioni». Nella sessione del 4 novembre seguente, la medesima Giunta prese «conclusivamente atto dell'emersione di un orientamento unanime favorevole alla proposta di estendere le modalità di partecipazione da remoto dei deputati alle sedute delle Commissioni».

Repubblica e delle Commissioni bicamerali per le quali trova applicazione il regolamento del Senato⁷⁵⁸. L'ipotesi ha riguardato i lavori svolti presso le sedi parlamentari non formali⁷⁵⁹, le Commissioni, gli Uffici di presidenza e i Comitati ristretti⁷⁶⁰, debitamente circondati di cautele. Infatti, trattasi di una modalità di riunione non totalmente a distanza, ma mista, in quanto i componenti della Giunta hanno richiesto la presenza fisica in sede del Presidente o del Vicepresidente dell'organo come requisito di validità dell'adunanza, oltre all'opportuno supporto tecnico a garanzia della piena possibilità di regolare tenuta del collegamento audio-video. Analogamente, occorre che i partecipanti da remoto abbiano sempre cura di trovarsi in un luogo adeguatamente isolato da interferenze di terze persone, nonché abbiano preventivamente verificato la stabilità del collegamento *internet*.

La tecnica utilizzata appare, ancora una volta, quella del diritto parlamentare temporaneo – benché nel nostro Paese non esista nulla di più definitivo di ciò che è provvisorio – da testare alla prova dei fatti per verificarne l'effettiva genuinità e l'adattamento pratico, in assoluta continuità con la storia dei regolamenti delle Camere i cui testi sono da sempre intrisi di «innovazioni parziali e, talvolta, dichiaratamente approvate a titolo provvisorio o sperimentale⁷⁶¹». Giova notare come la Giunta per il regolamento del Senato, rispetto alle deliberazioni della Camera, abbia ritenuto opportuno «espungere qualsiasi riferimento al carattere “sperimentale” delle modalità di partecipazione⁷⁶²».

⁷⁵⁸ La Giunta per il regolamento di Palazzo Madama, riunitasi il 9 giugno 2020, ha espresso il seguente parere: «Provvisoriamente, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, fino al 31 agosto 2020 per l'attività degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti in via informale – ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di Segreteria – la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori degli Uffici di Presidenza è consentita anche ai componenti della Commissione, limitatamente allo svolgimento di audizioni».

⁷⁵⁹ Le attività in sede informale sono prive di resocontazione, eccezion fatta per l'indicazione dell'ora di svolgimento e l'eventuale trasmissione via *webtv*; di contro, per le sedi formali di riunione delle Commissioni è rimasta ferma la partecipazione in presenza.

⁷⁶⁰ Tali si configurano le attività, dalle riunioni alle relazioni per vie brevi, realizzate dai componenti della Commissione o da una porzione di questi, le quali risultano funzionali allo svolgimento dei lavori dell'organo pur in assenza del rispetto degli obblighi formali e dei mezzi opportuni; diversamente, le sedute informali sono lavoro parlamentare realizzato alla presenza del Presidente, in sede plenaria o di collegi minori, previo il rispetto delle norme di conoscibilità interne e pubblicità esterna.

⁷⁶¹ Prendendo in prestito l'espressione di Guido Rivosecchi riportata in principio del manuale di L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 21.

⁷⁶² Nell'esame dei lavori realizzato da Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare “sperimentale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2021, 1252, «sembra emergere una certa differenziazione fra il carattere sperimentale “destinato a durare diversi anni” e soluzioni aventi natura solamente transitoria».

Tuttavia, risultano ancora sostanzialmente inesplorate le enigmatiche strade del voto a distanza «per tutti, ovvero solo per alcuni⁷⁶³», sia quello elettronico di tipo elettivo, che quello deliberativo⁷⁶⁴. Per superare tali resistenze parlamentari, occorrerebbe preliminarmente definire se i riferimenti costituzionali «ribadiscono il concetto di seduta e di riunione delle Camere e del Parlamento quale loro configurazione necessaria per deliberare con la presenza reale e non meramente virtuale dei relativi componenti⁷⁶⁵» e se pertanto «non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari⁷⁶⁶». In seguito, risulterebbe evidente il bisogno di una mappatura delle possibili piattaforme informatiche disponibili e delle più rilevanti soluzioni evidenziabili attraverso una comparazione tra le diverse scelte compiute altrove. Ciò potrebbe condurre all'automatica rilevazione delle presenze in Aula e in Commissione, nonché a un panorama di nuovi vantaggi che possano essere utilizzati a beneficio della funzionalità dell'Assemblea. Ostacoli a tale forme di espressione del voto potrebbero essere sia le votazioni per cui si paventa «il rischio di conflitti di attribuzione da parte di singoli parlamentari, la cui legittimazione processuale è stata ormai riconosciuta dalla Corte costituzionale (ord. n. 17 del 2019)⁷⁶⁷», sia per la richiesta di appello nominale per i voti di fiducia formulata *expressis verbis* dall'art. 94 della Costituzione.

Inoltre, si tratterebbe di valutare le problematiche legate alla qualità del collegamento e dei dispositivi utilizzati, nonché la completa riproduzione delle garanzie salvaguardate in presenza. Quanto alla fattibilità tecnica, occorrerebbe anzitutto garantire una connessione alla rete di elevato standard qualitativo, valutando opportunamente la scelta di utilizzare luoghi pubblici vicini alla residenza del parlamentare, ove non la sua

⁷⁶³ Nel differenziato richiamo ai profili di natura oggettiva (pandemie, catastrofi naturali), quanto a quelli di natura soggettiva (disabilità, malattie, gravidanze, ecc.), L. DIMAJO, *Un parlamento smart? (Poche) luci e (molte) ombre dei lavori a distanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2020, 155, descrive «due situazioni completamente diverse. Nel primo caso il voto a distanza che coinvolga tutto il Parlamento potrebbe avere un impatto non secondario sull'esercizio del mandato. La seconda ipotesi, pur apparentemente meno problematica, suscita qualche perplessità perché il voto a distanza contemporaneo ad un voto in presenza si risolve in una duplice modalità di scelta espressa non contestuale».

⁷⁶⁴ Cfr. M. SCHIRRIPA, *Il voto elettronico: strumento di partecipazione ed efficienza o pericoloso marchingegno da evitare?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2019, 37-52.

⁷⁶⁵ «In tal senso depono la relativa univoca attuazione mediante le pertinenti previsioni dei regolamenti parlamentari», nell'opinione di R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *federalismi.it*, n. 1, 2020, 5.

⁷⁶⁶ N. LUPO, *Perché non è...*, 28, secondo cui «le norme e le prassi parlamentari quanto alla verifica del numero legale sono state piuttosto variegate e hanno registrato non pochi casi di interpretazione decisamente blanda», aderendo a una lettura evolutiva della norma costituzionale.

⁷⁶⁷ Sul punto, G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, 129.

personale abitazione⁷⁶⁸. Tale scelta andrebbe altresì effettuata in relazione alla capacità di garantire un'identificazione certa del deputato e del senatore, senza interferenze esterne che risultino d'ostacolo, se non proprio foriere di condizionamenti. La disciplina in ossequio alla quale andrebbe organizzato il voto sarebbe quella contenuta nelle norme stabilite per la sicurezza in rete delle attività delle Pubbliche Amministrazioni, ex art. 1, comma 2, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, per cui occorre verificare di escludere l'ascolto e la condivisione da parti di terzi, unitamente all'azione di influenza di tutti coloro che per le vie ordinarie risulterebbero esclusi dall'*iter* di esame di una questione.

Fronteggiare il Coronavirus e garantire la prosecuzione dell'attività degli organi costituzionali ha significato elaborare strategie di intervento immediato che non necessariamente avranno un respiro più ampio del momento emergenziale; altre opzioni, invece, potranno continuare a risultare attuali a prescindere dalla crisi pandemica, nonché concretizzare taluni auspicati cambiamenti proprio sulla spinta di circostanze straordinarie. D'altronde, «è nella natura stessa delle emergenze. Accelerano i processi storici. Decisioni che in tempi normali richiederebbero anni di attenta valutazione vengono approvate nel giro di poche ore⁷⁶⁹». Allorquando sarà ammissibile il venir meno dell'obbligatorietà di utilizzo degli strumenti di protezione, le Camere potranno ripristinare l'ordinaria vita istituzionale. Queste ultime attendono un ritorno alla previgente organizzazione dei lavori all'interno della consueta disposizione dei parlamentari nelle sedi competenti e nei rispettivi posti in Aula, parimenti alla piena facoltà di poter esaminare ogni questione con pari dignità di tempo e conseguente approfondimento.

Al di là della contingente situazione critica, con specifico riferimento al sindacato ispettivo, potrebbero essere trattate a distanza le informative o le comunicazioni

⁷⁶⁸ A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori...*, cit., 27, sempre puntualmente, rilevano «ad esempio le sedi delle Prefetture, pur nella consapevolezza dell'aspetto simbolico concernente l'attività parlamentare in una sede dipendente dal Governo, ovvero le sedi di Consigli regionali, comunali o provinciali ecc. Ciò in alternativa ad un collegamento da uno studio posto in una residenza o in un domicilio privato indicato dal parlamentare stesso. A tale riguardo si potrebbero anche valutare soluzioni basate su un *kit* offerto al parlamentare che, oltre a dispositivi con apposito *software* precaricato, potrebbero comprendere una connessione protetta e a banda garantita, ed eventualmente anche l'uso obbligatorio di altri strumenti (come sensori che rivelino la presenza di estranei nello studio indicato ovvero una *webcam* che riprenda a 360 gradi l'ambiente dello studio)».

⁷⁶⁹ Y.N. HARARI, *The world after coronavirus*, in *Financial Times*, 30 marzo 2020, trad. it. "Internazionale - Notizie dall'Italia e dal mondo", *Il mondo dopo il virus*, 6 aprile 2020.

dell'Esecutivo, sia in Aula che in Commissione, le indagini conoscitive, nonché le interrogazioni orali in Aula o in Commissione a cui meno facilmente potrebbero sottrarsi membri del Governo in ragione di concomitanti impegni⁷⁷⁰. Questa scelta produrrebbe un'autentica vivificazione delle procedure e consentirebbe di ampliare significativamente il loro orizzonte di utilizzo, elevando il generale livello di coinvolgimento dei parlamentari.

La realizzazione di una «timida⁷⁷¹» opera di articolazione digitale dell'incarico parlamentare suggerisce che non siano ancora fecondi i tempi per deliberazioni a distanza che nemmeno l'emergenza pandemica è riuscita a introdurre.

Nell'attuale situazione eccezionale i Parlamenti nazionali hanno continuato a svolgere le proprie funzioni, anzitutto nel perimetro tracciato da specifiche misure assunte dai preposti organi interni. Interventi di prevenzione e contrasto che, da un lato, hanno imposto comportamenti da osservare nell'ambito delle sedi istituzionali al fine di tutelare i membri e il personale e, dall'altro, di perseguire il comune obiettivo del massimo contenimento dell'epidemia. In questa direzione, si collocano poi le decisioni sulle limitazioni alle attività e sulle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, volte a conciliare l'esigenza di validità delle deliberazioni con il bisogno di un numero contenuto di presenze nell'emiciclo, per favorire anche in questi consessi il distanziamento sociale e ridurre le possibilità di propagazione del contagio a causa dell'assembramento⁷⁷².

L'Assemblea nazionale francese, per il tramite della Conferenza dei Presidenti riunita in videoconferenza, ha deliberato la priorità di esame dei testi normativi più urgenti, il contingentamento delle presenze in Aula limitato alla figura del Presidente del Gruppo parlamentare e altri due deputati e l'attivazione del voto per delega già ammesso a livello regolamentare. È l'art. 62 a rendere possibile tale facoltà, in ossequio all'ord. n. 58-1066

⁷⁷⁰ Tuttavia, come lasciano notare A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori...*, cit., 27, «tale facoltà è da considerare con particolare attenzione per il significato politico e simbolico che può comportare (il Governo si sottrae ad un confronto “fisico” più impegnativo?)». Parimenti, le interpellanze, anche urgenti o con procedimento abbreviato, le interrogazioni a risposta immediata in Aula e Commissione e le già citate informative dei Ministri e del Presidente del Consiglio in Assemblea sono da considerarsi atti politicamente rilevanti per i quali il confronto diretto tra gli interlocutori, entrambi presenti fisicamente nelle Aule, assume un valore politico e simbolico maggiore (anche con riferimento alla trasmissione in diretta televisiva o in *webtv*).

⁷⁷¹ Come argomentato da S. CURRERI, *Il Parlamento...*, cit., 221, in quanto l'apporto tecnologico ha riguardato strumenti già esistenti, ma da rilanciare (*app* GeoCamera) o da estendere perché non ancora sfruttati a pieno (*webtv* e tv a circuito chiuso di Montecitorio), oltre che l'ampliamento delle attività che le Commissioni possono svolgere da remoto, purché non deliberative.

⁷⁷² V. “Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna”, Servizio studi Senato, 2020, 1-15.

del 7 novembre 1958. Il voto è quindi delegabile, pur restando personale e non trasferibile, con la necessità che giunga una notifica alla Presidenza dell'Assemblea prima dell'apertura della fase di deliberazione cui la delega si riferisce.

Il Bundestag ha espresso parere favorevole sulla temporanea rimodulazione del numero dei componenti, prestando particolare attenzione alla garanzia del distanziamento fisico dei parlamentari, altresì abbassando temporaneamente il *quorum* di validità delle sedute al 25 per cento. Gli ordini del giorno delle sedute sono stati informati unicamente alla trattazione delle attività urgenti e l'espressione del voto in presenza è stata assistita da un maggior numero di urne disponibili in Aula e di tempo per la votazione. In tal senso, il Parlamento tedesco si è caratterizzato per una rivisitazione – a più riprese – delle decisioni incidenti sull'attività parlamentare, al fine di improntarle alla massima adesione alle necessità richieste dalla prevenzione della diffusione del contagio.

Il Congresso spagnolo ha abilitato gli eletti contagiati dal virus a esprimere telematicamente il proprio suffragio mediante l'estensione degli artt. 79 e 82.2 del regolamento che già prevedeva le ipotesi di voto a distanza per gravidanza, maternità, paternità o malattia grave⁷⁷³. Tale soluzione è stata particolarmente suggerita dall'impossibilità dei deputati del Gruppo parlamentare Vox di presenziare a talune sedute in ragione della positività al Coronavirus di larga parte dei propri membri. Frattanto, l'Esecutivo adottava un decreto atto a sancire lo stato di allarme per un periodo di quindici giorni rinnovabili per altrettanti quindici, rilevando «come la “proroga della proroga” dello stato di allarme non abbia precedenti nell'ordinamento spagnolo⁷⁷⁴».

La criticità della situazione pandemica ha spinto il 20 marzo 2020 anche l'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo a decidere di integrare la sua decisione del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni per poter realizzare la sua prima storica seduta plenaria a distanza il 26 marzo seguente. Una lettura combinata degli artt. 187, par. 1, comma 2, e 192, par. 1, integra infatti la possibilità per il Presidente dell'Assemblea di ricorrere in qualsiasi momento al sistema di votazione elettronica. È stata comunque richiesta la presenza fisica del Presidente dell'Europarlamento, dei Capigruppo, dei rappresentanti della Commissione, nonché di quelli del Consiglio, mentre i parlamentari

⁷⁷³ Da considerare unitamente alle *normas interpretativas y supletorias vigentes del Reglamento*, spec. la *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática*.

⁷⁷⁴ Si permetta il rinvio a D. BALDONI, S. GHERARDI, *Due modelli costituzionali...*, cit., 1599.

europei collegati da remoto hanno potuto votare scaricando, compilando e scansionando la scheda per poi inviarla entro un orario prestabilito per il tramite di un indirizzo *mail* certificato.

Dunque, la criticità della situazione pandemica ha svelato quanto il sistema parlamentare del nostro Paese fosse impreparato a reagire di fronte a una simile situazione di gravità, differentemente da quanto attuato nell'immediato da Stati a tradizione giuridica simile alla nostra – Francia e Spagna su tutti – i cui regolamenti parlamentari erano provvisti di alternative alla presenza fisica in Aula dei rappresentanti del popolo. In tal senso, l'espressione *Virtual Parliament*⁷⁷⁵ identifica il diffuso ricorso alla tecnologia digitale da parte delle Assemblee elettive europee allo scopo di garantire la prosecuzione dei lavori attraverso modalità a distanza, ovviamente con la presenza di particolari differenziazioni quanto a modalità di svolgimento e delimitazione degli ambiti di applicazione.

⁷⁷⁵ L.G. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo - online*, vol. 43, n. 2, 2020, 2513 s., che illustra come «sotto un primo profilo, vi sono Parlamenti – come quello brasiliano ed estone – che hanno implementato procedimenti “puri” di “Virtual Parliament”, in cui la presenza di un'infrastruttura tecnologicamente avanzata consente la migrazione di tutte le attività parlamentari nel *Cyberspazio*, con possibilità di garantire la partecipazione e la votazione da remoto di tutti membri, sia nelle sessioni plenarie, sia nelle commissioni. Sotto un secondo profilo, è possibile individuare un modello caratterizzato da forme di ibridazione degli spazi virtuali che, al momento, sembra essere il più diffuso. In tal caso, il ricorso alla tecnologia per lavorare da remoto può essere limitato solamente per svolgere le riunioni in commissione (Norvegia, Finlandia, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Francia, Paesi Bassi) o in plenaria (Regno Unito, Estonia, Romania, Polonia, Ecuador Cile). Inoltre, il modello “ibrido” prevede la partecipazione di un numero limitato di parlamentari da remoto (generalmente il numero consentito dalla piattaforma), mentre la parte numericamente più consistente di parlamentare intervengono direttamente in aula, rispettando le norme di distanziamento sociale (Parlamento europeo, Regno Unito, Romania, Polonia, Cile). In tali casi, l'attività da remoto quasi mai risulta estesa all'attività legislativa, ma viene limitata alla sola approvazione – su proposta dei Governi – di atti necessari per fronteggiare l'emergenza sanitaria».

CONCLUSIONI

Al termine del mio percorso di scrittura, reso possibile solo a seguito dell'approfondimento dell'illustre produzione scientifica del passato, ripenso all'inesauribile fonte di ispirazione costituita da autori che mi hanno permesso di maturare una formazione in diritto costituzionale perché potessi anche solo ipotizzare di esprimere delle mie riflessioni in materia. Molti di questi maestri non sono direttamente citati all'interno del lavoro perché il loro fondamento teorico rappresenta il presupposto di ogni prospettiva costituzionalistica. Il mio triennio dottorale ha mosso i primi passi attraverso la lettura dei lavori del genovese Vezio Crisafulli, in particolare del saggio "La Costituzione e le sue disposizioni di principio" in cui è possibile ritrovare lo spessore del pensiero di un costituente mancato, laddove egli riporta che «una Costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere [...] di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici». Dei grandi classici, è rimasto indelebile nella mia mente l'approccio alle fonti de "La Costituzione come norma giuridica" di Paolo Barile e il primo contatto con il diritto parlamentare contenuto in "Contributo alla teoria del procedimento legislativo" di Serio Galeotti. Nondimeno, "Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia" di Enzo Cheli osserva la storia come *magister studiorum* e ineludibile punto di partenza di ogni considerazione, poiché «il diritto, come storia vivente, non galleggia su tempo e spazio, ma è costantemente sorretto da una vocazione e tensione a incarnarsi, anche se oggi – come abbiamo or ora visto – lo spazio può sulle ali delle nuove tecniche informatiche diventare virtuale⁷⁷⁶». Altresì, di centrale importanza è stato confrontarsi con i nodi gordiani di questa scienza in "Costituzione, partiti, istituzioni" di Leopoldo Elia e nella più recente "Democrazia rappresentativa e Parlamentarismo" di Paolo Ridola. Quante altre opere dovrebbero essere menzionate, ma desidero anzitutto richiamare questi volumi perché hanno contraddistinto l'*incipit* del mio cammino come giovane studioso.

Ho cercato di realizzare una ricerca teorica produttiva di un'analisi che fosse dotata di

⁷⁷⁶ In memoria di P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2022, 76, che rappresentò la mia primissima lettura da studente di giurisprudenza, suggerita dalla Prof.ssa Carla Faralli nella lezione d'esordio dell'insegnamento di Filosofia del diritto del Corso di laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Bologna.

un risvolto pratico sulla società contemporanea, la quale vive la contraddizione di essere la più distante dall'assolutismo e dall'autoritarismo del passato, eppure quella con il minor grado di attrattività verso i meccanismi di partecipazione. Questa affermazione trova conferma nel primo capitolo dell'elaborato di tesi, laddove il lettore ha potuto osservare come – nel lungo corso della storia umana – la democrazia abbia assunto differenti connotazioni per tendere all'adattamento migliore verso un sistema che potesse disciplinare una vita di comunità. L'odierno concetto di democrazia è sovrapponibile agli ideali di libertà e uguaglianza, sicché qualsiasi regime politico auspica di esser definito come tale. Senza il bisogno di dover rilasciare “patenti di democrazia”, a chi scrive pare che il rispetto dei diritti e l'adempimento di doveri non rappresenti altro che il prerequisito per inverare la presenza di un assetto democratico e che sia piuttosto il grado di intensità della partecipazione attiva dei cittadini a segnare una separazione fra gli ordinamenti formalmente e sostanzialmente democratici.

«Le sfide alla concezione liberale, a lungo considerata come egemonica, portano (o riportano) l'attenzione a modelli partecipativi e/o deliberativi di democrazia⁷⁷⁷», gli istituti un tempo denominati di “democrazia diretta” assumono migliore collocazione nell'espressione-ombrello della “democrazia partecipativa” ed esempi di democrazia deliberativa sono discussi in teoria e sperimentati nella pratica. Tale atteggiamento non è però senza conseguenze e, anzi, contribuisce a disorientare i consociati. Ho perciò assecondato un'operazione di pulizia concettuale, nonché linguistica, all'esito della quale per “diretta” deve intendersi quella democrazia che rivendica l'assenza di intermediazioni, in opposizione alla “rappresentativa”; quest'ultima è integrata dall'apporto della “partecipativa”, laddove i rappresentanti sono chiamati a conoscere l'opinione dei rappresentati per mezzo di appositi istituti, e della “deliberativa”, in cui i rappresentanti intendono giovare del qualificato contributo dei rappresentati per giungere a una migliore deliberazione. A tali tipologie sarebbe affiancabile un'ulteriore articolazione sulla base della modalità di esercizio, ossia quella «democrazia elettronica⁷⁷⁸» che il sottoscritto non presenta come categoria autonoma perché

⁷⁷⁷ «In queste conclusioni – come suggerito dalle considerazioni finali contenute nell'opera di D. DELLA PORTA, *Democrazie*, Bologna, 2011, 127 – guarderemo a come le diverse concezioni si sono intrecciate in due dibattiti recenti: quello sul potenziale contributo delle nuove tecnologie allo sviluppo democratico, e quello sulle prospettive per una democrazia globale».

⁷⁷⁸ Ritenuta da G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017, 21, quale «l'uso delle ICT come mezzo per lo svolgimento delle procedure egualitarie di autogoverno del *demos*».

applicabile a ciascuna forma precedentemente descritta. Alla luce delle considerazioni esposte, la democrazia appare come un arbusto il cui tronco è la rappresentanza da cui si dipanano i rami della democrazia partecipativa e deliberativa; con uno sforzo in più si può sostenere come precedentemente fosse presente una diversa corteccia raffigurabile nella democrazia diretta che, in altri tempi, permetteva alla comunità di adottare le proprie determinazioni.

Nella partecipazione elevata dalla Costituzione a principio fondamentale, l'esordio è plasmato sulla definizione del *genus* della democrazia in cui la rappresentanza è legittimamente sostenuta da ulteriori *species*. Proprio nella lettura dell'art. 1 della Carta, la migliore dottrina ha rilevato che «potere del popolo – conviene notare – è solo un'espressione ellittica. In questi termini il processo politico resta sospeso a mezz'aria: il potere si esercita su un destinatario, il governare suppone dei governati⁷⁷⁹». Tale separazione ha condotto alla nascita di uno strumento che traghettasse taluni cittadini a occuparsi di tutti i consociati: il partito politico, la cui insostituibilità poggiava sull'essere «in grado di costruire l'interesse generale, che non è già dato nella società plurale, a partire dagli interessi particolari, diversi e confliggenti, componendoli e conciliandoli⁷⁸⁰». La crescente difficoltà nell'assolvere a questo ruolo ha condotto a un progressivo allontanamento dei cittadini dai partiti: il solo richiamo al nome ha assunto una connotazione negativa verso una struttura che si mostra vieppiù priva di democraticità interna per la presenza di *leader* totalizzanti e mutamenti di ideali per logiche di opportunità politica. In presenza di evidenti criticità, interrogativo diffuso è se non «risultino ineluttabili le tendenze verso il superamento dei modelli attuali di democrazia rappresentativa e la loro sostituzione con sistemi di democrazia populistica e plebiscitaria⁷⁸¹». Malgrado l'esperienza dei partiti appaia in una crisi tale da manifestarsi come irreversibile, la letteratura non ha mai smesso di riflettere su una legislazione organica in argomento, ma c'è ancora spazio per trattare di “crisi dei partiti” quando la realtà politica rivolge da tempo il suo sguardo altrove? Non è forse preferibile discutere

⁷⁷⁹ Sempre d'attualità resterà il pensiero di G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è...*, cit., 29, che osserva: «Potere popolare su chi? La formula è da svolgere per esteso così: la democrazia è potere del popolo sul popolo, governo del popolo sopra se stesso».

⁷⁸⁰ Così come descritto da L. LORELLO, *Sistema dei partiti...*, cit., 147, secondo la quale «la dimensione del pluralismo affermata dalla Costituzione, dunque, si nutre dell'opera dei partiti, capaci di realizzare la sintesi delle diversità e di conservare al tempo stesso “la complessità sociale”».

⁷⁸¹ G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta Online*, fasc. 2, 2019, 255.

di ciò che è in atto, è animato e dà segnali di vitalità, rispetto a forme che ormai sono immobili? In loro sostituzione, «nella nostra società si va sempre più affermando il principio della partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica, soprattutto con riguardo alle scelte normative effettuate dal potere politico nei settori nei quali è maggiormente coinvolta la collettività servita⁷⁸²» per cui, al di là delle forme, occorrerebbe non disperdere quel residuo di partecipazione che ancora alberga nei cittadini. Rilevando come l'impianto costituzionale non lasci intravedere all'orizzonte una democrazia senza partiti, è soltanto attraverso questi ultimi che si dovrà passare per muovere verso tracciati integrativi o alternativi rispetto agli attuali. Di talché, per arginare questa emorragia di coinvolgimento democratico, il decisore politico ha promosso un più penetrante controllo formale sull'attività di partiti e movimenti politici, nonché l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche per favorire un'operazione trasparenza nel perseguimento degli interessi collettivi. Altresì, si registra un impegno formale per la prevenzione e il contrasto dell'astensionismo, così da rilanciare la partecipazione al voto che restituisce la qualità della dimensione pubblica nel nostro Paese.

Se a livello statale l'attenzione al tema in oggetto esiste e, pur timidamente, è stata fonte di attenzione, laddove la partecipazione appare fallita è in quell'ordinamento regionale che, unitamente alla disciplina referendaria, è stato una delle vittime di quella «Costituzione imprigionata⁷⁸³» in cui l'inattuazione o il ritardo nell'attuazione ha prodotto un deragliamento dai binari in cui avrebbe dovuto transitare il progetto originario della Carta, lasciando riecheggiare le parole di Vittorio Emanuele Orlando: «Tali conflitti con il potere legislativo dei Governi futuri, cioè con voi stessi...che troverete insopportabili i limiti che siete venuti qui stabilendo. Da legislatori vi detesterete come costituenti!». Originariamente, «il concetto di partecipazione è stato condizionato dal fraintendimento relativo all'esatta collocazione da conferire agli istituti di partecipazione e dallo stesso dibattito dottrinario che ha indentificato gli istituti di partecipazione con quelli di democrazia "diretta"⁷⁸⁴», che sono stati sviluppati negli statuti "di prima generazione" come sostanziale riproduzione degli ancora inutilizzati strumenti partecipativi statali.

⁷⁸² «I diritti fondamentali e i servizi pubblici essenziali, i quali, più degli altri, interessano i cittadini in quanto loro diretti destinatari» sono gli esempi a cui allude B. PRIMICERIO, *La partecipazione...*, cit., 93 s.

⁷⁸³ Nell'efficace espressione di L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, 2012, 157.

⁷⁸⁴ Rimandando alle parole di G. BERTI, *La parabola...*, cit., 2.

L'alibi venne però meno allorquando, successivamente alla revisione del Titolo V della Costituzione, venne inaugurata una seconda stagione statutaria nella quale si assistette a un nuovo impulso nella disciplina referendaria, permanendo l'iniziativa legislativa popolare e la petizione, benché si trattasse di strumenti quasi dimenticati, se non addirittura praticamente sconosciuti agli stessi cittadini. Ancorché sia stato profuso un impegno da parte del legislatore statale e regionale, appaiono condivisibili le conclusioni di chi in dottrina ha evidenziato una pluralità di mancanze che tuttora impediscono un pieno sviluppo della partecipazione a livello regionale⁷⁸⁵. Anzitutto, le Regioni non contano in larga prevalenza sul referendum propositivo che è parso l'unico acceleratore possibile per muovere l'inerzia del legislatore. Pur non costituzionalmente necessaria, la previsione di un *quorum* scoraggia iniziative regionali di democrazia partecipativa. Ulteriormente, non è previsto né un diritto di iniziativa statutaria, né il referendum confermativo facoltativo sia su leggi regionali, che su atti amministrativi. Restano ancora numerose le materie escluse dalle consultazioni popolari, soprattutto quelle attorno a cui ruota l'impiego delle più consistenti somme economiche. Non solo, «il nodo che la maggior parte dei legislatori regionali si trova ancora a dover sciogliere è con tutta evidenza quello delle “regole” della partecipazione, sia sotto il profilo del loro contenuto che sotto quello della loro organicità⁷⁸⁶», poiché finora si è realizzato un processo eccessivamente *top-down*. A ciò si aggiunga la situazione politica generale, caratterizzata dal carattere consociativo del sistema politico-istituzionale, dalla mancanza di un tessuto di formazioni sociali, esterne o trasversali rispetto al sistema partitico e in grado di stimolare e sostenere movimenti e/o iniziative referendarie, la debolezza storica delle strutture organizzative regionali dei partiti e della sua classe politica.

Le assemblee legislative regionali hanno perciò intrapreso un percorso alternativo di ricerca della partecipazione per mezzo di una legislazione ordinaria che andasse oltre la mera attuazione delle disposizioni statutarie, approvando leggi generali sulla partecipazione. In questa produzione pare individuarsi una sorta di *cleavage* geografico, in quanto alla pionieristica esperienza toscana sono seguite quelle dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, cui cronologicamente si sono succedute le leggi regionali della

⁷⁸⁵ Condividendo le soluzioni ipotizzate da T. BENEDIKTER, *La democrazia...*, cit., 18 ss.

⁷⁸⁶ Sulla falsa riga di A. VALASTRO, *Gli strumenti...*, cit., 105, «pur prescindendo dai giudizi più o meno critici sulla reale portata delle innovazioni statutarie, non v'è dubbio che la fase della riorganizzazione delle Regioni riservi sotto questo profilo molto ancora da fare nella direzione che si è qui auspicata».

Puglia e delle Marche e quella provinciale di Bolzano, per cui le aree centrali e meno popolate del Paese appaiono le maggiormente coinvolte dal fenomeno. Nell'analisi delle leggi generali regionali sulla partecipazione appare degna di rilievo la promozione di una *sunset law*, come nel caso emiliano-romagnolo, ossia di una legge con una data di scadenza che – in linea con l'instabilità del legislatore odierno – sia prodromica a una sperimentazione al cui esito legare il destino delle norme. Significativa è la volontà di prescindere dal requisito della cittadinanza per ampliare una gamma di opzioni partecipative, includendo opportunamente tutti coloro che sono parte di un territorio per giungere a talune decisioni condivise. Con riferimento ai contenuti promossi, si segnala il sostegno, il rafforzamento e l'estensione di nuove pratiche proposte direttamente dai cittadini guidati da appositi enti responsabili della vigilanza, della valutazione e del supporto; senza voler tacere del dibattito pubblico, la cui «confusa applicazione ha ostacolato una sua piena realizzazione che, attualmente, costituisce uno strumento denso di criticità pratiche, a partire dagli alti costi, che lo annovera agli occhi degli interessati più come un fastidio burocratico che come una preziosa occasione di confronto preliminare⁷⁸⁷». Sulla base delle considerazioni effettuate, alla domanda «la partecipazione popolare al procedimento legislativo prevista dallo Statuto: vincolo giuridico o politico-parlamentare?⁷⁸⁸» pare sia maggiormente aderente alla realtà non propendere *in toto* per nessuna delle due prospettazioni, ma riconoscere che dal vincolo giuridico ne deriva l'opportunità politica. Di contro, all'interrogativo «ma questa Repubblica ama davvero il decentramento?⁷⁸⁹», non può di certo risponderci affermativamente sotto il profilo della partecipazione. Invero, pare di comprendere come «alla luce della nuova forma di governo prescelta, la quale, caratterizzata da un particolare rafforzamento degli esecutivi e una sostanziale debolezza delle assemblee legislative, ben

⁷⁸⁷ Si permetta il rinvio a D. BALDONI, *Praticare la democrazia partecipativa in ottica decentrata: il divergente percorso di Francia e Italia*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1, 2022, 75 s., laddove è riportato che «i giudici costituzionali non hanno condiviso il multilivello partecipativo chiarendo, con la sent. n. 235 del 2018, come “il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituisce una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi comporta prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali senza che ne sussista alcuna giustificazione”».

⁷⁸⁸ Cfr. L. LORELLO, *La partecipazione popolare al procedimento legislativo prevista dallo Statuto: vincolo giuridico o politico-parlamentare?*, in AA.VV., *Aspetti di perdurante attualità dello Statuto Siciliano: la partecipazione popolare “ordinaria” al procedimento legislativo nella fase istruttoria presso le Commissioni dell'Assemblea Regionale Siciliana: atti del Seminario di Palermo, 3 dicembre 2021*, Napoli, 2022.

⁷⁸⁹ Con riferimento all'interrogativo posto da A. TORRE, *Ma questa Repubblica ama davvero il decentramento?*, in *Pagina della Fondazione di Vagno*, 2015.

avrebbe potuto legittimare scelte incisive volte a favorire l'utilizzo di strumenti di democrazia diretta in chiave di contrappeso⁷⁹⁰». Mentre gli istituti di partecipazione sono spesso dicotomici ma trasparenti, il sempre più diffuso fenomeno del lobbismo difetta ancora di regolamentazione, benché – valutabile alla stregua delle audizioni – permetta di comprendere la posizione di tutti gli *stakeholders* e sia annoverabile quale partecipazione a tutti gli effetti. Imprescindibile è il tema dei costi che, osservando le cifre riportate nell'elaborato, si mostra dirimente per dei bilanci regionali che faticano a promuovere anche le politiche pubbliche di principale rilievo. Si immagina che il lettore sia condotto a considerare come «complessivamente, il modello regionale duplica il modello statale, sia per quanto concerne la scarsa efficacia delle forme di partecipazione, sia per quanto riguarda il ruolo dei partiti che costituiscono una disarticolazione periferica dei grandi partiti nazionali⁷⁹¹». Il capitolo, infatti, dimostra come talvolta «il ricorso alla funzione “taumaturgica” della partecipazione, assunta a strumento per rigenerare la vita pubblica e amministrativa⁷⁹²», sia il mero strumento per dotare di una qualche parvenza ciò che resta un coinvolgimento presente solamente sulla carta. Pare di poter concludere che forme alternative alla rappresentanza lusingano e attraggono senza produrre contenuti sufficienti a fornire un'alternativa a un elettore che nutre disaffezione verso le istituzioni, senza eccezione per il decentramento regionale.

Considerata la direzione del tema di ricerca, appare irrinunciabile percorrere il tracciato delle opportunità propuginate dalle nuove tecnologie, tuttavia affrontando i rischi in esse celati. Il lavoro di tesi non ha potuto tacere il dilemma dell'accessibilità, sì creativa di connessioni foriere di occasioni di partecipazione, ma per i soli soggetti che non debbano scontare quel *digital divide* che a tutt'oggi caratterizza parte del territorio della Penisola. L'assenza di una costituzionalizzazione del diritto all'accesso a *internet* non rappresenta di per sé un *minus* di garanzie poiché gli studiosi hanno da tempo ricondotto il suo godimento sotto l'ampio novero dei diversi diritti sociali. Lo sconfinato potenziale del mezzo è però produttivo del pericolo del populismo a cui la rete potrebbe fungere da megafono per *fake news* atte a (dis)orientare l'elettorato. Andando oltre il piano interno, si segnala infine una costante attenzione al tema della democrazia digitale da parte della

⁷⁹⁰ Rinviano a G. GALANTE, *La democrazia...*, cit., 74. Sul punto, concordemente, R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione...*, cit., 257 ss.; V. DE SANTIS, *Il referendum...*, cit., 481 ss.; F. PASTORE, *Problematiche costituzionali...*, cit., 76.

⁷⁹¹ Si confronti A. ROMANO, *Rappresentanza politica...*, cit., 883 ss.

⁷⁹² Opportunamente, F. ANGELINI, *Consigli regionali...*, cit., 232.

Commissione europea che proprio all'inizio del 2022 ha adottato la COM/2022/28 *final European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade* che propone al Parlamento europeo e al Consiglio la sottoscrizione di una dichiarazione di diritti e principi che guidi la transizione digitale dell'Unione europea.

In ultima analisi, non si è potuto sottrarre all'esame di questo lavoro la crisi pandemica da Covid-19 in cui l'esercizio del mandato elettivo ha rappresentato un *case study* in ragione del fatto che l'emergenza ha costituito una «finestra di opportunità⁷⁹³» per avvicinare la vita pubblica alle nuove tecnologie. Tra queste, lo svolgimento a distanza di talune attività interne alle assemblee, le quali hanno financo modificato i propri regolamenti per consentire che un'opzione di necessità potesse divenire strutturale. Tuttavia, sembra deficitario l'apporto innovativo che – nella prospettiva *de iure condendo* inizialmente suggerita⁷⁹⁴ – avrebbe auspicabilmente dovuto annoverare l'*election pass*, ossia la digitalizzazione delle liste e della tessera elettorale. Gli elettori avrebbero dovuto disporre di un certificato digitale scaricabile sul cellulare o stampabile quale *green pass*. Ancor più opportuno sarebbe risultato l'*election day*, vale a dire la concentrazione delle date di voto dei diversi tipi di elezione. Altresì, l'occasione sarebbe stata proficua per sperimentare il voto anticipato presidiato, così come già accade in molti Paesi dell'area europea.

Conclusivamente, si può sostenere come, *in primis*, il tema in oggetto non si limiti a un *focus* sull'applicazione di un nuovo strumentario al campo democratico per effetto del progresso tecnologico, ma piuttosto ne evidenzi un valido apporto al punto da fornire corpo a un nucleo di principi costituzionali altrimenti solo parzialmente attuati. *In secundis*, si registra la flebile, eppur costante, attenzione delle Regioni in materia, rilevando un impegno parlamentare a singhiozzo; non c'è stata continuità d'intenti tra l'immediata accelerazione impressa nella prima parte della XVIII legislatura, con la creazione di un Ministero *ad hoc* per la democrazia diretta e stanziamenti per investire sulle sue pratiche, e la recentissima riattivazione per individuare modalità di voto a

⁷⁹³ «Un'opera di rinnovamento e di ripensamento della sua dimensione organizzativa e dei procedimenti con i quali è chiamata a svolgere le sue funzioni», nella riflessione di N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica. Il Filangieri. Quaderno 2020*, Napoli, 2020, 163 s.

⁷⁹⁴ V. cap. I. La partecipazione nella democrazia multiforme. Un approccio storico-concettuale, § 3.3.1. Decentrare per (ri)partecipare. Linee di intervento per arginare l'astensionismo e favorire il voto.

distanza ed elettroniche e applicazioni per le firme elettroniche qualificate. Sull'onda di un'attenzione multilivello verso la digitalizzazione del Paese⁷⁹⁵, permane, *in ultimis*, il dubbio che la dilatazione della partecipazione mediante nuovi strumenti possa non essere direttamente proporzionale all'aumento del coinvolgimento degli elettori, stante la presenza di un'ormai atavica disaffezione alle sorti della *res publica*.

⁷⁹⁵ Tra i documenti più rilevanti in argomento: 1) Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile - *Goal 9*: imprese, innovazione e infrastrutture, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e 169 *target*, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030; 2) *Digital Economy and Society Index* (Relazione DESI 2019) della Commissione europea che monitora le prestazioni digitali globali dell'Europa e misura i progressi compiuti dai Paesi dell'UE in termini di competitività digitale; 3) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - M1C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A. (pacchetto di investimenti e riforme richiesto dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), parte del programma *Next Generation EU* (NGEU) predisposto dall'Unione europea per rispondere alla crisi pandemica); 4) Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" (c.d. "Piano Colao"), I progetti e le iniziative proposte dal Comitato di esperti in materia economica e sociale (istituito con DPCM del 10 aprile 2020); 5) Piano Triennale 2020-2022 per l'informatica nella Pubblica Amministrazione), Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Il Forum - "Le sfide della democrazia digitale"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019.

AA.VV., voce *Partitocrazia*, in *Dizionario di storia*, Roma, 2011.

ACCARINO B., *Rappresentanza*, Bologna, 1999.

AGOSTA A., LANCHESTER F., SPREAFICO A., *Elezioni e Automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, 1989.

ALBERTI J., ELIANTONIO M., *Judges, Public Authorities and EU Soft Law in Italy. How You Cannot Tell a Book by its Cover*, in ELIANTONIO M., KORKEA-AHO E., STEFAN O. (a cura di), *EU Soft law in the Member States. Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Oxford, 2021.

ALGOSTINO A., *La democrazia costituzionale fra disseminazione del potere ed emancipazione: una via per non arrendersi al "contesto fosco"?*, in ALGOSTINO A., LONGO F., MASTROMARINO A., PAMELIN D. (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020.

ALGOSTINO A., *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2016.

ALGOSTINO A., *Participatory democracy and its dark sides*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020.

ALLEGRETTI U., *Democrazia e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006.

ALLEGRETTI U., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011.

ALLEGRETTI U., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in DI MARCO C., RICCI F., SCIANNELLA L.G. (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012.

ALLEGRETTI U., *Introduzione: forme della partecipazione ed esperienza toscana*, BORTOLOTTI F., CORSI C., *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, Roma, 2013.

ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dell'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009.

ALLEGRI G., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 23, 2010.

ALLEGRI M.R., *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a*

internet (o al cyberspazio?), in *Rivista AIC*, n. 1, 2016.

ALLULLI M., *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2011.

ALMAGISTI M., *Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 38, n. 1, 2008.

AMORTH A., *Il problema della struttura dello stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Milano, 1945.

ANGELINI F., *Consigli regionali e partecipazione*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

ANZON A., *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.

ARENA G., *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

ARENA G., COTTURRI G., *Introduzione. Il “valore aggiunto” della cittadinanza*”, in ID. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l’Italia*, Roma, 2010.

ARISTOTELE, *La costituzione degli ateniesi*, *passim*.

ARISTOTELE, *Politica*, *passim*.

ATRIPALDI V., *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974.

AUER A., *L’esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, in LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992.

AZZARITI G., *Internet e costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2011.

BADIA J.F., *Formas de estado desde la perspectiva del estado regional*, Madrid, 1965.

BALDASSARRE A., *Referendum e legislazione*, in LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992.

BALDONI D., *Il coinvolgimento dell’elettorato attraverso la democrazia diretta e partecipativa: cavallo di Troia o spinta propulsiva per la democrazia deliberativa?*, in *Ianus. Diritto e finanza*, n. 20, 2019.

BALDONI D., *La raccolta firme online nella democrazia regionale: linfa tecnologica per una partecipazione ancora offline*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3 - fascicolo monografico, 2021.

BALDONI D., *Praticare la democrazia partecipativa in ottica decentrata: il divergente percorso di Francia e Italia*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1, 2022.

BALDONI D., GHERARDI S., *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo - online*, vol. 43, n. 2, 2020.

BARBER B., *A Passion for Democracy*, Princeton, 1998.

BARBERA A., *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 2006.

BARBERA A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2008.

BARBERA A., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989.

BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

BARBERIS M., *Come internet sta uccidendo la democrazia. Populismo digitale*, Milano, 2020.

BARCELLONA P., CANTARO A., *La sinistra e lo Stato sociale*, Roma, 1984.

BARRERA P., *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Napoli, 1992.

BARTOLE S., MASTRAGOSTINO F., *Le Regioni*, Bologna, 1997.

BASCHERINI G., *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003.

BASSANINI F., *I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione*, in BASSANINI F., TREU T., VITTADINI G. (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, 2021.

BASSINI M., *Le tecnologie avanzano, le norme passano ma le costituzioni restano*, in *Diritti comparati*, 2014.

BAUMAN Z., *Liquid Modernity*, Oxford, 2000, trad. it. MINUCCI S., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002.

BELLI L., *La neutralità della Rete tra diritti fondamentali, Internet generativa e minitelizzazione*, in FROSINI T.E., POLLICINO O., APA E., BASSINI M. (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017.

BENEDIKTER T., *La democrazia diretta nelle Regioni. L'applicazione dei diritti referendari a livello regionale*, in *POLITiS*, n. 3, 2014.

BERTI G., *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 1974.

BERTOLOTTI P., *Ci sono anch'io. Il cittadino e la Democrazia Partecipativa*, Genova, 2003.

BETTINELLI E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46, 2002.

BETTINELLI E., *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Il Politico*, vol. 35, n. 3, 1970.

BETZU M., *Comunicazione, manifestazione del pensiero e tecnologie polifunzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006.

BETZU M., DE MURO G., *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Media Laws*, n. 1, 2020.

BEZZI D., *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, 1990.

BIAGI GUERINI R., *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, tomo I, 1978.

BIANCUCCI N., *Le esperienze delle assemblee legislative regionali per la promozione della partecipazione e della cittadinanza attiva*, in VALASTRO A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010.

BIFULCO L., *Politiche pubbliche e partecipazione. Alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, fasc. 2, 2008.

BIFULCO R., voce *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

BIFULCO R., *Democrazia partecipativa e statuti regionali*, in DE PLANO G. (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009.

BIFULCO R., PAPARELLA E., *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in BIFULCO R., (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

BIN R., *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, 2011.

BIN R., *Il Veneto non è la Catalogna. Non serve la Guardia civil, basta la Corte dei conti*, in *lacostituzione.info*, 2017.

BIN R., *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid*, n. 15, 2018.

BIN R., *Soft law, no law*, in SOMMA A. (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009.

BIONDI F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012.

BIONDI F., *Il referendum negli Statuti regionali*, in ROSSI E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007.

BIONDI F., VILLASCHI P., *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *federalismi.it*, n. 18, 2020.

BISCARETTI DI RUFFIA P., voce *Democrazia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964.

BOBBIO L., *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazione e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004.

BOBBIO L., *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 64, 2002.

BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006.

BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005.

BOBBIO N., voce *Democrazia/Dittatura*, in *Enciclopedia Einaudi*, Annali IV, Torino, 1978.

BOBBIO N., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in QUAZZA G. (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Torino, 1978.

BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014.

BOBBIO N., *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio*, n. 10, 1975.

BOBBIO N., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, 2013.

BOGDANOR V., *Western Europe*, in BUTLER D., RANNEY A. (eds), *Referendums Around the World*, London, 1994.

BORGIA F., *Riflessioni sull'accesso a Internet come diritto umano*, in *La comunità internazionale*, n. 3, 2010.

BORRELLO R., *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicitiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos*, n. 2, 2020.

BORTOLOTTI F., *Sinistra e partecipazione politica: quale cambiamento della composizione sociale*, BORTOLOTTI F., CORSI C., *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, Roma, 2013.

BOTTOMORE T.B., *Elite e società*, Milano, 1967.

BRODER D.S., *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*, San Diego, 2000.

BROGI E., *La partecipazione elettronica*, in VALASTRO A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010.

BRUNAZZO M., *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Osservatorio regionale*, n. 3, 2017.

BUDETTA A., *La democrazia e i modelli sociali dei gruppi di pressione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974.

CABRAS D., *Crisi della democrazia rappresentativa e democrazia elettronica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2017.

CACIAGLI M., ULERI P.V., *Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie*, in ID. (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994.

CALAMANDREI P., *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, n. 2, 1953.

CALIFANO L., *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network*, in *federalismi.it*, n. 16, 2019.

CALISE M., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

CALISE M., MUSELLA F., *Il principe digitale*, Roma-Bari, 2019.

CANFORA L., *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, 2004.

CARAVITA DI TORITTO B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009.

CARAVITA DI TORITTO B., *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2004.

CARBONE C., voce *Referendum*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIV, Torino, 1967.

CARDONE A., *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, 2007.

CARLASSARE L., *A proposito di riforme*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.

CARLASSARE L., *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano,

2012.

CARLASSARE L., *Un referendum regionale negato: un conflitto senza giudice?*, in *Le Regioni*, n. 1, 1988.

CARNEVALE P., *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, n. 1, 2020.

CARRIERI M., *Le organizzazioni di interessi nel sistema politico bipolare*, in *Astrid*, 2019.

CARRIERI M., *Un lungo addio? Come cambiano i rapporti tra i partiti e i sindacati*, Roma, 2019.

CARROZZA P., *Verso i nuovi statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli statuti*, in GROPPI T., ROSSI E., TARCHI R., LIBONE E. (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2001.

CARTABIA M., *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in CARTABIA M., LAMARQUE E., TANZARELLA P., (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011.

CASSELLA F., *La rete e la rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2014.

CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997.

CASSELLA F., voce *Rappresentanza politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I agg., Torino, 2000.

CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

CASTELLS M., *The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, Business and Society*, Oxford, 2001, trad. it. VIVIANI S., *Galassia Internet*, Milano, 2006.

CASTELLS M., *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I, Oxford, 1996, trad. it. TURCHET L., *La nascita della società in rete*, Milano, 1996.

CATALDI L., *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in *Centro Einaudi, Working Paper-LPF n. 3*, 2008.

CAVALERI P., *Diritto regionale*, Padova, 2000.

CECCHERINI E., *Democrazia e formazione del consenso*, in ALGOSTINO A., LONGO F., MASTROMARINO A., PAMELIN D. (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020.

CECCHERINI E., *Il ruolo della Corte di Strasburgo nella soluzione delle omissioni legislative nazionali: il riconoscimento delle coppie omosessuali*, in ID. (a cura di), *I*

diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione, Napoli, 2018.

CERI P., voce *Partecipazione sociale*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VI, Roma, 1999.

CHELLINI A., *Istituti di garanzia e consiglio delle autonomie locali (Comparazione) (Artt. 91-92)*, in PIZZETTI F., POGGI A. (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, 2006.

CHIAPPETTI A., voce *Plebiscito*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Milano, 1983.

CHIOLA C., *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1987.

CIANCAGLINI M., *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

CIANCAGLINI M., *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2008.

CIANCAGLINI M., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011.

CIARLO P., *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018.

CITINO Y.M., *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2021.

CLEMENTI F., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale - Forum sull'emergenza CoViD-19*, fasc. 3, 2020.

CLEMENTI F., *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *federalismi.it*, n. 6, 2020.

COLASANTE P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016.

COLAVITTI G., *Interessi organizzati e rappresentanza nelle democrazie pluraliste*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Padova, 2012.

CONSTANT B., *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs, passim*, trad. it. CERRONI U., *Principi di politica*, Roma, 1965.

CONSTANT B., *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes, passim*, trad. it. PAOLETTI G., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, 2001.

- CONTI G.L., *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.
- CONTI G.L., *La governance della rete*, in CARETTI P., GRISOLIA M.C., *Lo Stato Costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010.
- COSTANZO P., *Il fattore tecnologico e il suo impatto sulle libertà fondamentali*, in FROSINI T.E., POLLICINO O., APA E., BASSINI M. (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017.
- COSTANZO P., *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2019.
- COSTANZO P., *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-'democracy')*, in *Diritto dell'informatica*, vol. 19, n. 3, 2003.
- COSTANZO P., *Lo "stato digitale": considerazioni introduttive*, in COSTANZO P., TRUCCO L., MAGARÒ P., *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa". Genova, 18-19 giugno 2021*, Napoli, 2022.
- COSTANZO P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia?*, in *Diritto dell'informatica*, vol. 27, n. 1, 2011.
- COTTA M., *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, vol. 19, n. 2, 1979.
- CRISAFULLI V., *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Rivista amministrativa*, 1955.
- CRISAFULLI V., *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982.
- CROUCH C., *Post-democracy*, Oxford, 2004, trad. it. PATERNÒ C., *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2012.
- CUOCOLO F., *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2001.
- CUOCOLO F., voce *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971.
- CUOCOLO F., *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003.
- CUOCOLO F., voce *Legge*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVIII, Roma, 1990.
- CUOCOLO L., *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del diritto*, n. 2-3, 2012.

- CUOCOLO L., *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009.
- CURRERI S., *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale - Forum sull'emergenza CoViD-19*, fasc. 3, 2020.
- D'ALESSANDRO G., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova, 2008.
- D'ALESSANDRO G., *La partecipazione popolare*, in RUOTOLO M., SERGES G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012.
- D'AQUINO T., *De regimine principum ad regem Cypri (1267)*, *passim*.
- D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2010.
- D'ATENA A., *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli. Vol. II - Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*, Padova, 1985.
- DAHL R.A., *Democracy and its Critics*, New Haven, 1989, trad. it. SCRIPTUM, *La democrazia e i suoi critici*, Roma-Bari, 1990.
- DAHL R.A., *On Democracy*, New Haven, 1998, trad. it. PATERNÒ C., *Sulla democrazia*, Roma-Bari, 2000.
- DAVID D., *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2018.
- DE MARCO E., *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974.
- DE MARCO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018.
- DE MARCO E., *La partecipazione ad attività dello Stato*, in DE CAMELIS P. (a cura di), *L'autonomia regionale*, Roma, 1989.
- DE MARCO E., *Referendum e indirizzo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, tomo I, 1994.
- DE MARTINO F.R., *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007.
- DE SANTIS V., *Il referendum nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010.

DE SANTIS V., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013.

DE SANTIS V., *La spinta partecipativa negli statuti delle Regioni italiane*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

DE SECONDAT DE MONTESQUIEU C.L., *De l'esprit des lois, passim*, trad. it. BOFFITO SERRA B., *Lo spirito delle leggi*, Milano, 1967.

DE SIERVO U., *Art. 123*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le regioni, le province, i comuni*, Bologna, 1990.

DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974.

DE TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique (1835), passim*, trad. it. CESA M., COMPAGNA L., *La Democrazia in America*, Milano, 2004.

DE TOFFOL F., VALASTRO A., *Dizionario di democrazia partecipativa*, Perugia, 2012.

DEFFENU A., ARU S., *Partecipazione a livello regionale*, in MORELLI A., TRUCCO L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014.

DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.

DELLA PORTA D., *Democrazie*, Bologna, 2011.

DESANTIS V., *Il voto degli italiani all'estero: nuove criticità e vecchi problemi nella prospettiva del superamento del voto per corrispondenza*, in *federalismi.it*, n. 22, 2022.

DI MAJO L., *Un parlamento smart? (Poche) luci e (molte) ombre dei lavori a distanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2020.

DI MARCO C., *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova, 2009.

DI MARCO C., *Democrazia rappresentativa e partecipazione popolare nella crisi del costituzionalismo*, in DI MARCO C., RICCI F., SCIANNELLA L.G. (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012.

DI GIOVINE A., *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020.

DI GIOVINE A., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001.

DICKMANN R., *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *federalismi.it*, n. 1, 2020.

DONATI D., *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in VALASTRO A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010.

DONATO G., *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo - online*, vol. 47, n. 2, 2021.

DONATO G., *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2021.

EINAUDI L., *Rappresentanze di interessi e Parlamento*, in AA.VV., *Cronache economiche e politiche di un trentennio 1893-1925*, vol. V, Torino, 1961.

ELIOT T.S., *The Idea of a Christian Society*, London, 1939.

ELLIS J., *Democratic delusions: the initiative process in America*, Kansas, 2002.

EQUIZI C., *La democrazia deliberativa: l'esperienza delle regioni italiane*, in *dirittifondamenti.it*, fasc. 2, 2021.

ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

FASONE C., *L'esercizio del mandato rappresentativo nell'era digitale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in RÍOS VEGA L.E., SPIGNO I. (a cura di), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Napoli, 2020.

FASONE C., *La petizione nel contesto italiano ed europeo: brevi riflessioni su un istituto tradizionalmente negletto*, in DE MARTIN G.C., SZMYT A., GAMBALE P., SEROWANIEC M. (a cura di), *La democrazia diretta in Italia, Polonia e Unione europea. Atti del VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Roma, 2020.

FASONE C., *Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2021.

FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*, Milano, 1999.

FEARON J.D., *Deliberation as Discussion*, in ELSTER J. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998.

FEOLA R., *Il referendum nel sistema politico italiano*, Napoli, 2001.

FERRAJOLI C.F., *Rappresentanza e partecipazione politica*, in COSTANZO P., TRUCCO L., MAGARÒ P., *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa". Genova, 18-19 giugno 2021*, Napoli, 2022.

FERRARI G.F., voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991.

FERRI D., *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011.

FICHERA F., *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974.

FINLEY M.I., *Democracy Ancient and Modern*, New Brunswick, 1973, trad. it. DI BENEDETTO G., DE MARTINO F., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 1997.

FIorentino A., *Il Congresso statunitense di fronte all'emergenza pandemica: il dibattito sul remote voting e la questione della costituzionalità del proxy voting introdotto alla Camera tra polarizzazione partitica e deferenza delle Corti (McCarthy v. Pelosi)*, in *federalismi.it*, n. 6, 2020.

FIORIGLIO G., *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017.

FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, 1996.

FISICHELLA D. (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972.

FLORIDI L., *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017.

FLORIDIA A., *Astensionismo "strutturale" e astensionismo "intermittente": alcune osservazioni sui modelli teorici di interpretazione del non-voto*, in *Astrid*, n. 5, 2022.

FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, n. 82, 2008.

FLORIDIA A., *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, 2012.

FLORIDIA A., *La legge toscana sulla partecipazione: una difficile scommessa*, in BORTOLOTTI F., CORSI C., *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, Roma, 2013.

FLORIDIA A., *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017.

FOLLESDAL A., *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (Not) to look*, in BESSON S. (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, n. 63, 2006.

FREDIANI E., *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in ROSSI E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007.

FROSINI T.E., *Diritto costituzionale e scienza politica: ovvero delle “convergenze parallele”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022.

FROSINI T.E., *Gruppi di pressione*, in AINIS M. (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000.

FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011.

FROSINI T.E., *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Diritto dell'informatica*, n. 2, 2000.

FROSINI T.E., *Liberté Egalité Internet*, Napoli, 2019.

FROSINI T.E., *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3, 2003.

GALANTE G., *La democrazia diretta regionale: il referendum abrogativo negli statuti di seconda generazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2020.

GALLI G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, 1966.

GARCIA OVIEDO C., *La nuova costituzione spagnola*, in *Rivista di Diritto pubblico*, 1932.

GUARINO G., *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, fasc. I, 1947.

GBIKPI B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005.

GENTILE E., *“In democrazia il popolo è sempre sovrano”. Falso!*, Roma-Bari, 2016.

GIACHETTI FANTINI M., *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in BIFULCO R., (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013.

GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006.

GIUFFRÈ F., *I doveri di solidarietà sociale*, in BALDUZZI R., CAVINO M., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007.

GIUPPONI T.F., *Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due Legislature*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2013.

GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1986.

- GOMETZ G., *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017.
- GOMETZ G., *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*, fasc. 1, 2019.
- GORLANI M., *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008.
- GRATTERI A., *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2015.
- GRATTERI A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005.
- GRAZIANO L., *Le Lobbies*, Roma-Bari, 2002.
- GRAZIANO L., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995.
- GREBLO E., *Democrazia*, Bologna, 2000.
- GROPPI T., *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, n. 24, 2004.
- GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2022.
- GUASTAFERRO B., *Principio di unità, referendum consultivi regionali e sovranità frammentata*, in *Consulta online - Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020.
- GUTMANN A., THOMPSON D., *Democracy and Disagreement*, Cambridge, 1996.
- GUZZETTA G., *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Padova, 2012.
- HARARI Y.N., *The world after coronavirus*, in *Financial Times*, 30 marzo 2020, trad. it. "Internazionale - Notizie dall'Italia e dal mondo", *Il mondo dopo il virus*, 6 aprile 2020.
- HARTZ-KARP J., BRIAND M.K., *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs*, n. 9 (1), 2009.
- HERMENS F.A., *The representative Republic*, Notre Dame, 1958, trad. it. ORTINO S., *La democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968.
- HELD D., *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, 1995, trad. it. DE LEONIBUS A., *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Trieste, 1999.
- HOBBS T., *De Cive (1642)*, *passim*, trad. it. MAGRI T., *De Cive. Elementi filosofici sul cittadino*, Roma, 2014.
- INGRAO P., *La nuova frontiera del sindacato*, in *Rinascita*, n. 1, 1975.

- INGRAO P., *Regioni per unire*, in *Critica marxista*, n. 3, 1970.
- IRTI N., *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Diritto e società*, n. 3-4, 2009.
- JELLINEK G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte (1892)*, *passim*, trad. it. ID., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912.
- KANT I., *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1785)*, *passim*, trad. it. MERKER N., *Per la pace perpetua. Un progetto filosofico e altri scritti*, Roma, 1985.
- KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, trad. it. CARRINO A., *Essenza e valore della democrazia*, Torino, 2004.
- KERSTING N., BALDERSHEIM H. (a cura di), *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis*, London, 2004.
- KUNDERA M., *L'immortalité*, Parigi, 1990, trad. it. MURA A., *L'immortalità*, Milano, 1990.
- LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2011.
- LAFONT C., *Is the Ideal of a Deliberative Democracy Coherent?*, in BESSON S., MARTÍ J.L. (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006.
- LAMBERTI A., *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022.
- LANCHESTER F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1988.
- LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006.
- LAZZARICH D., *La democratizzazione della sfera pubblica al tempo di Internet*, in ARIENZO A., LAZZARICH D. (a cura di), *Vuoti e scarti di democrazia*, Napoli, 2012.
- LEWANSKI R., *Institutionalizing Deliberative Democracy: The "Tuscany laboratory"*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 9 (1), 2013.
- LEWANSKI R., *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 12, 2007.
- LEWANSKI R., *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, Raleigh, 2016.
- LEWANSKI R., *Presentazione*, in GARRAMONE V., AICARDI M., (a cura di), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, Milano, 2011.
- LEWANSKI R., *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova*

dell'applicazione, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

LIJPHART A., *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, 1984, trad. it. PAPAVERO L.C., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.

LIPPOLIS V., *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, in *Il Messaggero*, 29 dicembre 2004.

LOCKE J., *Two Treatises of Government*, *passim*, trad. it. BEONIO-BROCCHIERI V., *Saggio sul governo civile*, Torino, 1925.

LONGO E., *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017.

LORELLO L., *La partecipazione popolare al procedimento legislativo prevista dallo Statuto: vincolo giuridico o politico-parlamentare?*, in AA.VV., *Aspetti di perdurante attualità dello Statuto Siciliano: la partecipazione popolare "ordinaria" al procedimento legislativo nella fase istruttoria presso le Commissioni dell'Assemblea Regionale Siciliana: atti del Seminario di Palermo, 3 dicembre 2021*, Napoli, 2022.

LORELLO L., *Sistema dei partiti, legislazione elettorale e disciplina dei gruppi parlamentari: è possibile governare la frammentazione politica in Italia?*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2019.

LUCARELLI A., *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Atti del convegno "Esposito, Crisafulli, Paladini. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana"*, Padova, 19-20-21 giugno 2003, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2003.

LUCIANI M., *Gli istituti di partecipazione popolare*, in D'ATENA A. (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008.

LUPO N., *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in LIPPOLIS V., LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica. Il Filangieri. Quaderno 2020*, Napoli, 2020.

LUCIANI M., *Il referendum: questione teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008.

LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta online - Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020.

LUCIANI M., *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in AZZARITI G. (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007.

LUCIANI M., *Introduzione*, in LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992.

LUPU N., *Introduzione. Le metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2019.

LUPU N., *La nuova vita “digitale” del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *Policy Brief Luiss*, n. 31, 2021.

LUPU N., *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i “colpi” inferti ai principi del costituzionalismo)*, in BIFULCO R., (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

LUPU N., *Perché non è l’art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale - Forum “Emergenza CoViD-19”*, n. 3, 2020.

LUSOLI W., *Forme di democrazia elettronica*, in PASQUINO G. (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, 2007.

MACCHIA M., *Il problema della fiducia nelle istituzioni rappresentative*, in *Amministrazione in cammino*, 16 maggio 2022.

MACHIAVELLI N., *Il Principe (1513)*, *passim*.

MALASCHINI A., *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell’emergenza covid-19*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2020.

MALASCHINI A., PANDOLFELLI M., *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4, 2020.

MANETTI M., *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020.

MANGIA A., *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti*, in CATELANI E., CHELI E. (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008.

MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Parigi, 1995, trad. it. OTTONELLI V., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010.

MANZELLA A., *Art. 64*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986.

MANZELLA A., *Elogio dell’Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020.

MANZELLA A., *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant’anni dal 1971*, in ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Bologna, 2012.

MANZELLA A., *Trasformazioni della sovranità e della rappresentanza politica nello stato parlamentare italiano*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e*

prospettive, Milano, 1994.

MARSOCCI P., *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2016.

MARSOCCI P., *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell’assetto costituzionale italiano*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2015.

MARSOCCI P., *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2011.

MARTINELLI C., *Liberato mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 13, 2018.

MARTINES T., *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960.

MARTINES T., *Manuale di diritto costituzionale*, Milano, 1999.

MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997.

MARTINICO G., *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019.

MASTELLONE S., *Storia della democrazia in Europa da Montesquieu a Kelsen*, Torino, 1986.

MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006.

MASUCCI A., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni “punti fermi” per una loro integrazione*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G.M., *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2005.

MELOGRANI P., *Fascismo, comunismo e rivoluzione industriale*, Roma-Bari, 1984.

MENGOZZI A., *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011.

MEZZANOTTE C., NANIA R., *Referendum e forma di governo*, in *Democrazia e diritto*, 1981.

MIELE G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949.

MILL J.S., *Considerations on Representative Government (1861)*, *passim*, trad. it. CRESPI P., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milano, 1946.

MORRONE A., *Avanti popolo... regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012.

MORRONE A., *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010.

MORRONE A., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, n. 20, 2017.

MORRONE A., *Regioni senza futuro?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 1, 2009.

MORTATI C., *Art. 1*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione. I principi fondamentali*, Bologna, 1975.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958.

MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946.

MOSCA G., *Elementi di scienza politica*, Roma, 1896.

MOSCHELLA G., *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta Online*, fasc. 2, 2019.

MOSCHELLA G., *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *federalismi.it*, n. 19, 2019.

MOSCHELLA G., *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Rimini, 1999.

MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.

MUSTI D., *Demokratía. Origini di un'idea*, Roma-Bari, 1995.

NANIA R., *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, tomo III, 1974.

NICOLET C., *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, Roma, 1982.

NOCILLA D., *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985.

NOCILLA D., CIAURRO L., voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987.

OLIVETTI M., *I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010.

OLIVETTI M., *Nuovi organi regionali "non necessari"*, in BIFULCO R., (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.

- ORRÙ R., *Art. 50*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1979.
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.
- PALICI DI SUNI E., *Democrazia diretta e partecipazione popolare nell'età di internet*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2014.
- PALLANTE F., *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020.
- PALLANTE F., *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021.
- PAPA A., *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998.
- PAPA A., *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006.
- PARKINSON J., *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford, 2006.
- PASQUINO G., voce *Democrazia diretta*, in *Dizionario di storia*, Roma, 2010.
- PASQUINO G., *Gruppi di pressione*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N. (a cura di), *Dizionario di Politica* Milano, 1990.
- PASQUINO G., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, 2007.
- PASQUINO G., *Quel che manca alle democrazie*, in *Il Mulino*, n. 3, 2018.
- PASSAGLIA P., *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in NISTICÒ M., PASSAGLIA P. (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014.
- PASTORE F., *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, 2012.
- PECORA G., *La democrazia di Hans Kelsen. Un'analisi critica*, Napoli, 1992.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Poteri territoriali e sovranità*, in *Diritto e società*, n. 4, 1998.
- PENNOCK J.R., CHAPMAN J.W., *Participation in Politics*, New York, 1975.
- PERASSI T., *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, 1946.
- PERASSI T., *Il referendum: la dottrina giuridica*, Roma, 1911.

- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972.
- PERRY G., *Political Elites*, Londra, 1969, trad. it. PASQUINO G., *Le élites politiche*, Bologna, 1973.
- PERTICI A., *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2020.
- PETRILLO C., *Il referendum c.d. propositivo nella disciplina e nell'esperienza di alcune Regioni, in attesa dell'introduzione a livello nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2016.
- PETRILLO P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011.
- PETRILLO P.L., *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2015.
- PICCHI M., *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012.
- PICCHI M., *La sovranità nello stato regionale*, in CARETTI P., GRISOLIA M.C., *Lo Stato Costituzionale: la dimensione nazionale e la e prospettive internazionali. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010.
- PICCHI M., *Modelli di governance regionale: i referendum*, in CARLI M., CARPANI G., SINISCALCHI A., (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006.
- PICCIO D.R. (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Roma, 2018.
- PIERANDREI F., *La costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, Firenze, 1946.
- PIGNATARO M., *Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del COVID-19? Alcune riflessioni sul lavoro "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2020.
- PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2008.
- PINELLI C., *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008.
- PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, 2003.
- PIRRO A., *Un istituto di democrazia diretta "sui generis": l'iniziativa legislativa popolare*, in *Nuovi studi politici*, n. 25, 1995.
- PIZZOLATO F., SATTA V., *Art. 75*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

PIZZORNO A., *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di sociologia*, n. 15, 1966.

PIZZORNO A., *Sulla razionalità della scelta democratica*, in SCARTEZZINI R., GERMANI L., GRITTI R. (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Napoli, 1985.

PIZZORUSSO A., *Partecipazione e Parlamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth. Vol. II: Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, 1982.

PLATONE, *Politico, passim*.

PORENA D., *Referendum “legislativo” e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all’orizzonte l’ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo “binario” e “semi-rappresentativo”?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

POSADA A., *La nouvelle constitution espagnole*, Parigi, 1932.

PRIMICERIO B., *La partecipazione popolare all’attività legislativa: l’istituto del Referendum nella Costituzione Italiana e negli Statuti Regionali*, in *Il Diritto sanitario moderno*, n. 2, 2006.

PUGIOTTO A., *Referendum, il problema non è il click ma il plebiscito*, in *Il Riformista*, 30 settembre 2021.

PUNZO L., *Ideologia e forme della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2016.

RAFFINI L., VIVIANI L., *Il buio oltre i partiti? Partecipazione dal basso e partecipazione istituzionale ai tempi della politica reticolare*, in *Società mutamento politica*, vol. 2, n. 3, 2011.

RAFFIOTTA E.C., *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in *Biolaw Journal - Forum su diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, n. 2, 2020.

RANIOLO F., *La partecipazione politica*, Bologna, 2007.

REGONINI G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005.

RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002.

RESCIGNO G.U., *Referendum e istituzioni*, in *Politica del diritto*, 1978.

RESCIGNO G.U., *Sul finanziamento dei partiti*, in *Critica del diritto*, 1974.

RICCI F., *Retorica della maggioranza e nuove forme di partecipazione politica: ripensare la democrazia o post-democrazia?*, in DI MARCO C., RICCI F., SCIANNELLA L.G. (a cura di), *La democrazia partecipativa nell’esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012.

- RIDOLA P., *Le lezioni della storia costituzionale inglese. Un costituzionalismo "sperimentale"?*, in ALGOSTINO A., LONGO F., MASTROMARINO A., PAMELIN D. (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020.
- RIFKIN J., *The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism. Where All of Life Is a Paid-For Experience*, New York, 2000, trad. it., CANTON P., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000.
- RODEAN N., *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, 2014.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013.
- RODOTÀ S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997.
- RODOTÀ S., *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, fasc. 3, 2010.
- RODRIGUEZ S., *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017.
- ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002.
- ROLLA G., *I quesiti delle consultazioni popolari. Considerazioni alla luce dell'esperienza referendaria in Italia*, in CECCHERINI E., RÍOS VEGA L.E., SPIGNO I. (a cura di), *Il diritto alla consultazione referendaria nel XXI secolo*, Napoli, 2021.
- ROLLA G., *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos*, n. 10, 2019.
- ROLLA G., *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*. Milano, 1979.
- ROMANO A., *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3, 1972.
- ROMANO S., *La partecipazione come elemento caratterizzante la "forma di Regione". Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia-Romagna*, in BUZZACCHI C., MORELLI A., PIZZOLATO F. (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie. Atti del Convegno di Diritti regionali, Università Milano Bicocca 13 giugno 2016*, Milano, 2016.
- ROMANO S., *Lo stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1920.
- ROMBOLI R., *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2010.

- ROSINI M., *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.
- ROSSI E., *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, n. 3, 2016.
- ROSSI N., *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021.
- ROTELLI E., *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973.
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967.
- ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social, ou Principes de droit politique (1762)*, passim, trad. it. CARIFI R., *Il contratto sociale*, Milano, 1997.
- RUGGERI A., *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2006.
- RUGGERI A., *Il Coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online*, fasc. 1, 2020.
- RUGGERI A., *Introduzione*, in RUGGERI A., SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001.
- RUGGERI A., *La democrazia: una risorsa preziosa e imperdibile ma anche un problema di assai ardua ed impegnativa soluzione*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2021.
- RUGGERI A., *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001.
- RUGGERI A., *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, fasc. 1, 2021.
- RUINI M., *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953.
- RUSCIANO M., *Sistema politico e ruolo dei sindacati*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006.
- SALERNO G.M., *Il referendum*, Padova, 1992.
- SALERNO G.M., *Statuti regionali e referendum: alcune osservazioni*, in DI COSIMO G. (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007.
- SALVADORI M.L., *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, 2015.

- SALVADORI M.L., *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009.
- SARAI A., *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008.
- SARTORI G., *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957.
- SARTORI G., *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, 2008.
- SARTORI G., *Mala Tempora*, Roma-Bari, 2004.
- SAVIGNANO A., voce *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, n. 1, 1982.
- SAWARD M., *The Representative Claim*, Oxford, 2010.
- SCACCIA G., CARBONI A., *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020.
- SCHIRRIPA M., *Il voto elettronico: strumento di partecipazione ed efficienza o pericoloso marchingegno da evitare?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2019.
- SCHMITT C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (1923)*, *passim*, trad. it. STELLA G., *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, 2004.
- SCHMITT C., *Verfassungslehre (1928)*, *passim*, trad. it. CARACCILO A., *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984.
- SCHUMPETER J., *Capitalism, Socialism and Democracy (1942)*, *passim*, trad. it. ZUFFI E., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1964.
- SCIANNELLA L.G., *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo - online*, vol. 43, n. 2, 2020.
- SCOPPOLA P., *La repubblica dei partiti*, Bologna, 1997.
- SCOTTI G., *Alla ricerca di un nuovo costituzionalismo globale e digitale: il principio di solidarietà "digitale"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2001.
- SCUDIERO M., *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001.
- SCUDIERO M., *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971.
- SCUDIERO M., *Il referendum nell'ordinamento regionale*, in LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992.

SCUDIERO M., *Partecipazione dei cittadini e autonomie locali*, in AA.VV., *Sistema politico e società civile nel Mezzogiorno. Un contributo di analisi per lo sviluppo dell'area metropolitana di Napoli*, Atti del seminario di studio "Sistema politico locale, area metropolitana, ruolo dei movimenti collettivi", 26-27 ottobre 1991, in *Quaderni dell'istituto di studi e ricerche sociali della facoltà teologica dell'Italia meridionale*, n. 1, 1992.

SERRANI D., *Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972.

SERVETTI D., *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *Media Laws*, n. 1, 2020.

SGUEO G., *La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della regione Umbria*, in *Quaderni regionali*, II, 2011.

SILVESTRI G., *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.ue*, 2020.

SIMONCINI A., *Il diritto alla tecnologia e le nuove diseguaglianze*, in MARINI F.S., SCACCIA G. (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020.

SIMONCINI A., *Sovranità e potere nell'era digitale*, in FROSINI T.E., POLLICINO O., APA E., BASSINI M. (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017.

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004.

SPADARO A., *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006.

SPADARO A., *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alla forma di governo)*, in RUGGERI A., SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001.

SPADARO A., *"Nuove" tecniche (premiali o disincentivanti) per "nuovi" diritti: dall'hard law al soft law*, in RUGGERI A., D'ANDREA L., SAITTA A., SORRENTI G. (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007.

SPAGNA MUSSO E., *Sistema delle fonti di diritto regionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985.

STRADELLA E., *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2008.

TARCHI M., *Lo studio del populismo fra complessi e rimozioni*, in *Quaderni di sociologia*, vol. 64, 83, 2020.

TARCHI R., BESSI D., *Art. 123*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

TARLI BARBIERI G., *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in CARLI M. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni*, vol. 1, Torino, 2001.

TARLI BARBIERI G., *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3 - numero speciale, 2019.

TARLI BARBIERI G., *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2012.

TEDESCHI E., *Il finanziamento della politica statunitense: una ricostruzione in chiave storica, verso le sfide della democrazia digitale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021.

TILLY C., *Democracy*, Cambridge, 2007.

TORRE A., *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *federalismi.it*, n. 1 - numero speciale, 2017.

TORRE A., *Ma questa Repubblica ama davvero il decentramento?*, in *Pagina della Fondazione di Vagno*, 2015.

TORRE A., *Regno Unito*, Bologna, 2021.

TOSI R., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000.

TOTH F., *Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un ospedale*, in *sisp.it*, 2002.

TRAVERSA A., *La Costituzione della Repubblica austriaca*, Firenze, 1946.

TRETTEL M., *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Napoli, 2020.

TROISI M., *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017.

TROISI M., *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018.

TRUCCO L., *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in FROSINI T.E., POLLICINO O., APA E., BASSINI M. (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017.

TRUCCO L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, vol. 27, n. 1, 2011.

TRUCCO L., *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013.

- TURCO G., *Democrazia come teoria. Impianto e questioni del pensiero democratico di Hans Kelsen*, in *dirittifondamentali.it*, 2020.
- ULERI P.V., *Dall'instaurazione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia (1946-93)*, in CACIAGLI M., ULERI P.V. (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994.
- ULERI P.V., *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, Bologna, 2003.
- ULERI P.V., *Referendum e iniziative popolari*, in PASQUINO G. (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, 2007.
- URBINATI N., *L'ethos della democrazia: Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2006.
- URBINATI N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, 2013.
- URBINATI N., VANDELLI L., *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020.
- VALASTRO A., *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009.
- VALASTRO A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in ID. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010.
- VALASTRO A., *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in CARETTI P., GRISOLIA M.C. (a cura di), *Lo Stato Costituzionale: la dimensione nazionale e la e prospettive internazionali. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010.
- VANDER F., *La democrazia in Italia. Ideologia e storia del trasformismo*, Genova-Milano, 2004.
- VERBA S., SCHLOZMAN, K.L., BRADY, H.E., *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, 1995.
- VILELLA G., *E-democracy. Dove ci porta la democrazia digitale*, Bologna, 2020.
- VIPIANA P., *Gli istituti di partecipazione politica previsti dalla legge della Provincia autonomia di Bolzano n. 22/2018 a confronto con le discipline vigenti nella Provincia autonoma di Trento e in alcune Regioni a statuto ordinario*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019.
- VIPIANA P., *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2008.
- VIPIANA P., *La recente legge marchigiana in tema di partecipazione: aggiunta un'altra tessera al mosaico della legislazione regionale sulle tematiche partecipative*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2020.

VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949.

VIZIOLI N., *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 48, 2014.

VOLPI M., voce *Referendum*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, 1997.

VOLPI M., *Riflessioni su classificazione e evoluzione delle forme di governo*, in ALGOSTINO A., LONGO F., MASTROMARINO A., PAMELIN D. (a cura di), *Per un costituzionalismo esigente: scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020.

WEBER M., *Wahlrecht und Democratie*, *passim*, trad. it. MARINO L., VILLA G., *Parlamento e governo e altri scritti politici*, Torino, 1982.

WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, *passim*, trad. it. PALMA M., *Economia e società*, vol. II, Milano, 1968.

ZACCARIA R., *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in CARLASSARE L. (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, 2000.

ZAGREBELSKY G., *Mai più senza maestri*, Bologna, 2019.

ZAMPETTI P.L., *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, Genova, 1995.

ZANON N., *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale. Commento alla Sentenza della Corte costituzionale n. 470/1992*, in *Giurisprudenza costituzionale*, tomo III, 1992.

ZAQUINI L., *La democrazia diretta vista da vicino*, Sesto San Giovanni, 2013.