



**GRUPPO
di PISA**
Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE – DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA 21 SETTEMBRE 2018

UGUAGLIANZA SOSTANZIALE E PARTECIPAZIONE IN RETE: RIGENERARE IL MANDATO RAPPRESENTATIVO ATTRAVERSO LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

MARIA FRANCESCA DE TULLIO

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Articolo 67 della Costituzione e uguaglianza sostanziale – 3. Mandato o ‘investitura’? – 4. La democrazia partecipativa verso una lettura positiva della sussidiarietà orizzontale – 5. *E-democracy* e uguaglianza sostanziale per rinnovare il rapporto rappresentativo – 6. Conclusioni.

1. Questa ricerca riguarda la crisi delle attuali forme rappresentative e il contributo innovativo che può provenire dalla democrazia partecipativa, intesa come «*interazione, entro procedure pubbliche* – soprattutto amministrative, ma anche normative – *fra società e istituzioni*, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti»¹. In modo particolare, ci si soffermerà sulle nuove tecnologie nella partecipazione, vagliandone opportunità e criticità.

Il presente lavoro è ben conscio del fatto che la Costituzione italiana ha un impianto strutturalmente rappresentativo², che per lo più – diversamente dalla democrazia diretta – non attribuisce un ruolo istituzionale al popolo riunito³. Tuttavia, qui non si esclude che la rappresentanza possa essere integrata con strumenti di democrazia diretta e partecipativa, specie laddove lo richieda il valore fondamentale della sovranità popolare.

La ricerca pone questo tema poiché il dato politico mostra che l’elettorato percepisce gli organi rappresentativi come soggetti estranei, che non hanno un rapporto stretto di dialogo o identificazione con il popolo, nonostante siano incaricati di decidere per suo conto. Tali mutamenti

¹ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in G. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 7. Corsivo dell’autore.

² *Ibid.*, p. 26.

³ B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1996, p. 19.

evidenziano una fase di crisi, e quindi spingono a tornare sul tema del mandato rappresentativo, sebbene quest'ultimo sia stato già esaminato da copiosa e autorevole dottrina⁴.

Sul punto, si svolgerà un discorso articolato in tre momenti. Il primo muoverà da un'analisi costituzionale di alcuni aspetti teorici e pratici del divieto di mandato imperativo, funzionali a questa ricerca. Il secondo descriverà alcuni fattori problematici che nel tempo hanno inciso sul mandato. Il terzo momento, infine, osserverà se e a che condizione le criticità rilevate possano essere affrontate attraverso una maggiore diffusione della democrazia partecipativa, anche con strumenti di *e-democracy*.

2. La rappresentanza è un «criterio di organizzazione di una unità politica»⁵, e quindi presuppone la possibilità di una decisione unitaria del popolo, ma allo stesso tempo un pluralismo interno al popolo stesso. In un regime democratico, essa combina una situazione rappresentativa, che legittima il rappresentante ad agire come espressione della volontà popolare, e un rapporto rappresentativo, che assicura una relazione di consonanza giuridicamente regolata tra rappresentante e rappresentato⁶. Questo significa che la Costituzione tutela l'autonomia delle Camere e dei Parlamentari nell'esercizio del mandato (es., artt. 64, 67, 68), ma non concepisce questo potere come impermeabile rispetto alle istanze degli elettori (es., artt. 48, 49, 60). Addirittura, anzi, l'art. 49 Cost. contempla in senso ampio il «concorso» dei cittadini alla determinazione della politica nazionale⁷.

In breve, la rappresentanza e il principio maggioritario sono previsti per rendere possibile una decisione popolare, sebbene indiretta. Però questa esigenza va di pari passo con le istanze di controllo e influenza dei governati sui governanti, connaturate a una democrazia.

L'equilibrio tra questi aspetti è stabilito dall'art. 67 Cost., secondo cui «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»⁸ ed «esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

La seconda parte della norma significa che qualsiasi patto avente a oggetto l'esercizio del mandato non può comportare responsabilità giuridiche in capo al Parlamentare, ma solo un'eventuale responsabilità politica, cioè la mancata rielezione⁹. La *ratio* della regola, però, non è isolare il rappresentante rispetto al popolo, bensì assicurare – nella terminologia dello stesso art. 67 Cost. – che ciascun parlamentare rappresenti la Nazione, e non strettamente quella parte che l'ha votato. Cioè, l'eletto dovrebbe farsi portatore dell'interesse generale¹⁰, e in tale ottica essere libero di partecipare alla discussione assembleare, anche mutando il proprio convincimento.

⁴ Sarebbe difficile, nell'economia di questo scritto, rendere conto dell'ampia e complessa bibliografia sul tema. Di conseguenza, ci si limiterà a menzionare, nel paragrafo successivo, quella parte che è stata più strettamente strumentale a questo lavoro.

⁵ A. Papa, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998, pp. 6-7 (cit. a p. 7). Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia* (1984), Einaudi, Torino, 1995, pp. 4-5. Sull'unità politica, come presupposto della sovranità, cfr.: C. Mortati, *La costituzione in senso materiale* (1940), Giuffrè, Milano, 1998, p. 55.

⁶ F. Cuocolo, *Principi costituzionali dell'ordinamento della rappresentanza*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 126; L. Ciaurro - D. Nocilla, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, §§ 4-5.

⁷ G. Pasquino, *Commento all'art. 49*, in G. Branca (fondato da) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli - Foro Italiano, Bologna - Roma, 1975, pp. 26-28, 33.

⁸ M. Dogliani - C. Tripodina, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁹ F. Cuocolo, *op. cit.*, p. 142.

¹⁰ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 64-65, pp. 323-325. Cfr. anche A. Barbera, voce *Popolo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4372.

Probabilmente, però, il solo concetto di ‘interesse generale’ non dà sufficienti indicazioni interpretative sulla coesistenza tra situazione e rapporto rappresentativo. Infatti, esso contiene in sé diverse zone d’ombra¹¹, per cui non si è ancora data una risposta definitiva alla fondamentale domanda che è stata posta: «a parte il fatto che ogni gruppo tende a identificare l’interesse nazionale con l’interesse del proprio gruppo, esiste un qualche criterio generale che possa permettere di distinguere l’interesse generale dall’interesse particolare di questo o quel gruppo, o dalla combinazione di interessi particolari di gruppi che si accordano tra loro a dispetto di altri?»¹².

Qui non si vuole entrare nel complesso problema definitorio, ma cercare una relativa chiarezza in un’analisi sistematica dell’art. 67 Cost., alla luce del principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell’articolo 3 Cost.¹³ Quest’ultima norma, infatti, è parte integrante della sovranità popolare, e vi si riferisce immediatamente quando menziona i lavoratori come (unico) gruppo ‘di interesse’ abilitato a partecipare effettivamente all’organizzazione politica del Paese¹⁴. Tale nesso è confermato dall’art. 39 Cost., sui sindacati, e dall’articolo 1, che a fianco della sovranità popolare richiama il principio lavoristico, volendo dichiarare che l’unità nazionale può fondarsi solo su una struttura istituzionale che sia consonante con un percorso di omogeneizzazione della base sociale¹⁵.

Di conseguenza, la Costituzione non sbarrà la strada alla partecipazione degli interessi particolari, ma cerca di eguagliarli, supportando attivamente quelli che si organizzano per ripianare gli effetti delle disuguaglianze sociali¹⁶.

Quindi, se si applica questa logica all’art. 67 Cost., emerge chiaramente che il divieto di mandato imperativo non serve tanto a proteggere l’Assemblea rappresentativa dall’influenza dell’elettorato o degli interessi in genere, quanto a evitare che il Parlamento sia ‘catturato’ dall’Esecutivo o da interessi forti in grado di prevalere sugli altri¹⁷. In altri termini, l’obiettivo primario è che l’Assemblea rappresenti *tutta* la Nazione, incluse le minoranze e le fasce deboli¹⁸.

Il reale quesito, dunque, è come si possa assicurare un collegamento efficace ed egualitario tra elettore ed eletto. Tale compito per lungo tempo è stato assunto soprattutto dai partiti, che hanno mediato con le istituzioni e creato spazi tendenzialmente paritari di partecipazione¹⁹. Proprio per

¹¹ Comunque, è discusso se esista un’unità di interesse generale, né come presupposto, né come risultato dell’azione rappresentativa: F. Cassella, *Rappresentanza politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I di Aggiornamento, Utet, Torino, 2000; B. Manin, *op. cit.*, pp. 193-194.

¹² N. Bobbio, *op. cit.*, p. 12. Cfr. S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1909), in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969. Sul punto, si veda anche la *Relazione* di R. Manfrellotti in questa Rivista. Anche sull’idea della rappresentanza della nazione sono nati dubbi: S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004, p. 94.

¹³ A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma, 2013, pp. 5-15, 35.

¹⁴ M. Villone, *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1980, pp. 24-26.

¹⁵ C. Mortati, *Commento all’art. 1*, in G. Branca (fondato da) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 10.

¹⁶ È stato riconosciuto, ad esempio, nell’«emergere di certi aspetti di corporativismo una risposta efficace a certi deficit funzionali propri dei regimi democratici nella loro forma tradizionale»: M. Cotta, *Parlamenti e rappresentanza*, in G. Pasquino (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 302.

¹⁷ Sul Parlamento come luogo di uguale rappresentanza degli interessi deboli: M. Luciani, *Commento all’art. 75*, in G. Branca (fondato da) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, cit.

¹⁸ Non a caso, tale istituto nasce durante la Rivoluzione francese come difesa contro i tentativi di sabotaggio delle Assemblies da parte dei nobili: G. Azzariti, *Il rapporto partito-eletto: per un’interpretazione evolutiva dell’art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, fasc. 3/2013, pp. 277-278.

¹⁹ G. Azzariti, *Il rapporto partito-eletto: per un’interpretazione evolutiva dell’art. 67 della Costituzione*, cit., pp. 278-280; R. Biorcio, *Sociologia politica. Partiti, movimenti sociali e partecipazione*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 31-33, pp. 56-80, pp. 237-239.

questo, infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile l'attenuazione del divieto di mandato imperativo a favore della disciplina di partito²⁰.

Oggi questo scenario è mutato con la crisi dei partiti stessi, che continuano a proporsi come mediatori, ma non godono più di analoga fiducia da parte del popolo. Addirittura, per le ragioni che si vedranno a breve, sembra che il divieto di mandato imperativo stia funzionando al contrario, rispetto alla sua *ratio*: l'elettorato riesce sempre meno a influire sull'operato del Parlamento, che invece – come si vedrà nel paragrafo seguente – è fortemente vincolato, da un lato, dal Governo e dai capi di partito e, dall'altro, da interessi organizzati e organi sovranazionali distanti dalle logiche rappresentative²¹.

3. Come si accennava, negli ultimi decenni i tradizionali partiti di massa hanno vissuto un calo di fiducia e legittimazione. Con la crisi delle grandi ideologie, essi hanno visto scemare il senso di appartenenza del loro elettorato, e sono stati additati come responsabili dei fenomeni di instabilità e corruzione emersi nella Repubblica a partire dalla fine degli anni '80²². A questi mutamenti, i partiti stessi hanno reagito cambiando le loro forme. Oggi essi sono per lo più imperniati attorno a un *leader*, che non necessariamente proviene da una carriera politica, e comunque è legato a un proprio *network* di interessi e consulenti diverso da quello tradizionale della 'base' del partito²³.

Contestualmente, si è sviluppata una più ampia corrente di pensiero, che ha svalutato le procedure della politica e della discussione parlamentare, ritenute la causa dello strapotere delle burocrazie partitiche e quindi anche delle inefficienze e della estrema frammentazione ideologica del Paese²⁴.

In breve, la 'governabilità' e l'obiettivo di 'sapere chi governerà la sera stessa delle elezioni'²⁵ sono divenuti valori equivalenti, se non preponderanti, rispetto alla rappresentatività del Parlamento. Si è anche sostenuto che solo un Governo forte possa garantire una democrazia solida contro la tecnocrazia e i gruppi di pressione²⁶. Di qui, l'idea che «chi governa per mandato del popolo abbia ricevuto un'investitura di tale potenza da *non* sopportare *limiti* o *condizionamenti* da parte di istituzioni non dotate della medesima legittimazione»²⁷. E questo è avvenuto nonostante la Costituzione stabilisca che neanche il popolo stesso può esercitare la propria sovranità in modo illimitato, in quanto deve attenersi alle «forme» e ai «limiti» della Carta (art. 1).

²⁰ Corte costituzionale, sent. 14/1964.

²¹ M. Della Morte, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017, pp. 108-110.

²² M. Scudiero, *La rappresentanza politica*, in AA.VV., *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 76.

²³ S. Staiano, *L'incertezza (anche) delle regole sull'incarico*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 6-7. Sul punto, si veda anche la *Relazione* di S. Prisco e di S. Staiano in questa Rivista.

²⁴ S. Ceccanti, *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8/10/2015, in bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-1263, p. 2; A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4/2008, pp. 879-884.

²⁵ In realtà è stato osservato che un obiettivo di questo tipo è utopistico, e del resto non può essere ottenuto attraverso artifici legislativi come il mutamento del sistema elettorale: G. De Minico, *La forma di governo e legge elettorale. Un dialogo nel tempo*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2018, pp. 15-16; G. Ferraiuolo, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016, pp. 6-7.

²⁶ *Contra* G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 274.

²⁷ L. Carlassare, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 201. Cfr. F. Bilancia, *Dal governo democratico-rappresentativo al governo a mera legittimazione popolare (breve riflessioni sui mutamenti di regime)*, in G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Napoli, 2009, p. 1816.

In breve, l'unica garanzia pregnante per le minoranze è stata considerata quella dell'alternanza²⁸.

Non vi sarebbe qui lo spazio per descrivere analiticamente tutti i momenti salienti di questo cammino²⁹, e quindi ci si concentrerà solo su alcuni esempi, utili a chiarire l'impostazione che sta assumendo nel tempo la disciplina dell'art. 67 Cost.

Un primo esempio evidente è l'approvazione di leggi elettorali a esito fortemente maggioritario³⁰, nella convinzione che in questi ultimi «la rappresentanza è meno fedele, ma arriva più in alto, al governo; mentre nei sistemi proporzionali la rappresentanza è più fedele, ma ha una proiezione più corta, arriva solo all'assemblea»³¹. Tali sistemi, a loro volta, rendevano politicamente accettabile l'idea che il capo della forza politica maggioritaria fosse dotato di un'investitura diretta da parte dell'elettorato nel suo insieme, e quindi fosse considerato Presidente del Consiglio *in pectore*³².

Sicché, appare evidente quanto sopra si diceva: la 'immediatezza' è stata vissuta come un valore della democrazia. Tuttavia, la 'democrazia immediata'³³ non è consistita in una partecipazione più diretta del popolo alle decisioni, bensì in una vera e propria *fictio* che ha ammesso l'elisione delle garanzie procedurali delle minoranze, in quanto ha sussunto la volontà del popolo in quella della maggioranza e quest'ultima, a sua volta, in quella del Governo e in modo particolare del Presidente del Consiglio.

Ulteriore fattore di rafforzamento dell'Esecutivo sono state – e sono tuttora – le liste bloccate o semi-bloccate. Infatti, queste ultime indeboliscono il mandato parlamentare, giacché lo fanno dipendere dalla discrezionalità di chi forma le liste, prima che dal voto. Come conseguenza, l'eletto non ha buon gioco a rivendicare il libero mandato contro lo stesso capo di Governo che, in qualità di *leader* di partito, ha reso possibile la sua elezione. In effetti, non è un caso che qualcuno ritenga illegittime le liste bloccate proprio a causa della loro tensione con il divieto di mandato imperativo³⁴.

Oggi, dopo l'intervento della Consulta³⁵, sembrerebbe essersi interrotto il *trend* maggioritario. Nondimeno, la legge elettorale reca tuttora le liste bloccate, e le tendenze alla 'democrazia immediata' hanno trovato sbocco nella recente modifica del Regolamento Senato³⁶.

Quest'ultima, in primo luogo, riduce i tempi del dibattito parlamentare, fino a individuare la Commissione deliberante come regola nel procedimento legislativo, e l'esame dell'Assemblea come eccezione. Questo accade nonostante l'articolo 72 Cost. preveda che «ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è [...] esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa».

²⁸ A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., pp. 883-884.

²⁹ Per una disamina approfondita del tema, sia consentito rinviare a: M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Aracne, Roma, 2014, pp. 69-291.

³⁰ Leggi nn. 270/2005, cd. 'Porcellum' e 52/2015, cd. 'Italicum'.

³¹ G. Sartori, *Rappresentanza*, in *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 229, cit. in A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p. 879. Cfr. S. Furlani, voce *Rappresentanza*, in A. Azzara - E. Eula (diretto da), *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1957, p. 875.

³² S. Bartole, voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Giuffrè, Milano 2001, § 4.

³³ G. Ferrara, *op. cit.*, pp. 273-274.

³⁴ S. Stamatì, *Qualche riflessione ulteriore su democrazia, rappresentanza e responsabilità. Dalla rappresentanza democratica alla rappresentanza «sbagliata»*, in G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., p. 2078.

³⁵ Corte costituzionale, sentt. 1/2014 e 35/2017.

³⁶ Senato della Repubblica, Delibera 20 dicembre 2017, *Riforma organica del Regolamento del Senato*, 18A00362, GU n. 15 del 19-1-2018. Cfr. A. Carboni - M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 12-20, pp. 32-44.

In secondo luogo, la novella stringe il vincolo del Parlamentare al partito. Infatti, è scoraggiata – anche se non vietata – la creazione di una forza politica nuova mediante una scissione dal gruppo originario. In particolare, i Parlamentari possono formare solo gruppi che corrispondano a liste candidate alle elezioni e, se cambiano gruppo, decadono da tutte le cariche del Consiglio di Presidenza e delle Commissioni parlamentari. Tale riforma chiaramente limita la libertà di mandato³⁷, ma probabilmente non assicura una maggiore presa dell'elettorato sugli eletti: infatti, non è punito l'allontanamento da un asserito mandato ricevuto dai cittadini, bensì l'allontanamento da un partito. Eppure, tale allontanamento può verificarsi anche quando è in realtà il partito ad aver tradito i propri elettori.

In conclusione, quindi, i casi presentati mostrano che vi è una tendenza a rovesciare la *ratio* dell'art. 67 Cost., esaminata in precedenza: il Parlamentare è sempre più libero nei confronti degli elettori, e lo è sempre meno nei confronti del *leader* del partito e del Governo.

4. Rispetto alle contraddizioni esposte, il superamento del divieto di mandato imperativo non sembra una soluzione accettabile, proprio per i motivi già citati: l'art. 67 Cost. è, in realtà, una garanzia delle opposizioni e delle istanze sociali più deboli, quindi è necessario per l'attuazione dell'art. 3 Cost.³⁸ Per questa stessa ragione, la valorizzazione delle procedure parlamentari rappresenta oggi una priorità.

Tuttavia, vista la crisi dei partiti, bisogna anche immaginare dispositivi che consentano un dialogo più diretto tra elettori ed eletti³⁹. In tal senso, la democrazia partecipativa sembra un'opzione credibile, in quanto appare in grado di integrare in tutti i livelli decisionali pubblici le nuove forme di aggregazione politica – diverse dai partiti – con cui la società civile si organizza.

Chiaramente, rendere effettivo questo strumento implicherebbe «cambiamenti strutturali necessari per tenere in conto le opinioni espresse»⁴⁰, eventualmente anche collegando il processo a una decisione dall'esito legalmente vincolante⁴¹. Tuttavia, ciò non deve essere considerato necessariamente lesivo dell'art. 67 Cost. Quest'ultimo, infatti, non è mai stato concepito come un valore assoluto. Innanzitutto, il nostro ordinamento contempla già istituti di democrazia diretta. In secondo luogo, vale la stessa *ratio* che in passato ha giustificato la disciplina di partito: qualche limitazione del libero mandato è possibile se serve a favorire il coinvolgimento degli elettori, specie delle parti deboli.

Oggi, la democrazia partecipativa ha sicuramente un potenziale egualitario. Basti pensare che, di fatto, le decisioni pubbliche sono già influenzate dai privati, ma solo da quelli che hanno le risorse per portare i propri interessi nelle alte sfere. Quindi, una effettiva democrazia partecipativa non farebbe altro che mettere a disposizione di tutti questa capacità di influenza, trasportando i procedimenti in un contesto trasparente e condiviso.

Tuttavia, questo potenziale egualitario non è un esito naturale, ma deve essere positivamente realizzato con norme giuridiche. Altrimenti, il rischio è che anche la questi processi siano

³⁷ M. Ainis, *Il Senato che riscrive le regole*, in *La Repubblica*, 5/12/2017. *Contra*, N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5/1/2018.

³⁸ S. Prisco, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, pp. 15-16.

³⁹ G. Azzariti, *Dopo il referendum costituzionale. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017, pp. IX-XIV.

⁴⁰ Council of Europe, *Electronic democracy ("e-democracy")*, Recommendation CM/Rec(2009)1, 18/2/2009, *Guideline G.63*, principio P.63.

⁴¹ *Ibid.*, *Guideline G.71*.

monopolizzati dalle *lobby* che hanno maggiori risorse cognitive, tecniche, economiche e amministrative⁴². Oppure, i partecipanti potrebbero auto-selezionarsi, facendo sì che in queste occasioni di deliberazione siano assenti proprio i soggetti che hanno maggiore bisogno di essere inclusi, come i ceti sociali non istruiti e le minoranze emarginate⁴³.

Di conseguenza, la partecipazione «deve essere favorita nel suo estrinsecarsi, e assistita, laddove possibile, anche con interventi finanziari»⁴⁴, al punto che «l'obbligo può estrinsecarsi mediante predisposizione di infrastrutture, erogazione di fondi, agevolazioni sul tasso di interesse, dislocazione del personale dall'ente etc.»⁴⁵.

In altri termini, si potrebbe immaginare come guida una lettura in positivo della sussidiarietà orizzontale, in connessione con l'art. 3, comma 2, Cost, che implica anche un sostegno economico e materiale da parte del settore pubblico alle iniziative spontanee di interesse generale⁴⁶. Questo significa che fornire spazi e mezzi economici per la partecipazione democratica è un obbligo per la Pubblica Amministrazione.

In questo senso, appaiono particolarmente interessanti le modalità di gestione dei beni pubblici che stanno nascendo a livello locale per la gestione dei beni comuni. In particolare, uno strumento relativamente nuovo che sta nascendo in quest'ottica è l'istituto dell' 'uso civico e collettivo urbano', ideato da alcuni movimenti sociali sul territorio per cercare un dialogo con l'Amministrazione tale da consentire un equilibrio tra l'autodeterminazione dei consociati e l'intervento del soggetto pubblico in un ruolo di garanzia e di sostegno.

Il movimento in questione è nato a Napoli, dall'Ex Asilo Filangieri, ma presto si è diffuso in altri contesti che stavano praticando analoghe modalità di interazione con le istituzioni, quali, ad esempio, Palermo, Torino e altre realtà di Napoli.

La sperimentazione dell'Asilo Filangieri nasce nel 2012 da un'occupazione da parte dei lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo, che intendevano manifestare contro la disoccupazione e le condizioni di vita precarie, così come contro le *policy* culturali nazionali, reputate inefficienti e inique. Tuttavia, l'occupazione è stata per lo più simbolica, in quanto presto si è deciso di fare del luogo un centro di produzione aperto alla città, tanto nell'utilizzo che nella *governance*. Di conseguenza, gli attivisti si sono riuniti in assemblee pubbliche e aperte e hanno avviato un processo di autonormazione, scrivendo e approvando per consenso una Dichiarazione di Uso Civico e Collettivo Urbano. Quest'ultima regola l'uso dello spazio e dei suoi mezzi di produzione secondo i criteri di accessibilità, fruibilità, inclusività, equità e autogoverno. Inoltre, proprio per assicurare questi principi, la Dichiarazione stabilisce che nessuna area o mezzo di produzione possa essere a uso esclusivo o soggetto a logiche di mercato; quindi, vige il criterio della turnazione e della gratuità, accompagnata in taluni casi dalla raccolta di donazioni e contributi non vincolanti.

In seguito, la Dichiarazione è stata recepita dal Comune di Napoli, titolare dell'immobile, attraverso due Delibere di Giunta (400/2012, 893/2015). In questo modo, il Comune ha scelto di

⁴² U. Allegretti, *op. cit.*, pp. 82-83.

⁴³ L. Bobbio, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, fasc. 1/2010, p. 129.

⁴⁴ V. Cerulli Irelli, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma 2004, p. 11. L'Autore si riferisce alla sussidiarietà orizzontale, ma valgono qui principi analoghi, in quanto si tratta in ciascun caso di un'attività di cura dell'interesse generale che si interseca con l'esercizio delle pubbliche funzioni.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 14-16; per un diverso approccio, cfr. L. Antonini, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2003, pp. 636-637.

sviluppare forme di sussidiarietà orizzontale non affidando uno spazio in concessione esclusiva a un soggetto no profit, ma investendo in un luogo accessibile a tutti e tutte e gestito da assemblee pubbliche e aperte. Infatti, in questo caso non vi è stato soltanto un riconoscimento dell'autogoverno degli abitanti, ma anche un sostegno materiale, attraverso una precisa ripartizione di responsabilità: nella Dichiarazione, scritta dal basso e riconosciuta dal Comune, i cittadini autorganizzati si sono fatti carico di tutto quanto attiene alla gestione ordinaria, demandando all'ente pubblico la fornitura di tutte quelle prestazioni che sono necessarie per rendere accessibile l'immobile in condizioni di sicurezza, come le utenze e i lavori straordinari. In tal senso, il Comune di Napoli fa sì che il perseguimento di iniziative di interesse generale non resti appannaggio delle organizzazioni di cittadini dotati di tutte le risorse economiche e organizzative necessarie per sostenere uno spazio, ma siano accessibili anche a soggetti marginalizzati e lavoratori precari come quelli del settore dell'arte, della cultura e dello spettacolo.

5. Gli stessi principi sono ovviamente validi per la democrazia partecipativa in rete. Quest'ultima, infatti, non è aliena a quella *offline*, ma è solo uno strumento «addizionale, complementare e connesso ai tradizionali processi democratici, nel senso che allarga le scelte disponibili per il pubblico che vuole prendere parte ai processi politici»⁴⁷, soprattutto in un contesto di internazionalizzazione e globalizzazione degli affari politici⁴⁸.

Di conseguenza, neanche in questo caso il soggetto pubblico può sentirsi deresponsabilizzato. Infatti, «la tecnologia non è neutrale, ma ha valori incorporati al loro interno e sue proprie metodologie»⁴⁹ e «la responsabilità per la tecnologia utilizzata risiede in capo all'istituzione cui compete lo strumento di *e-democracy*»⁵⁰. In particolare, ciascuno Stato deve assicurarsi che la tecnica tenda a parificare i punti di partenza, e non crei paradossalmente nuove disuguaglianze.

Qui si possono analizzare solo alcuni profili, coerenti con il tema di questo scritto, che si riferisce in particolare al contesto parlamentare. In questo caso, l'ipotesi più semplice che si può affrontare è l'utilizzo di piattaforme digitali *online* per le consultazioni, come è avvenuto, ad esempio, nel caso della *Dichiarazione dei diritti in Internet*, elaborata da una Commissione di parlamentari ed esperti istituita presso la Camera, e successivamente approvata con mozione.

In primo luogo, un tema che si mostra ancora forte è quello del *digital divide*: non si può partecipare attraverso le tecnologie se queste ultime non sono accessibili a tutti. Di conseguenza, il soggetto pubblico dovrebbe assicurare il diritto di accesso a Internet⁵¹. Ma non basta, in quanto altre barriere sarebbero da eliminare⁵²: ad esempio, quelle dovute alla lingua, alle disabilità, al genere, ma anche e soprattutto alle condizioni economiche. In tal senso, si può richiamare l'alfabetizzazione informatica, che è uno dei principali fattori di esclusione. Se non si affrontano queste criticità, il

⁴⁷ Council of Europe, *Electronic democracy ("e-democracy")*, cit., p. 8.

⁴⁸ *Ibid.*, *Guideline G.38*.

⁴⁹ *Ibid.*, principio P.52.

⁵⁰ *Ivi*, principio P. 53.

⁵¹ Council of Europe, *Electronic democracy ("e-democracy")*, cit., pp. 7, 9; European Parliament - Committee on Constitutional Affairs, *REPORT on e-democracy in the European Union: potential and challenges*, 2016/2008(INI), 16/2/2017, considerato M, *explanatory statement* pp. 14, 15; European Parliament - Committee on Culture and Education, *Opinion on European Parliament - Committee on Constitutional Affairs, REPORT on e-democracy in the European Union: potential and challenges*, cit., considerato 4.

⁵² European Parliament - Committee on Constitutional Affairs, *REPORT on e-democracy in the European Union: potential and challenges*, cit., artt. 22, 23, 25; European Parliament - Committee on Culture and Education, *Opinion on European Parliament - Committee on Constitutional Affairs, REPORT on e-democracy in the European Union: potential and challenges*, cit., considerato 13, 14 e 18.

rischio è che si dia una cassa di risonanza sproporzionata agli interessi privati di chi è più abile nell'uso della tecnologia⁵³.

In secondo luogo, le piattaforme devono essere costruite in modo trasparente. Per questo, le piattaforme *open source* sono da preferire rispetto a quelle proprietarie. Infatti, come mostra l'esperienza del *software* "Rousseau"⁵⁴, l'utilizzo di sistemi chiusi e incontrollabili crea il dubbio che il procedimento partecipativo sia distorto⁵⁵. Questo è problematico quando si tratta di una piattaforma di partito, in quanto l'art. 49 Cost. impone un metodo democratico, ma a maggior ragione lo diverrebbe se la piattaforma dovesse svolgere un ruolo istituzionale⁵⁶. In questo caso, infatti, la partecipazione sarebbe non inutile, ma controproducente, in quanto darebbe l'illusione di un consenso che in realtà non esiste⁵⁷.

Infine, presupposto ineliminabile della partecipazione è l'informazione. Da questo punto di vista, il soggetto pubblico deve attivamente supportare il cittadino, anche fornendo in formato *open* – liberamente modificabile, riutilizzabile e condivisibile – i dati raccolti nell'esercizio delle sue funzioni. Tale politica, infatti, è da ritenersi «costituzionalmente necessaria» non solo per ragioni di trasparenza, ma anche in funzione dell'art. 118 Cost., che obbliga il soggetto pubblico a sostenere le iniziative di interesse generale dei cittadini⁵⁸. Ogni eccezione alla pubblicazione, di conseguenza, deve essere giustificata in funzione di un valore costituzionale di pari rango.

6. In conclusione, lo scopo della ricerca è avanzare qualche proposta interpretativa che consenta di rinnovare il rapporto elettore-eletto, a fronte del clima di sfiducia e delle torsioni che vive oggi la rappresentanza.

La prima proposta è tornare a valorizzare le procedure parlamentari, integrandole anche con istituti di democrazia partecipativa elettronica e non. La seconda è contornare questo assetto con garanzie idonee a rendere la democrazia partecipativa un veicolo di uguaglianza, anche sostanziale. In tal senso, la sfida è pensare forme di intervento attivo dello Stato, che sostengano le esperienze più deboli senza menomarne la libertà.

Quindi, vi è necessità di elaborare politiche di contrasto al *digital divide*, all'analfabetismo informatico, alla chiusura dei dati e delle piattaforme, e a tanti altri fattori che ancora rendono la rete uno spazio di ineguale partecipazione.

⁵³ European Parliament - Committee on Constitutional Affairs, *REPORT on e-democracy in the European Union: potential and challenges*, cit., considerato E, M, explanatory statement pp. 1, 15; Council of Europe, *Electronic democracy ("e-democracy")*, cit., p. 6, principio P.64, *Guideline* G.13, G.73, G.77.

⁵⁴ T. Toniutti, *Io candidato alle Parlamentarie M5s: diario di una partita alla "Roulette Rousseau"*, in *Repubblica.it*, 26/1/2018, in http://www.repubblica.it/politica/2018/01/26/news/diario_parlamentarie-187340907/.

⁵⁵ AA.VV., *Le « gouvernement ouvert » à la française : un leurre ?*, in *LaQuadrature.net*, 5/12/2016, pp. 4-5, 7.

⁵⁶ Cfr. l'intervista a F. Sarzana in M. Perrone, *M5S a Palazzo Chigi? Sarebbe il primo caso al mondo di partito digitale al governo*, in *IlSole24Ore.it*, 13/4/2018.

⁵⁷ A. Algostino, *L'osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case-study sulla democrazia e sul dissenso*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2009, p. 5.

⁵⁸ G. De Minico, *Gli open data: una politica "costituzionalmente necessaria"?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12/6/2014, pp. 3-4.