

Rappresentanza degli interessi, Lobbying, Informazione ed Educazione: per una nuova declinazione della democrazia rappresentativa

di Francesco Giuseppe Campodonico* e Claudio Cozzi Fucile**

SOMMARIO: 1. Le crisi della rappresentanza nella crisi della democrazia – 2. Uso dello strumento referendario e c.d. “e-democracy” al fine di un più pieno inveroamento del principio di sovranità popolare: una “fictio iuris” – 2.1. L’utilizzo dello strumento referendario nell’ottica (in particolare, ma non solo) della rivitalizzazione della democrazia rappresentativa – 2.2. L’utilizzo delle ICT nella c.d. “e-democracy” per un pieno inveroamento della sovranità popolare: più ombre che luci – 3. Quale partecipazione? Per una nuova declinazione della democrazia rappresentativa – 4. La possibile incidenza positiva della rappresentanza di interessi – 5. Nel tentativo di salvarsi: il modello di Regione Toscana.

1. *Le crisi della rappresentanza nella crisi della democrazia*

Pierre Rosanvallon nel 2011¹ ricordava come non vi sia mai stato, nella storia dell’affermazione e dei processi democratici, un periodo in cui qualcuno, da qualsiasi parte, non avesse dichiarato che la democrazia, così come conosciuta fino a quel punto, vertesse in uno stato di profonda e desolante crisi. Misurandosi nello sforzo di ricostruire il dibattito attinente la crisi della democrazia propriamente intesa, le sue manifestazioni e i suoi sintomi, risulta necessario ripercorrere a ritroso le tappe scandite dalle scienze sociali nell’ultimo secolo. Le prime analisi sulle dinamiche connesse alla crisi della democrazia muovono già a partire dagli inizi del XX secolo, essendo oggetto di attenzioni da parte di studiosi e ricercatori di eterogenee dottrine. In letteratura è consuetudine individuare negli studiosi delle democrazie europee degli anni Venti e Trenta i primi che posero attenzione, all’interno delle pro-

* Dottorando di ricerca in *Scienze Giuridiche*, Curriculum di *Teoria dei Diritti Fondamentali, Giustizia Costituzionale, Comparazione Giuridica, Diritto e Religione*, Università degli Studi di Pisa.

** Dottorando di ricerca in *Social Sciences and Humanities*, Curriculum “*Society and Politics*”, Dipartimento di Scienze Sociali, Politiche e Cognitive, Università degli Studi di Siena.

P. ROSANVALLON, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton, 2011.

¹Pur nella comune concezione dello scritto, i paragrafi 1 e 5 sono da attribuire a Claudio Cozzi Fucile, mentre i paragrafi da 2 a 4 a Francesco Giuseppe Campodonico.

prie agende scientifiche, alle vicissitudini che caratterizzarono le democrazie occidentali di inizio 1900². Tra questi emerge chiaramente il lavoro pionieristico di Karl Dietrich Bracher³ a cui seguirono i contributi di autorevoli autori: Farneti (sul lato italiano), Linz e Almond.⁴

Farneti, a inizio degli anni '70, facendo leva sulla differenza e sulla interconnessione tra società civile, istituzioni e società politica, rilevava come la crisi di un sistema parlamentare si originava laddove la tensione che caratterizzava e distanziava i tre poli veniva esasperata, ovvero, per citare lo stesso autore, nel momento in cui “*la divisione del lavoro*” tra strutture tra loro emancipate – civili, politiche e istituzionali – veniva meno.⁵ Sempre Farneti evidenziava saggiamente come la crisi di un sistema parlamentare potesse essere letta alla luce dei fallimenti della politica – e quindi degli stessi politici – laddove la stessa avesse fallito nel mantenere solidi i confini della società. In altre parole, per Farneti la crisi di un sistema parlamentare si originerebbe dal mancato disinnescamento di susseguenti divisioni politiche originatesi dalla società civile e dalle istituzioni. Quest'ultime due sfere, a loro volta, tenderebbero a politicizzare proprie tensioni con la volontà di rifletterle nell'arena della società politica, invadendola.⁶

Sul solco di questi lavori Morlino negli anni '70 forniva una definizione chiara di cosa si intendesse con democrazia in crisi: un regime non stazionario in uno stato di *risultato di equilibrio*. Ricavando dimensioni ampiamente inscritte all'interno dell'analisi sistemica,⁷ la detta dinamica di equilibrio era ponderata come il risultato dell'incontro di almeno 5 dimensioni: le domande politiche provenienti dalla comunità; un determinato livello di sostegno al vigente regime svincolato dalle domande poste allo stesso; circoscritti e conosciuti chiari meccanismi decisionali; ben definite decisioni conseguenti a quest'ultimi; infine, un meccanismo generale improntato sul principio del feedback. Mor-

² L. MORLINO, *La crisi della Democrazia*, in Italian Political Science Review - Rivista Italiana Di Scienza Politica, vol. 9, fasc. 1, 1979, 37-70.

³ K.D. BRACHER, *Die deutsche Diktatur: Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus*, Berlino, 1969, tradotto in *La dittatura tedesca* a cura di Il Mulino, Bologna, 1973.

⁴ Si veda L. MORLINO, *Crisi e Mutamento politico*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, vol. 5, 1975; G.A. ALMOND, S.C. FLANAGAN, R.J. MUNDT, *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Boston, 1973; J.J. LINZ, *Breakdown and Reequilibration*, in *The Breakdown of Democratic Regimes*, a cura di J. J. LINZ, A. STEPAN, Baltimore, vol. 1, 1978, 99.

⁵ P. FARNETI, *Sistema politico e società civile*, Torino, 1971.

⁶ P. FARNETI, *La crisi della democrazia italiana e l'avvento del fascismo: 1919-1922*, in Italian Political Science Review - Rivista Italiana Di Scienza Politica, vol. 5, fasc. 1, 1975, 45-82.

⁷ D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, 1965.

lino individua tra le cause della crisi della democrazia la dissoluzione ovvero, in maniera ancor più netta, la rottura della coalizione dominante identificata con il regime vigente, a cui associa però anche la necessaria assenza di una seconda coalizione dominante – alternativa alla prima ed eppure comunque interna al medesimo regime – che possa prenderne il posto.⁸

Più recentemente svariati autori hanno convenuto, convergendo, sulla drammaticità del momento storico, decretando “la morte della democrazia”⁹ ovvero l’avvento della post-democrazia.¹⁰ In siffatto contesto specifiche dimensioni fungono da spie del livello di crisi della democrazia, Simon Tormey ne evidenzia quattro: l’affluenza alle urne, la *Party membership*, il generale interesse nei confronti della politica e la fiducia verso i politici.¹¹ L’astensionismo, ponderato tra tornate elettorali susseguenti, se in precedenza era limitato alle cosiddette occasioni elettorali di “*secondo ordine*”¹², negli ultimi anni sembrerebbe affliggere anche gli appuntamenti politici più sensibili.¹³

Ma lo scollamento è ancora più evidente se osservato mediante le dimensioni della *Party membership*, ovverosia, il tasso di iscrizione ai partiti politici, e di come questo vari nel corso del tempo¹⁴. I partiti politici, in quanto associazioni fondate su un’adesione (formalmente) libera di individui,¹⁵ assicurano

⁸ L. MORLINO, *La crisi della Democrazia in Italian Political Science Review - Rivista Italiana Di Scienza Politica*, vol. 9, fasc. 1, 1979, 37-70.

⁹ Ci si riferisce a J. KEANE, *The Life and Death of Democracy*, London, 2009. Si veda anche il contributo di D. DELLA PORTA, *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*, Cambridge, 2013.

¹⁰ Con Post-Democrazia, Crouch, intende una specifica condizione in cui vertono le tradizionali istituzioni democratiche per mezzo e delle sue più comuni procedure quali: gli appuntamenti elettorali, le condizioni di suffragio universale e la tradizionale divisione dei poteri. Tali procedure, però, risulterebbero svuotate dei loro tradizionali significati: i cittadini, non più al centro del meccanismo politico, sarebbero spodestati dal ruolo di decisori pubblici in funzione di nuovi centri di potere. Si veda C. CROUCH, *Post-Democracy*, Cambridge, 2004.

¹¹ S. TORMEY, *The Contemporary Crisis of Representative Democracy*, in *Democratic Theory*, vol. 1 fasc. 2, 2014, 104-112.

¹² K. REIF, H. SCHMITT, P. NORRIS, *Second order elections*, in *European Journal of Political Research*, vol. 31, fasc. 1-2, 1997, 109-124.

¹³ M. IMPROTA, E. MANNONI, C. MARCELLINO, F. TRASTULLI, *Voters, issues, and party loyalty: The 2022 Italian election under the magnifying glass*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale – Italian Journal of Electoral Studies*, vol. 85, fasc. 2, 2022, 3-27.

¹⁴ Si veda ad esempio P. MAIR, I. VAN BIEZEN, *Party membership in twenty European democracies. 1980-2000*, in «Party Politics», vol. 7, fasc. 1, 2001, 5-21.

¹⁵ Il chiaro riferimento è all’opera di M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen,

ad indicatori di una generale insofferenza misurata mediante la capacità (o meglio, l'incapacità) di attrarre nuovi iscritti e militanti. La nascita di nuove formazioni partitiche, ovvero nuovi modelli di partecipazione politica, il collasso dei classici sistemi partitici creatosi attorno ai tradizionali *cleavages* sono nette manifestazioni del lento ma graduale declino della legittimità sociale delle formazioni partitiche, comunemente intese, nelle democrazie del XXI secolo.¹⁶

Muovendoci brevemente dalla classica ricostruzione di Kirchheimer, le degenerazioni che hanno afflitto le organizzazioni partitiche possono essere descritte ripercorrendo le vicende che hanno contemporaneamente caratterizzato e condizionato le dinamiche degli stessi partiti e la storia del XX secolo dell'Europa occidentale. Le dinamiche condizionanti la struttura, le dimensioni e l'organizzazione dei partiti organizzati di massa viene così articolata in tre alterne fasi: l'ascesa dell'organizzazione partitica, estesi fino al primo conflitto bellico mondiale e caratterizzata dai primi tentativi di raccolta delle forze e di strutturazione delle masse; un secondo periodo compreso tra gli anni '20 e '30 del 1900, caratterizzato dalle prime esperienze di governo dei partiti organizzati di massa e dai successivi fallimenti (dimostrando pienamente la necessità di una più ampia base di consenso popolare verso lo stesso sistema politico); una terza fase successiva alla Seconda Guerra Mondiale subordinata dalla trasformazione dei partiti organizzati di massa in partiti *catch-all*, qualificati questi ultimi dalla volontà di perseguire un generale ampliamento dei confini del proprio elettorato di riferimento.¹⁷ Ancora Ignazi, nel 2012,¹⁸ osservava correttamente come la relazione intercorrente tra partito politico e cittadino, fortuitamente definita come "*parties without partisans*"¹⁹, non abbia però eccessivamente influenzato il potere del primo

Vol. 1, 1922, tradotto in *Economia e società* a cura di MASSIMO PALMA, Roma, 2005.

¹⁶ M. CERRUTO, C. FACELLO, *Il cambiamento dei partiti tradizionali al tempo dell'antipolitica*, in *Quaderni di Sociologia*, vol. 65, 2014, 75-96; si veda anche R.J. DALTON, D. M. FARRELL, I. MCALLISTER, *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford-New York, 2011.

¹⁷ Il riferimento qui è ai contributi nella scienza politica e nello studio delle degenerazioni dei partiti politici di Kirchheimer. Si veda, ad esempio, O. KIRCHHEIMER, *The transformation of the Western European Party Systems*, 1966, ripubblicato in *Politics in Western European democracies: patterns and problems*, a cura di G.C. BYRNE, S. K. PEDERSEN, NEW YORK, 1971, 151-166.

¹⁸ Si veda P. IGNAZI, *Forza senza legittimità*, Roma-Bari, 2012.

¹⁹ R.J. DALTON, M.P. WATTENBERG, *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, 2000.

nella sfera pubblica. A ciò è possibile altresì far conseguire una tendenziale ed omogenea ostilità nei confronti della classe politica, così come osservato anche da Tormey.²⁰ Il lento ma graduale scollamento tra il partito politico e la sua tradizionale fonte legittimante – il cittadino elettore – ha così generato un condiviso senso di sfiducia nei propri confronti descrivendo più chiaramente i contorni di una crisi della rappresentanza che è anche crisi della democrazia.²¹

2. *Uso dello strumento referendario e c.d. “e-democracy” al fine di un più pieno invero-mento del principio di sovranità popolare: una “fictio iuris”*

Il punto di partenza della nostra analisi, dunque, non può che essere individuato in questa persistente crisi della democrazia rappresentativa descritta nel paragrafo precedente.

Una crisi che ha diverse concause, tra le quali certamente sono da annoverare i fenomeni della globalizzazione e della subordinazione della politica all'economia²², nonché il processo di integrazione europea, il quale ha ulte-

²⁰ S. TORMEY, *The Contemporary Crisis of Representative Democracy*, cit.

²¹ P. IGNAZI, *Forza senza legittimità*, cit.; si veda anche G. SARTORI, *Party types, organisation and functions*, in *West European Politics*, vol. 28, fasc. 1, 2005, 5-32. n. 3/2017, 1 ss.

²² Il quale si è registrato in maniera crescente, specie a partire dall'introduzione, tramite la L. Cost. 20 Aprile 2012, n. 1, del principio di pareggio di bilancio all'art. 81 Cost., sul quale v., *ex multis*, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 17.04.2012, disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 08.05.2012, disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 15.11.2011, disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino*, 25.05.2011, 1 ss.; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 198 ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 2012, 2513; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, 51 ss. Tale riforma costituzionale ha avuto un impatto estremamente significativo, specie, ad esempio, rispetto alla garanzia dei diritti sociali, sulla quale cfr. G. RAZZANO, *Lo “Statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, 1 ss.; *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, a cura di E. CATELANI, R. TARCHI, Napoli, 2015. A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 2.2.2017, disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>; G. PITRUZZELLA, *La crisi*

riormente eroso il campo della sovranità statale²³.

L'elemento forse più importante che ha contribuito all'avvento di tale situazione critica è, tuttavia, la connessa e contemporanea crisi dei partiti²⁴;

e la rottura dell'equilibrio: il nuovo volto dei diritti sociali, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa, a cura di E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE, Napoli, 2013; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1981, 755 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, 1989, 772 ss.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi Mazzotti*, Padova, 1995, II, 101; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte Costituzionale a confronto*, Torino, 2000; G. BERTI, *Mutamento dello Stato sociale e decentramento istituzionale: effetti sulla tutela dei diritti*, in *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, a cura di G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Atti del Convegno, Roma, 9 giugno 2003, Milano, 2003, 18 ss.; A. SPADARO, *I Diritti Sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 1 ss., disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>; A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, 1 ss., disponibile in: <https://gruppo-dipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa>; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, *ibid.*; D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte Costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazione in Cammino*, 20.7.2015, disponibile sul sito <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>; M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte Costituzionale chiede al Legislatore di motivare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 1 ss. disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it>; cfr., da ultimo, F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, in *Lettera AIC*, n. 2/2023, ed i contributi ivi contenuti.

²³ A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare vs sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto Pubblico Rassegna online*, fasc. 1/2015, 85 ss., disponibile al seguente link: <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/issue/view/481>.

²⁴ In generale, sul tema della crisi del sistema partitico, cfr., *ex plurimis*, C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano 1982, 2 ss.; O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Dem.Dir.*, nn. 3 e 4/2009, 23 ss.; S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 7 ottobre 2015, 4 ss., disponibile sul sito <https://www.federalismi.it/>; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Crisi della democrazia e dei partiti in Italia e nel mondo*, a cura di G. INCORVATI, F. MARCELLI, Roma, 2010, 102 ss.; M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos*, n. 1/2016, 1ss., disponibile in: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, a cura di E. ROSSI, L. GORI, Pisa, 2011; cfr. ANCHE F. BIONDI, *Cbi finanzia i partiti*, in *Lettera AIC*, n.

questi ultimi, caratterizzati da una disciplina costituzionale volutamente generica, frutto di un dibattito “essenziale” in seno all’Assemblea Costituente²⁵, sono venuti a ricoprire in via di fatto un ruolo di assoluto rilievo nella nostra forma di Stato²⁶.

Tuttavia, al momento essi si dimostrano altamente deficitari nell’esercizio del proprio ruolo di “catalizzatori”, di collante tra Stato-Istituzione e Stato-Comunità.

Tale sopravvenuta incapacità, invero, dipende anche dal mutamento del contesto di riferimento, e dunque dalla successione di modelli culturali e normativi tra loro in netta antitesi, nonché dalla scomposizione e frammentazione del tessuto sociale²⁷.

A seguito di tutto ciò, negli ultimi anni si è venuto a creare un tentativo di risposta, che non può che considerarsi come alternativo ed in contrapposizione al disegno delineato in Costituzione, per i motivi che si andranno a breve ad esplicitare.

Si tratta, in particolare, di una “tendenza” alla svalutazione dell’organo parlamentare e dei meccanismi rappresentativi in genere, e volta invece a privilegiare forme di c.d. “democrazia diretta” (o “partecipativa”), per tali intendendosi l’istituto referendario nelle sue diverse declinazioni, quest’ultimo a sua volta facilitato dall’avvento e dall’impiego delle nuove tecnologie nell’ambito della comunicazione.

Quali estrinsecazioni di tale tendenza a spostare le decisioni dall’asse parlamentare a quella di governo, o comunque a svilire il ruolo del Parlamento, possono citarsi varie prassi e progetti di riforma costituzionale, alcuni effettivamente posti in essere, altri invece mai concretizzatisi. In particolare:

2/2024, 1 ss., ed i contributi ivi contenuti, disponibile in: <https://www.associazionedei-costituzionalisti.it/it/la-lettera/tutte-le-lettere>.

²⁵ Sul tema N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, spec. pagg. 212-214; 6 S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. MERLINI, Firenze, 2009, 9, che rileva all’interno della formula normativa dell’art. 49 «debolezza, contraddittorietà ed incompiutezza». Così anche S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 708 che evidenzia le «scarne indicazioni» e la «lapidarità» dell’art. 49.

²⁶ Sulla legittimazione sociale acquistata dai partiti nel primo periodo dell’Italia repubblicana cfr. ad es. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* In *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2008, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it.

²⁷ M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012, spec. 46 ss.

Le prassi ed i fenomeni affermatesi in via di fatto in tema di procedimento legislativo (quali, ad esempio, l'abuso della decretazione d'urgenza, il ricorso sistematico alla questione di fiducia, l'istituto del c.d. "maxiemendamento", la prassi in materia di DDL di bilancio ecc.);

L'avvenuta riforma del c.d. "taglio del numero dei parlamentari" approvata con Legge Cost. n. 1 del 2020²⁸;

La paventata abolizione del divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost.;

Il tentativo di riforma costituzionale dell'art. 71 Cost., al fine di introdurre una forma di referendum propositivo, ovvero di "iniziativa popolare indiretta"²⁹;

²⁸ Cfr., fra i molti contributi, M. ARMANNO, *La riduzione del numero dei parlamentari e i principi di libertà e personalità del voto (secondo la Corte costituzionale)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, disponibile in www.forumcostituzionale.it; V. BALDINI, *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, 1657 ss., disponibile in www.dirittifondamentali.it; B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, editoriale del 23 Settembre 2020, disponibile in www.federalismi.it; P. COSTANZO, *quando i numeri manifestano principi, ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consultaonline*, n. 1/2020, 75 ss., disponibile in <https://giurcost.org>; M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *federalismi.it*-paper, 9 Settembre 2020, disponibile in www.federalismi.it; G. GUERRA, *Quando il legislatore costituzionale "dà i numeri" è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 507 ss., disponibile in www.forumcostituzionale.it; G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 191 ss., disponibile in: www.forumcostituzionale.it; *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura di E. ROSSI, Pisa, 2020; G. PASSARELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in *Federalismi.it*, paper, 15 aprile 2020, disponibile in www.federalismi.it; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 44 ss., disponibile in www.costituzionalismo.it; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 326 ss., disponibile in: www.forumcostituzionale.it; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3/2020, 69 ss., disponibile sul sito www.osservatorioaic.it; C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022, 1 ss., disponibile su <http://www.rtsa.eu>.

²⁹ Cfr., ad es., P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid rassegna*, n. 3/2019, 1 ss., disponibile sul sito www.astrid-online.it; M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzio-*

Ancora, può ulteriormente farsi riferimento al c.d. “contratto di governo”, sottoscritto dalle forze politiche che hanno costituito il “Governo Conte I”, primo di tre esecutivi succedutisi nell’arco della XVIII Legislatura, nell’ambito del quale si legge, tra le altre cose, che “Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. [...]”

È inoltre fondamentale potenziare un imprescindibile istituto di democrazia diretta già previsto dal nostro ordinamento costituzionale: il referendum abrogativo. Per incentivare forme di partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale occorre cancellare il quorum strutturale - ovvero la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto - al fine di rendere efficace e cogente l’istituto referendario. [...] Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l’introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi.³⁰

L’obiettivo dichiarato, dunque, sarebbe duplice: da una parte, la rivitalizzazione della democrazia rappresentativa, dall’altra un maggiore ed autentico inveramento del principio di sovranità popolare. Pertanto, in prima battuta pare necessario verificare se ed in che misura tale finalità sia, per tale via, realmente conseguibile.

nale, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2/2019, 201 ss., disponibile sul sito www.osservatorioaic.it; A. MORRONE, *L’iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it*, n.23/2018, 4 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it; C. PINELLI, *Referendum propositivo e Democrazia Rappresentativa*, in *astrid rassegna*, n. 3/2019, disponibile sul sito www.astridonline.it; M. LUCIANI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 4 dicembre 2018, in *Astrid rassegna*, n. 18/2018, disponibile in www.astrid-online.it; M. BELLETTI, *Considerazioni sul ddl AS n. 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, 1 ss., disponibile sul sito www.senato.it; G. GRASSO, *Audizione resa il 10 aprile 2019, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 1089, “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”*, 1 ss., disponibile sul sito www.senato.it; G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

³⁰ Cfr. *Contratto per il governo del cambiamento*, governo Conte I, sottoscritto dall’allora Capo politico del Movimento cinque stelle, Luigi Di Maio, e dal Segretario federale della Lega, Matteo Salvini, art. 20.

2.1. *L'utilizzo dello strumento referendario nell'ottica (in particolare, ma non solo) della rivitalizzazione della democrazia rappresentativa*

A tal fine, si ritiene utile e necessario partire da qualche brevissima considerazione in merito alla natura dell'istituto referendario, latamente inteso.

Nella manualistica prevalente si è soliti affermare come il referendum abrogativo rappresenti un'espressione di "democrazia diretta", e conseguentemente l'uso di quest'ultima espressione risulta oramai inflazionato.

Nonostante ciò, autorevole dottrina critica questa categorizzazione, in particolare non ravvisando, rispetto all'istituto referendario, né la sostanza³¹, né i c.d. "presupposti tecnici", poiché l'esercizio diretto di sovranità non potrebbe prescindere da una deliberazione priva di "intermediari che si frapponessero fra il decisore e la decisione" e "in regime di compresenza fisica dei consociati"³².

Conseguentemente, non ci si troverebbe dinanzi ad un'autentica fattispecie di democrazia diretta, ma ad un sotto modello di democrazia rappresentativo-partecipativa³³, dovendosi allora verificare "se i rami partecipativi che innestiamo sul tronco rappresentativo siano geneticamente compatibili e non mettano a rischio la salute della pianta"³⁴.

Ebbene, l'istituto referendario, in ambito costituzionale, è stato indubbiamente considerato dai Costituenti come un importante strumento di inte-

³¹ In quanto, come sostenuto da M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio Costituzionale*, n.1-2/2019, 202, disponibile sul sito www.osservatorioaic.it, "diretta è la democrazia che non contempla mediazioni, nella quale la decisione popolare è propriamente im-mediata [...] Nel referendum, invece, la mediazione è presente ad ogni passo: nella decisione sull'an, sul quomodo e sul quando".

³² M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 19-20-21 Giugno 2003, 184; sul referendum cfr. anche A. MANGIA, *referendum*, Padova, 1999; *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, a cura di M. LUCIANI, M. VOLPI, Roma-Bari, 1992; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo oggi. Qualche considerazione introduttiva*, in *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022 nuove tendenze e nodi irrisolti*, a cura di D. CHINNI, L. PACE, Roma, 2024.

³³ In M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37/2008, 160, si afferma come "lungi dall'essere un istituto di democrazia diretta, il referendum è un istituto che possiede un senso proprio nel contesto della rappresentanza e che si può qualificare (non già come istituto di democrazia diretta, ma come istituto di partecipazione popolare, di tipo istituzionale".

³⁴ M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum*, cit., 202.

grazione-correzione del meccanismo rappresentativo; nonostante ciò, appare altrettanto indubbia la chiara ed univoca scelta del legislatore costituente a favore del principio rappresentativo, al punto che esso può a tutti gli effetti essere fatto rientrare nei principi supremi del nostro ordinamento, essendovi una “indissolubile strutturazione con i principi e le forme del nostro ordinamento costituzionale”³⁵.

Conseguentemente, il ruolo dell’istituto referendario non può che essere ancillare e complementare alla democrazia rappresentativa, e ciò è dimostrato dall’utilizzo “perimetrato” e “parsimonioso” dell’istituto, nonché dal non accoglimento in Costituzione del referendum propositivo, nonostante la proposta in tal senso formulata da Mortati³⁶.

Alla luce di ciò, risulta evidente l’incompatibilità, sotto molteplici aspetti, tra l’ordito costituzionale ed il rilievo che si intenderebbe dare all’istituto del referendum nel nostro ordinamento; tale incompatibilità è ancor più manifesta, se si prende specificamente in considerazione il tentativo di riforma costituzionale dell’art. 71 Cost.

Come noto, le proposte originarie³⁷ sono poi confluite, con modificazioni, nella proposta unitaria A.C. 1173 approvata in prima lettura alla Camera in data 21.02.2019, e successivamente approdata in Senato, sotto forma di A.S. 1089³⁸.

³⁵ L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2015, 11 ss., 12, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it; inoltre, in G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2015, 1 ss, cit. 3, disponibile in: www.costituzionalismo.it, si legge come la rappresentanza si configuri “come necessità, come forma della democrazia e come carattere qualificante dello stato moderno”.

³⁶ Sul punto, cfr. I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi.it*, n. 10/2019, 1 ss., 5, disponibile sul sito www.federalismi.it; 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, 202 ss., 211, disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>.

³⁷ In particolare, proposta di legge costituzionale D’Uva ed altri: “Modifica all’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare (A.C. 1173); proposta di legge costituzionale Ceccanti et alii (A.C. 726), e proposta di legge costituzionale Magi (A.C. 1447).

³⁸ In particolare, la riforma prevedeva l’aggiunta, dopo il secondo comma dell’art. 71 Cost., della disposizione per la quale “quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l’approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il referendum è indetto sulla pro-

L'obiettivo era l'introduzione di un nuovo istituto, la cui qualificazione peraltro era dubbia, oscillando tra quella di "referendum propositivo" e quella di "iniziativa legislativa popolare rafforzata".³⁹

Nei confronti di quest'ultima sono state formulate diverse critiche: in particolare, è stato fatto notare come per tale via si sarebbe sostanzialmente conseguita la configurazione di una nuova fonte di produzione legislativa con forza passiva rinforzata⁴⁰.

Inoltre, dati i limiti che sarebbero stati imposti al Legislatore con riferimento alla possibilità di modificare la disciplina legislativa introdotta per tale tramite, nonché di approvarne in seguito una contrastante, tale nuova fonte sarebbe, in definitiva, stata gerarchicamente sovraordinata a quella parlamentare⁴¹.

Ancora, le ulteriori limitazioni alla discrezionalità del Legislatore parlamentare, per ciò che concerne la modificabilità della proposta proveniente dal Comitato promotore, lungi dall'assecondare l'assetto delineato in Costituzione, avrebbe al contrario contribuito all'affermarsi di una concezione dell'istituto in chiave avversativa, concorrenziale e potenzialmente antiparlamentare⁴².

Tale prospettiva appare ben diversa da quella che anima la disciplina costituzionale dell'istituto referendario, per la quale, tramite quest'ultimo "si integra, preclude, consiglia o corregge, nel senso consono alla volontà del popolo sovrano, l'esercizio concreto dei poteri esercitati in virtù della rappresentanza politica democraticamente configurata"⁴³.

posta presentata, ove i promotori non vi rinunzino. La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum non è approvata".

³⁹ P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid rassegna*, n. 3/2019, disponibile sul sito www.astrid-online.it, 1 ss.; A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it*, n. 23/2018, 4 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it; M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019, 1 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it.

⁴⁰ D. PORENA, *Referendum "legislativo" e istituti di democrazia partecipativa*, cit., 207.;

⁴¹ D. PORENA, *op. cit.*, spec. pagg. 233 e ss.

⁴² G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁴³ G. M. SALERNO, *Il Referendum*, Padova, 1992, 273.

Sempre sul punto pare utile, altresì, richiamare una risalente ma illuminata dottrina, la quale ha operato una distinzione netta tra referendum ed iniziativa legislativa popolare, evidenziando come, in questo secondo caso, il popolo svolga solo un ruolo di stimolo rispetto all'avvio di un procedimento nel quale si registra il “pieno dominio delle assemblee legislative”⁴⁴.

Dunque, un conto è il tentativo di favorire una partecipazione effettiva ed attiva del popolo tramite la valorizzazione dell’iniziativa legislativa popolare, in una prospettiva “dialogante”⁴⁵; ben altri sono gli intenti quasi “ricattatori” alla base del tentativo di riforma costituzionale, i quali sembrano animati da una prospettiva conflittuale.

Peraltro, tale “rivalità” avrebbe rappresentato un *unicum*, altresì, nel panorama comparato, laddove è stato opportunamente notato come, anche in ordinamenti dove il referendum assume un rilievo primario, quali la Svizzera, di esso viene dettata una disciplina costituzionale⁴⁶ la quale “non tocca in nulla l’ambito legislativo, proprio per evitare il potenziale cortocircuito riguardo alla sovranità che ne deriverebbe dal conflitto, in una consultazione popolare, tra una proposta legislativa federale predisposta dall’organo legislativo (l’Assemblea federale) e quella, invece, predisposta tramite un’iniziativa popolare”⁴⁷.

⁴⁴ F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, §6; in M. VOLPI, *Referendum ed iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2016, 1ss., 10, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it, si legge inoltre che “l’iniziativa popolare trova il suo fondamento in una concezione della democrazia che considera la comunità dei cittadini titolare di tutti i poteri e quindi si configura come un atto di legislazione popolare, mentre il referendum su un atto proveniente da un potere pubblico si basa su una visione della democrazia che attribuisce agli organi dello Stato-persona la titolarità dei poteri e quindi agisce in funzione di controllo o di stimolo da parte del corpo elettorale nei confronti del soggetto pubblico titolare del potere”.

⁴⁵ In tale prospettiva pare porsi, ad esempio, l’art. 107, comma 4, Regolamento della Camera, il quale afferma come “Per i progetti di legge di iniziativa popolare non è necessaria la presentazione prevista nel comma 1. Quando tali progetti siano stati approvati dalla Camera nella precedente legislatura o il loro esame sia stato esaurito in Commissione, si applicano, se vi sia richiesta del Governo o di un Presidente di Gruppo, le disposizioni previste nei commi precedenti, diversamente i progetti stessi sono nuovamente deferiti alle Commissioni competenti per materia, secondo la procedura ordinaria.”

⁴⁶ Cfr. Costituzione Svizzera, artt. 138 e 139, consultabili sul sito www.fedlex.admin.ch.

⁴⁷ S. CECCANTI, *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fasc. spec., Maggio 2019, 131 ss., 134, il quale a sua volta richiama, sul punto, G. GUIGLIA e B. KNAPP, *L’organizzazione dei poteri e il fede-*

Pertanto, per tale via non si otterrebbe una rivitalizzazione della democrazia rappresentativa, ma al contrario la sua definitiva compromissione.

Inoltre, e conseguentemente, nemmeno pare possibile conseguire la piena realizzazione della sovranità popolare, a causa dello stretto collegamento sussistente tra la rappresentanza e quest'ultimo principio⁴⁸.

Infatti, il vero e proprio *trait d'union* di tutta l'esperienza dello Stato costituzionale è rappresentato dal necessario contingentamento del potere; e tale limitazione “non proviene da un principio diverso da quello che legittima il potere, ma dallo stesso principio, quello democratico, incarnato al massimo livello dalla Costituzione: è, cioè, all'interno della costituzione che il principio democratico, per così dire, si sdoppia nella versione maggioritario-rappresentativa dell'esercizio del potere e in quella garantistica della limitazione del potere”⁴⁹.

Nella democrazia costituzionale, dunque, il meccanismo rappresentativo viene posto in essere al fine di arginare una concezione assoluta della sovranità popolare; in tale ottica va letta l'affermazione di Mortati⁵⁰, per il quale quest'ultima è strettamente legata alla rappresentanza, nonché intuitivamente fondata sul concetto di popolo.

Il popolo, a sua volta, consiste in una plurisoggettività, intesa come insopprimibilità della molteplicità⁵¹; in altri termini, “l'insopprimibile pluralità e molteplicità del popolo trovano nella rappresentanza democratica il veicolo tramite il quale tutti e ciascuno i componenti la Res publica sono chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi normativamente posti in capo

ralismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione, Torino, 2000; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta: il referendum in Svizzera*, in *dpceonline*, n. 3/2005. D'altro canto, anche in altri ordinamenti, quali ad esempio la Francia, sono i Parlamentari a ricercare i cittadini, in prospettiva di collaborazione tra rappresentanti e rappresentati; su questi profili cfr. E. GARCIA, E. PALICI DI SUNI, M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Milano, 2018.

⁴⁸ Cfr. O. CHESSA, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 1ss., disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>.

⁴⁹ A. DI GIOVINE, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in *Magistratura e Democrazia italiana: problemi e prospettive*, a cura di S. SICARDI, Napoli, 2010, 38; cfr. anche G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, 1 ss., 6-7, disponibile in: www.costituzionalismo.it.

⁵⁰ C. MORTATI, *Art. 1*, in *Principi fondamentali. Art. 1-12 Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1975, p. 2.

⁵¹ D. NOCILLA, *voce Popolo*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 382.

alla Repubblica”.⁵²

Allora il popolo consisterebbe, in definitiva, nella sede dove la soggettività del singolo viene esaltata, nell’ambito di una comunità; da ciò deriva la circostanza per la quale la sede rappresentativa è stata ritenuta quella più idonea e funzionale alla sintesi di questa pluralità⁵³, alla composizione del conflitto insito in qualunque democrazia⁵⁴.

Da qui, ancora, la conseguenza per la quale il rapporto rappresentativo non si risolve totalmente nel rapporto elettivo, né l’esercizio della sovranità equivale al solo esercizio del diritto di voto, nella misura in cui “la sovranità del popolo non può ridursi all’espressione del voto, una volta tanto, ma significa esercizio effettivo e continuo dei diritti costituzionalmente garantiti al fine di influenzare le decisioni degli organi supremi dello Stato”⁵⁵.

La sovranità, allora, “non è attribuita al popolo come unità indivisibile... ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico”⁵⁶.

Da qui, dunque, l’idea della partecipazione come completamento della rappresentanza⁵⁷ e come anima della sovranità popolare, nella sua predetta

⁵² L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, cit., 19.

⁵³ In tal senso A. D’ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell’era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 583 ss., 589, disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/it/>, sottolinea come la meccanica della democrazia diretta risulti «assolutamente inadeguata, quando la decisione politica postula operazioni di bilanciamento tra interessi diversi, che aprono la strada a una pluralità di soluzioni intermedie».

⁵⁴ P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, n. Spec. 1/2017, 1 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it; L. VIOLANTE, *Democrazie senza memoria*, Torino, 2017, spec. 115 ss., dove si legge “Il conflitto è ineliminabile nelle democrazie. La democrazia non si considera perfetta e quindi i regimi democratici sono messi continuamente in discussione proprio attraverso il conflitto politico... Un vivere civile che rinuncia al conflitto si condanna alla decadenza ... Il conflitto democratico non è certamente facile, perché ha bisogno di attori politici maturi, sicuri della propria identità, in grado di autolimitarsi, consapevoli della loro responsabilità nei confronti dell’intera nazione”.

⁵⁵ L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin, Atti del Convegno di studio*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 2004, cit. pag. 6.

⁵⁶ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Studi in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1955, 439.

⁵⁷ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua*

declinazione “continua”⁵⁸.

Alla luce di quanto detto, pare doveroso già in questa sede sottolineare la radicale inadeguatezza del tentativo di rivitalizzare il principio di sovranità popolare per il tramite dell’istituto referendario e della riforma dell’art. 71 Cost.

Infatti, è *in primis* la stessa natura dell’istituto referendario a fondare questa incompatibilità: l’intrinseca bipolarità del referendum⁵⁹ preclude infatti la possibilità tanto di una partecipazione “completa” quanto di una decisione effettiva; a tutti gli effetti, infatti, nel referendum il corpo elettorale si pronuncia su un quesito “preconfezionato” dal Comitato promotore, il quale esercita un monopolio di fatto sulla sua formulazione.

Sottesa a tutto ciò pare esservi, ancora, una concezione di popolo “organicista”, tipica quest’ultima non tanto dell’ordito costituzionale, quanto della logica ispiratrice di movimenti politici populistici⁶⁰, nel quale l’individuo perde la propria soggettività nell’ambito di una massa indistinta⁶¹.

Dunque, una tale ricostruzione, più che all’autentica realizzazione della sovranità popolare, pare più tendente a dissimulare, a livello della funzione legislativa, una possibile oligarchia del Comitato promotore⁶² e, a livello gene-

crisi, Milano, 2012, spec. 31 ss.

⁵⁸ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme ed umiltà dell’attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, 35 ss., spec. 36 e 43, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it; si noti come l’A., segnatamente a 52, utilizzi anche questa prospettiva per leggere, altresì, la “proposta Mortati” in materia di referendum propositivo, nella misura in cui “Laddove ipotizzava l’espressione popolare per impedire l’entrata in vigore di una legge appena approvata dalla Camere o per introdurre nuove disposizioni legislative, quella proposta esprimeva in fondo l’esigenza di immettere la partecipazione anche all’interno dei processi decisionali”.

⁵⁹ Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, spec. 246 ss.

⁶⁰ Cfr. ad es. M. ANSELMINI, P. BLOKKER, N. URBINATI, *Populismo di lotta e di governo*, Milano, 2018; V. BALDINI, *Populismo versus democrazia costituzionale*. In “dialogo” con Andreas Voßkuhle, in *diritti fondamentali.it*, fasc. 2/2018, 1 ss., disponibile sul sito www.dirittifondamentali.it; *Italian Populism and Constitutional Law; strategies, conflicts and dilemmas*, a cura di G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, Cham, 2020; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017.

⁶¹ In M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica*, Modena, 2019, 8, si legge come “Secondo la populist vision il popolo è diverso dalle élites corrotte che devono essere spazzate via o sostituite e ha normalmente una visione morale della politica, variamente manipolata dai suoi esponenti.”

⁶² Peraltro, in V. L.F. AGUIAR-CONRARIA e P. MAGALHAES, *Referendum Design, Quorum*

rale, un “tentativo di ricondurre a sistema uno stato di cose de-sistematizzato”⁶³ da parte di partiti politici, i quali, pur nella sopravvenuta incapacità di interpretare il proprio ruolo nell’edificio costituzionale, perseverano tuttavia nella volontà di conservare per intero “i privilegi connessi al monopolio delle relazioni di potere”⁶⁴.

In tale contesto si assiste, anche grazie (come si vedrà a breve) alle innovazioni tecnologiche, ad una riduzione del *referendum* ad una “modalità plebiscitaria di assumere decisioni “automatiche” analoghe a quelle dei sondaggi d’opinione”⁶⁵.

Ed in effetti, una qualche interconnessione tra l’evoluzione del referendum e quella della forma-partito può forse essere ipotizzata: sinteticamente, ad uno sviluppo di quest’ultimo che ha visto l’affermarsi del c.d. partito personale, con strutture interne accentuate in senso verticale, e sempre più personificate nella figura di un *leader* forte, ha fatto da contraltare l’evoluzione dell’istituto referendario, nelle sue varie declinazioni, nel senso di una lotta intra partitica, ovvero di legittimazione dell’orientamento del *leader*⁶⁶, passando dunque da istituto a garanzia dell’opposizione e di verifica dell’operato legislativo della maggioranza parlamentare, a strumento confermativo e di legittimazione di quest’ultima⁶⁷.

Rules and Turnout, Estudio/Working Paper 95/2008, Universidad Autónoma de Madrid, disponibile in: <https://www.uam.es>. Si nota come, nella maggioranza degli ordinamenti, e specie in quelli che utilizzano maggiormente gli istituti dell’iniziativa popolare e del referendum, non sussista un quorum di validità; con la conseguenza per la quale, nell’ipotesi di riduzione od abolizione del quorum di validità per il referendum (al momento) abrogativo, si avrebbe una sostanziale funzione legislativa del Comitato promotore non necessariamente legittimata dalla maggioranza degli aventi diritto al voto, essendo sufficiente la maggioranza dei voti effettivamente espressi.

⁶³ M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, 117 ss., 130, disponibile in: www.costituzionalismo.it.

⁶⁴ M. DELLA MORTE, *op.cit.*, 128.

⁶⁵ A. PIRAINO, *Verso una nuova forma di democrazia?*, disponibile sul sito www.ildomaniaditalia.eu, 1 ss., 17.

⁶⁶ Cfr., fra gli altri, P. CARNEVALE, *I rischi dell’utopia della c.d. “democrazia diretta”*, in *Nomos*, n. 1/2020, 1 ss., disponibile in: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica*, Bologna, 2022, spec. 465 ss.

⁶⁷ In G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un «cammino carismatico» di oltre cinquant’anni*, in *Nomos*, n. 3/2003, 87 ss., 99, si legge come in particolare i referendum costituzionali “cessano di essere consultazioni sulle modifiche costituzionali

Sotto questo primo profilo, dunque, non pare che il suddetto tentativo di risposta alla crisi della democrazia rappresentativa risulti adeguato allo scopo prefissato.

2.2. *L'utilizzo delle ICT nella c.d. "e-democracy" per un pieno inveroimento della sovranità popolare: più ombre che luci*

Anche inserendo nel nostro ragionamento il secondo elemento citato in apertura, ossia le nuove tecnologie, la situazione non pare migliorare più di tanto.

Internet, le nuove piattaforme digitali, in una parola le ICT⁶⁸, infatti, permettono indubbiamente una condivisione istantanea ed estremamente diffusa di informazioni, pensieri ed opinioni, e dunque consentono una partecipazione apparentemente immediata, nonché una riallocazione nel processo di formazione dell'opinione pubblica⁶⁹.

Fisiologicamente, dunque, tali strumenti hanno svolto un ruolo di "accelerante" per quella corrente di pensiero che considera la democrazia rappresentativa "obsoleta" e ritiene che il "government by discussion dovrebbe essere progressivamente sostituito dal rapporto diretto tra il cittadino e le istituzioni"⁷⁰. Tale impostazione, tuttavia, pare per vari motivi non condurre all'auspicata completa concretizzazione del principio di sovranità popolare.

Anzitutto, infatti, tali strumenti, rappresentando forme di "tecnologia comunicativa ad alto tasso di semplificazione"⁷¹, sono suscettibili, nell'ambito del processo di propaganda e comunicazione politica, di dare adito a fenomeni, quali *l'hate speech* e le *eco-chambers*⁷², i quali a loro volta possono

approvate dal Parlamento, e finiscono per trasformarsi in deliberazioni sull'operato della maggioranza... sulla politica generale del Governo, sul gradimento del relativo leader e dei suoi ministri".

⁶⁸ Acronimo che sta per Information and Communication technologies.

⁶⁹ F. DONATI, *Democrazia, pluralismo delle fonti di informazione e rivoluzione digitale*, in *Federalismi.it*, 20 novembre 2013, disponibile sul sito www.federalismi.it.

⁷⁰ Lo segnala, in termini problematici, M. CALAMO SPECCHIA, *Dalla democrazia indiretta alla democrazia in diretta: l'impatto delle nuove tecnologie sulla crisi della democrazia rappresentativa*, in *Diritto Pubblico rassegna online*, n. 2/2023, 223 ss., 228, disponibile sul sito <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/10251>.

⁷¹ O. SPATARO, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2022, 1 ss., 10, disponibile sul sito www.dirittifondamentali.it.

⁷² B. CARAVITA, *Di fronte ad un mondo che cambia, chi è più pericoloso tra Trump e Zuckerberg?*, in *Social Network, formazione del consenso, intelligenza artificiale. Itinerario di un percorso di*

facilmente condurre a forme di radicalizzazione e polarizzazione delle posizioni; il rischio è che da ciò discenda, a cascata, una potenziale lesione della garanzia delle minoranze, e più in generale del dissenso, la quale rappresenta, come è stato argomentato, un presupposto indefettibile di qualsivoglia Stato democratico.

Un ulteriore elemento di incompatibilità di determinati usi delle ICT applicati alla sfera politica con la democrazia costituzionale è, inoltre, riscontrabile, al livello dell'esercizio, da parte del singolo, dei diritti fondamentali, quali i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero⁷³.

Peraltro, proprio l'effettivo esercizio dei diritti, nonché la loro tutela, sarebbero strettamente correlati proprio alla partecipazione politica e sociale, la quale trova, in relazione alla manifestazione del pensiero, una delle sue più significative espressioni⁷⁴.

In base a tale impostazione, la sovranità altro non sarebbe se non “la risultante dell'esercizio di tutti i diritti propri dei cittadini, sia come singoli sia nelle formazioni alle quali appartengono”⁷⁵.

Poste queste premesse, allora, è evidente che l'imponente diffusione dell'utilizzo di tali nuovi strumenti di comunicazione ed informazione è suscettibile di incidere profondamente sulla portata e sull'effettività di quei diritti fondamentali che contemporaneamente rappresentano altrettanti presupposti logici per l'esercizio di una partecipazione effettiva e, quindi, della sovranità.

Primo fra tali presupposti è il diritto all'informazione⁷⁶, il quale “si è

ricerca di Beniamino Caravita, a cura di A. POGGI, F. FABRIZZI e F. SAVASTANO, Roma, 2023, 42 ss.; P. ROSANVALLON, *Sulla crisi della democrazia*, in *il Mulino*, n. 4/2020, spec. 692 ss. e E. CATELANI, *Fake news e democrazia: verso una democrazia tecnologica*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Collana di Consultaonline.org, 2020, Vol. I, 189 ss.

⁷³ Cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, spec. 226-227, per il quale è l'esercizio di questi diritti che “consentendo ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti”.

⁷⁴ In questi termini P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 2013, 23 ss.

⁷⁵ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1983, 272.

⁷⁶ Sul quale, in generale, cfr. *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI, Milano, 2005; A. PACE, M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario*

venuto sempre più ad intrecciare con una sorta di teoria generale della democrazia [...] nei principi ispiratori della nostra forma di Stato che, in quanto democratica, deve trovare la sua base nell'esistenza di un'opinione pubblica consapevole, cioè informata⁷⁷, essendo, inoltre, stato definito, in una delle prime pronunce rese in materia dalla Corte Costituzionale, quale "pietra angolare dell'ordine democratico"⁷⁸.

Viene poi in gioco il più generale "diritto all'educazione", inteso proprio come l'insieme degli strumenti atti ad una partecipazione consapevole e, per tale via, all'esercizio (questo sì) effettivo di sovranità popolare; esso, come tale, include il diritto all'istruzione⁷⁹ che, per quanto qui interessa maggiormente, pone il problema del c.d. "digital divide" da una prospettiva diversa, ossia non tanto dal punto di vista della disponibilità materiale di strumenti, quanto piuttosto da quello del loro utilizzo effettivo e "pieno".

Non è casuale, allora, come uno degli elementi essenziali, che sono stati individuati con riferimento al diritto all'informazione, sia la garanzia del pluralismo informativo, nella misura in cui "il "diritto all'informazione" rappresenta il profilo implicito della libertà di espressione quando quest'ultima si ponga l'obiettivo di contribuire alla formazione dell'opinione pubblica, con la conseguenza che il destinatario del messaggio deve essere messo in condizione di poter comprendere e di poter fare affidamento sulla natura obiettiva (nella misura massima possibile) del messaggio che sta ricevendo"⁸⁰.

della Costituzione, Bologna-Roma, 2006.

⁷⁷ E. CHELLI, *Libertà di informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, disponibile sul sito www.cortecostituzionale.it, 1 ss., 4.

⁷⁸ Corte Cost., sent. n. 84 del 17 Aprile 1969.

⁷⁹ Per un inquadramento sul tema, senza pretese di esaustività, cfr. almeno L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, 1982; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di M. BENVENUTI e F. ANGELINI, Napoli, 2014; G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. MARZUOLI, Bologna, 2003; G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti*, in *federalismi.it*, n. 13/2014, 1 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it; A. POGGI, Art. 34, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006; Id., *Per un diverso Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019.

⁸⁰ In questi termini A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, in *federalismi.it*, n. spec. 1/2017, 1 ss., 9, disponibile in: www.federalismi.it, che richiama Corte Cost. n. 122 del 24 Giugno 1970; Corte Cost. sent. n. 1 del 22 Gennaio 1981; Corte Cost., sent. n. 194 del 21 Maggio 1987 e Corte Cost., sent. n. 112 del 26 Marzo 1993.

In un tale contesto, un utilizzo non corretto e non consapevole di queste nuove tecnologie è quindi suscettibile di condizionare ed influenzare negativamente la formazione dell'opinione e del pensiero del singolo, operando sul piano della veridicità, della qualità e della pluralità delle informazioni. Le predette tecnologie, infatti, funzionano in base ad algoritmi in grado di operare una approfondita “profilazione”⁸¹ dell'utente utilizzando i dati da quest'ultimo condivisi. Per tale via, gli algoritmi sono poi in grado di “direzionare” nei confronti del singolo utente i contenuti ritenuti più congeniali e compatibili con quest'ultimo, attraverso il c.d. “*microtargeting*”⁸².

Questa, dunque, può essere identificata come “la nuova frontiera del diritto”, ossia la potenzialità dell'IA, rappresentata “dalla enorme capacità di raccogliere, sistematizzare ed elaborare dati per produrre algoritmi in grado di trovare soluzioni “intelligenti” per risolvere problemi, oppure per assumere decisioni autonomamente e imparzialmente”⁸³.

In altri termini, “Le potenzialità del mondo algoritmico si riversano [...] sulle nostre preferenze e opzioni comportamentali, le anticipano, o forse sarebbe meglio dire che le dettano o le costruiscono, combinando machine learning, big data, scienza comportamentale, tecniche di data mining e di nudging”⁸⁴; le nuove frontiere aperte dall'IA impattano, in generale, sull'intero sistema democratico-rappresentativo, andando ad interessare la totalità dei suoi presupposti.

Un esempio di ciò è rappresentato dall'effetto dirompente prodotto

⁸¹ Sul tema cfr. G. MACCABONI, *La profilazione dell'utente telematico fra tecniche pubblicitarie online e tutela della privacy*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2001, 1 ss.; R. PISELLI, *La protezione dei dati personali al tempo degli algoritmi intelligenti e dei robot umanoidi*, in *Luis Law Review*, n. 2/2017, 186 ss.

⁸² Cfr., ad es., L. CIANCI, *Il diritto ad essere informati alla prova delle strategie di microtargeting per la comunicazione politica*, in *Nomos*, n. 1/2023, 1 ss., disponibile in: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>; M. GOBBO, *Libertà d'informare, diritto a essere informati e tutela delle garanzie. Osservazioni a proposito di un sempre più difficile bilanciamento costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza* Gorlero, Napoli, 2014; E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, 1393 ss., disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>.

⁸³ In questi termini T.E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal- Rivista di biodiritto*, n. 1/2022, 155 ss., 158, disponibile in: <https://teseo.unitn.it/biolaw>.

⁸⁴ A. D'ALOIA, *Il diritto verso il “mondo nuovo”. Le sfide dell'Intelligenza artificiale*, in *Intelligenza artificiale e diritto Come regolare un mondo nuovo*, a cura di A. D'ALOIA, Milano, 2020, 7 ss., 49.

dall'IA nell'ambito della formazione della decisione politica.

Anche in questo campo, le nuove tecnologie, ed in particolare l'Intelligenza artificiale, si propongono come vettori di un massivo potenziamento della capacità di produzione, contribuendo a semplificare, ad accelerare e a trasformare molti dei modi in cui le cose vengono fatte⁸⁵.

Nell'ambito della formazione della decisione politica, tutto ciò ha coinciso con l'affermarsi di forme di c.d. "Artificial generalized intelligence", in grado, cioè, di sviluppare un funzionamento cognitivo basato sul c.d. whole brain emulation e, quindi, di produrre scelte complesse come quelle politiche, per poi condensarle nella forma di proposizioni normative⁸⁶.

Rispetto a tale vertiginosa evoluzione, è stato opportunamente sottolineato che "[...] l'uso degli algoritmi nel procedimento legislativo potrebbe contribuire [...] a ridare centralità al Parlamento nei processi di produzione del diritto politico. [...] Il complesso di questi strumenti, dunque, potrebbe risultare utile per rendere la fonte legislativa più efficace rispetto ai bisogni reali e alle contingenze della politica"⁸⁷.

D'altro canto, sono stati parimenti sottolineati i rischi di una tale evoluzione del processo di decisione politica, primo fra tutti quello di "alterare il delicato equilibrio fra democrazia rappresentativa ed altre forme di esercizio della sovranità popolare"⁸⁸, pervenendo in tal modo ad un "Legislatore non umano (o transumano)"⁸⁹, emergendo dunque l'interrogativo circa il se la decisione legislativa presa in base ad algoritmi o con il concorso di ICT si ponga o meno al di fuori del modello della decisione politica legittimata dalla rappresentanza politica generale⁹⁰.

⁸⁵ M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 383 ss., 389, disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>.

⁸⁶ A. CARDONE, "Decisione algoritmica" vs decisione politica? *AI, Legge e Democrazia*, Napoli, 2021, 34.

⁸⁷ A. CARDONE, *ult. op. cit.*, 100 e 103.

⁸⁸ R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche od involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 291 ss., 296, disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>.

⁸⁹ In tal senso S. PIETROPAOLI, *Verso un Legislatore non umano? Brevi riflessioni su alcuni problemi di diritto computazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 397 ss., 408, disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>, per il quale: "Nel momento in cui il processo normativo fosse affidato a una macchina assisteremmo al definitivo svuotamento della dimensione del "politico" e al sacrificio della tensione tipica della normatività giuridica".

⁹⁰ A. CARDONE, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia*

Alla luce di questa rassegna, necessariamente parziale e sintetica, emerge dunque un quadro fatto di luci ed ombre: pur essendo, infatti, evidenti i vantaggi che le nuove tecnologie potrebbero produrre (e stanno già, almeno in parte, producendo) in svariati campi, altrettanto indubbia è la circostanza rappresentata dal significativo squilibrio tra soggetto emittente e soggetto recettore delle informazioni⁹¹.

Proprio tale squilibrio rende, altresì, acclarato come la (pretesa) partecipazione da parte di tutti alla decisione pubblica, e quindi la (presunta) valorizzazione della sovranità popolare attraverso (anche) l'impiego delle nuove tecnologie, possa facilmente diventare una *factio iuris*, potendo infatti questa nuova "variante" della democrazia diretta essere controllata e direzionata⁹², alternativamente e fra gli altri: i) dai partiti, che impiegano tali strumenti nella comunicazione politica; ii) dai soggetti controllanti le citate piattaforme⁹³; iii) dai creatori/controllori degli algoritmi, attraverso l'immissione dei dati di cui questi ultimi si nutrono.

In definitiva, è opportuno precisare che la ricostruzione sino a questo punto svolta non intende portare alla conclusione per la quale l'avvento e l'impiego di nuove tecnologie sarebbe la causa della crisi della democrazia rappresentativa, ma semplicemente che esse, se male interpretate ed utilizzate, possono accelerare significativamente il processo di decadimento di un assetto in crisi già da tempo.

Quindi le nuove tecnologie non sono la causa, ma possono contribuire ad una trasformazione in atto che può indirizzarsi in senso positivo, se governata, oppure accentuare l'involuzione del principio di rappresentanza.

Fino a poco tempo fa, infatti, caratteristica qualificante la tecnologia era l'assunto per il quale essa veniva utilizzata per attuare le decisioni prese

rappresentativa?, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 358 ss., 358, disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>.

⁹¹ L. CONTE, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *federalismi.it*, n. 11/2020, 305 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it.

⁹² A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta: da chi?*, in *Democrazia diretta e sistema politico*, a cura di A. DI GIOVINE, Padova, 2001.

⁹³ B. CARAVITA, *op. cit.*, spec. par. 12. Cfr. anche T.E. FROSINI, *L'ordine giuridico del digitale*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2023, 377 ss., 397: "Dall'angolazione democratica, infatti, si possono temere rischi di un potentato economico così forte da condizionare non solo e non tanto il mercato economico ma piuttosto anche il mercato delle idee. Che potrebbe essere condizionato dalle scelte imposte dalle grandi aziende di internet, che sarebbero mirate anche al raggiungimento di un sistema più favorevole ai propri interessi economici."

dall'uomo; l'aspetto problematico dell'epoca contemporanea sta, invece, nel fatto che si è diversamente cominciato a delegare in maniera crescente alle macchine l'assunzione stessa della decisione.

In altri termini, “nella *e-democracy* la digitalizzazione ha mutato la percezione degli individui verso le nuove tecnologie, che sono ormai considerate parte dei processi decisionali fino a condizionarli ed è in questo passaggio di natura delle nuove tecnologie, da mero supporto tecnologico dell'azione amministrativa a co-artefice della decisione politica, che si cela l'insidia”⁹⁴.

Affinché tutto ciò non avvenga, e dell'IA revolution si sfruttino esclusivamente i sicuri aspetti positivi, in termini di velocità, efficienza e trasparenza, occorre che essa sia “accompagnata e corretta da un pensiero costituzionale”⁹⁵, ossia di un “modello di precauzione costituzionale”⁹⁶.

In conclusione, la tecnologia è utile e può portare beneficio all'umanità, nella misura in cui rimanga uno strumento governato dalla mente umana e dal diritto⁹⁷, e la persona resti al centro del nostro ordinamento costituzionale⁹⁸.

3. *Quale partecipazione? Per una nuova declinazione della democrazia rappresentativa*

Nei precedenti paragrafi si è cercato di ricostruire le modalità attraverso cui la sovranità popolare si traduce, nella sostanza, in partecipazione al processo decisionale tramite l'esercizio dei diritti fondamentali; si sono rilevati, altresì, tutti i difetti e le lacune del proposito di un generale accantonamento del principio rappresentativo.

⁹⁴ M. CALAMO SPECCHIA, *Dalla democrazia indiretta alla democrazia diretta*, cit., 233.

⁹⁵ T.E. FROSINI, *L'ordine giuridico*, cit., 393.

⁹⁶ A. SIMONCINI, *L' algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *Intelligenza artificiale e diritto Come regolare un mondo nuovo*, a cura di A. D'ALOIA, Milano, 2020, 167 ss., 200.

⁹⁷ Un diritto, secondo, A. D'ALOIA, *Il diritto verso il “mondo nuovo”*, cit., 64, che “che sente il dovere di pensare al futuro, di renderlo possibile, di mantenere nel tempo le condizioni essenziali della convivenza umana; un diritto che ha colto l'enorme forza trasformativa dell'agire umano, e che “responsabilmente” e “ragionevolmente” si preoccupa e si fa carico delle conseguenze nel tempo delle decisioni di oggi e dei problemi che è chiamato a regolare”.

⁹⁸ A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, n.1/2019, 63 ss.; ID., *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, 1ss, disponibile in: <https://www.rivistaaic.it/>.

La partecipazione, infatti, non può essere semplificata, disintermediata e “banalizzata”, poiché quest’ultima implica fisiologicamente una mediazione ed una composizione fra interessi contrapposti.

Si è evidenziato, ancora, come il rischio sia quello che gli strumenti di c.d. “democrazia diretta” vengano nella sostanza ridotti ad una forma di legittimazione di una decisione politica assunta da un ristretto novero di soggetti, nell’ambito di una dinamica politica sempre più verticalizzata, con accentuazione del ruolo del “leader”⁹⁹.

Anche le caratteristiche di immediatezza e connettività delle piattaforme online e delle nuove tecnologie rischiano, in assenza di un uso pienamente informato e consapevole da parte dell’utente, di celare sottili forme di condizionamento e coartazione nella formazione del pensiero del singolo individuo.

Dunque, se la partecipazione rappresenta indubbiamente un completamento della rappresentanza, “i principi della democrazia pluralista chiedono, oggi più che mai, di essere definitivamente emancipati dagli schemi insufficienti e dai miti fuorvianti della rappresentanza decidente, della delega, del monopolio pubblico nella costruzione e attuazione delle risposte ai bisogni”¹⁰⁰.

Pertanto, al fine di individuare una nuova “declinazione” di democrazia rappresentativa, idonea a superare l’attuale persistente stato di crisi, occorre preliminarmente determinare la definizione di democrazia partecipativa alla quale fare riferimento, essendo state elaborate diverse categorizzazioni di tale istituto¹⁰¹.

Certamente, elemento costitutivo delle forme di democrazia parteci-

⁹⁹ Ad esempio, in America latina “la partecipazione civica «può essere fattore genetico alla base di costituzioni pluraliste, ultra-democratiche o addirittura plebiscitarie»”; Cfr. A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *Dpce online*, n. 2/2023, 1837 ss., 1851; v. anche M. ZINZI, *La democrazia partecipativa alla prova dei presidenzialismi in America Latina*, *ibid.*, 1189 ss.

¹⁰⁰ A. VALASTRO, *op. cit.*, 44.

¹⁰¹ “I politologi distinguono tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. [...] Nella seconda si sottolinea l’importanza del dibattito e delle argomentazioni delle posizioni (basandosi sul temine deliberate nella traduzione dall’inglese, ossia nel significato prendere in considerazione) tra i portatori di interesse (pubblici e privati) mentre la democrazia partecipativa (di origine sudamericana) sembra più indefinita proceduralmente e consisterebbe sostanzialmente nel coinvolgimento di chiunque lo desideri nel dibattito, in genere per contrastare o arginare una decisione pubblica.” Così in P. BILANCIA, *op. cit.*, 9.

va dovrebbe essere, oltre alla presenza dei cittadini quali soggetti attivi della stessa, anche una disciplina giuridica in forma tipizzata¹⁰².

Inoltre, nell'autentico perseguimento di una logica "dialogante" con la democrazia rappresentativa, pare necessario, altresì, il coinvolgimento "entro una procedura che vede la decisione e altri momenti del procedimento lasciati agli organi rappresentativi"¹⁰³.

In ultimo, rispetto alle finalità perseguite dalla democrazia partecipativa, esse sono certamente rappresentate da "l'educazione alla cittadinanza (cittadinanza attiva), la trasparenza dell'agire pubblico (*open government*), il contrasto al populismo (cultura stato di diritto, processi di apprendimento sociale o *social learning*), la prevenzione dei conflitti (ad esempio in materia ambientale), l'inclusione in senso lato, compresa la considerazione degli interessi territoriali e diffusi, il controllo sull'operato delle pubbliche autorità"¹⁰⁴.

In ragione di tutto ciò, si ritiene di aderire a quell'orientamento che vede il punto di forza della democrazia partecipativa nell'assenza di vincolatività rispetto al Legislatore, nell'ottica della non polarizzazione e della continuità della partecipazione¹⁰⁵.

Particolarmente calzante pare essere, allora, la definizione per la quale democrazia partecipativa coincide con "quelle attività che sono svolte dai cittadini, in quanto singoli o come rappresentanti di formazioni sociali, al fine di influire sulla gestione dei pubblici poteri, senza tuttavia che esse si traducano direttamente in atti giuridici che concludono un procedimento"¹⁰⁶.

Alla luce di ciò, pare allora possibile una diversa applicazione tanto dello strumento referendario quanto delle ICT, in base agli elementi e per il perseguimento degli scopi sopra identificati.

Per quanto concerne il primo, interessante potrebbe essere l'ipotesi di introduzione nel nostro ordinamento del referendum consultivo¹⁰⁷, già utiliz-

¹⁰² E. DI SALVATORE, *Democrazia partecipativa" e processo di integrazione europea*, in *Italian Papers on federalism*, n. 2/2013, 1 ss., disponibile su www.ipof.it.

¹⁰³ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", disponibile in <https://ecas.issuelab.org>, 1 ss., 5.

¹⁰⁴ A. DI GREGORIO, *op. cit.*, 1844.

¹⁰⁵ A. VALASTRO, *op. cit.*, 54; v. anche A. DI GREGORIO, *op. cit.*, 1848.

¹⁰⁶ D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 18.11.2009, 1 ss., 1, disponibile in: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, che richiama A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento, istituzioni e democrazia*, Milano, 1980, 133.

¹⁰⁷ M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. dir.*, 1988, 443; S. PANUNZIO,

zato per esempio nei Paesi del Nord-Europa¹⁰⁸, nonché teorizzato in più di un'occasione anche in Italia¹⁰⁹; seppur infatti esso sia privo di efficacia decisoria, tramite lo stesso si realizzerebbe comunque una forma di condizionamento, nell'ambito del classico rapporto di responsabilità politica, del quale gli attori istituzionali non potrebbero non tener conto in ambito decisionale.

Sotto il profilo delle ICT, invece, pare possibile un "uso orientato" delle loro predette caratteristiche per favorire la circolazione delle informazioni, e dunque la suddetta partecipazione.

In quest'ottica, un esempio lungimirante può essere rappresentato dall'UE¹¹⁰, e segnatamente dall'esperienza delle due piattaforme utilizzate dalla Commissione, la Piattaforma "Di la tua" e quella sull'iniziativa dei cittadini europei¹¹¹.

L'utilizzo in tale chiave delle ICT pare dunque suscettibile di determinare effetti positivi rispetto ad una consapevole ed informata formazione del consenso e dell'opinione del singolo: ciò attraverso il metodo di c.d. *crowdsourcing*, che è stato definito come "an open call for anybody to participate in a task open online ... where 'the crowd' refers to an undefined group of people who participate"¹¹²; lo scopo è rappresentato dalla "valorizzazione della

Riforme costituzionali e referendum in Referendum, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Roma-Bari, 1992.

¹⁰⁸ F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 106 ss.

¹⁰⁹ In M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., 30, viene fatto notare come "Nel 1985 la Commissione Bozzi nella sua relazione finale prevedeva «la possibilità del referendum consultivo per questioni di alta rilevanza politica, su richiesta del Governo o di un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune»".

¹¹⁰ Cfr. Artt. 10 e 11 TUE; Da notare come, in questo caso, l'avvento della democrazia partecipativa nasca in un contesto dove, nonostante l'affermazione della procedura ordinaria di codecisione, si registra ancora attualmente un deficit democratico, legato al mancato completamento del processo di integrazione europea e conseguentemente ai limiti della democrazia rappresentativa.

¹¹¹ Esse rispondono a *ratio* diverse e, per certi aspetti, opposte: mentre la prima è finalizzata a condividere con i cittadini le proposte politiche delle Istituzioni UE, nonché a individuare eventuali miglioramenti e criticità, al contrario nella seconda sono i cittadini che, tramite una proposta di atto, sollecitano la Commissione; sul punto, cfr. F. MARTINES, *Piattaforme digitali dell'Unione Europea e strumenti di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, 308 ss., disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>; M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in www.astridonline.it, 20 Maggio 2009, 16.

¹¹² E. STRADELLA, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, in

partecipazione dei cittadini, dalla necessità di comprendere quali siano gli interessi individuali e collettivi su temi di futura e possibile regolamentazione europea” dovendo quindi “essere sollecitato dalle istituzioni affinché tutti i soggetti, che hanno competenze e che possono avere interessi meritevoli di tutela, apportino nuovi dati, nuove soluzioni, nuove conoscenze tecniche, consentendo loro anche di poter influire sulle scelte politiche”¹¹³.

Tuttavia, come si è già avuto modo di affermare, la partecipazione, se non informata e consapevole, è solamente apparente; per tale ragione, anche il sopra citato meccanismo del crowdsourcing rischia di rivelarsi non effettivo, a meno che le predette piattaforme, e le nuove tecnologie in genere, non vengano utilizzate in senso “costituzionalmente orientato”, rappresentando conseguentemente non solo un mezzo di immediata estrinsecazione del pensiero, ma anche (e soprattutto) la premessa per un “circolo di informazione (e, pertanto, partecipazione) virtuoso”.

4. *La possibile incidenza positiva della rappresentanza di interessi*

Un ruolo significativo, nell’ottica della positiva implementazione del predetto circolo virtuoso, nonché nel contesto di questo “*restyling*” della democrazia rappresentativa, potrebbe essere svolto dalla rappresentanza di interessi.

Per esplorare compiutamente questa via, tuttavia, è preliminarmente necessario sgombrare il campo da un’incomprensione di fondo, riguardante il modo di intendere il principio rappresentativo.

In estrema sintesi, è possibile sottolineare come, nel tempo, si sia affermata una definizione di rappresentanza “che agisce in nome di una volontà generale e, al tempo stesso, la traduce in atti che ne sono diretta espressione.”¹¹⁴

Anche la legge, quindi, sarebbe un precipitato, una traduzione in atto di quest’ultima.

In maniera del tutto consequenziale, è derivata una concezione della

Dpce online, n. 3/2020, 3345 ss., 3354.

¹¹³ E. CATELANI, *La e-democracy come strumento per l’attivazione della partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti normativi e delle politiche normative*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2023, 201 ss., disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>.

¹¹⁴ E. CARLONI, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in *Al servizio della Nazione*, a cura di R. CAVALLO PERIN, F. MERLONI, Milano, 2010, 108 ss., 121.

rappresentanza di interessi estremamente negativa e, almeno in Italia, ancora attuale, la quale ha contribuito ad impedire la genesi di una disciplina legislativa unitaria¹¹⁵.

In particolare, una risalente ed autorevole dottrina ha affermato che “I gruppi di pressione non costituiscono e non possono costituire una delle ruote del sistema, ma sono una malattia dell’ordinamento rappresentativo, un male da combattere e da eliminare”¹¹⁶.

Tuttavia, una tale ricostruzione si scontra, oggi, con alcuni fattori di fatto sussistenti che è bene mettere in luce. Anzitutto, infatti, è fisiologico come, in una società divenuta nel frattempo alquanto frammentata e multiculturale, sussistano una vasta pluralità di interessi, potenzialmente fra di loro contrastanti, che necessitano di trovare una risposta equilibrata.

Come logica conseguenza, la legge sta progressivamente perdendo le proprie caratteristiche tipiche, ossia la generalità e l’astrattezza, a favore di oggetti maggiormente puntuali e specifici, che richiedono competenze scientifiche e sapere specialistico in misura crescente. In altri termini, “L’idea che gli atti normativi disciplinino per lo più interessi generali ed astratti recede rispetto all’esigenza di regolare settori che sono sempre più complessi, globalizzati, e che richiedono specifiche competenze tecniche”¹¹⁷.

Ciò ha condotto, anche in Italia, all’adozione di un procedimento legislativo di tipo negoziato¹¹⁸, laddove “la decisione politica è partecipata, ancor più contrattata, specialmente nelle fasi istruttorie di formazione dei provvedimenti, e in particolare su determinare materie, a partire da quelle di maggiore rilevanza economico-sociale; le sedi della rappresentanza hanno dunque assunto un ruolo ulteriore – di interpretazione, ricomposizione, sintesi – degli interessi in conflitto, le cui ricadute si producono in decisioni, per l’appunto, negoziate.”¹¹⁹

¹¹⁵ T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari, 2000, 228, nota come il tema dei gruppi di pressione in Italia “è praticamente ignorato dal legislatore. Questo non perché da noi le lobby non esistano –tutt’altro...– ma per la preoccupazione che la disciplina dei gruppi di pressione equivalga alla loro legittimazione; dunque, una curiosa ritrosia a riconoscere che il re è nudo”.

¹¹⁶ C. ESPOSITO, *Intervento al Convegno “I partiti politici e lo Stato democratico”*, 1958, ripubblicato in C. ESPOSITO, *Scritti giuridici scelti*, vol. III, 201 ss., Napoli, 1999.

¹¹⁷ V. DE FALCO, *Rulemaking and participation in comparative lam. Indagine su un modello in formazione*, in *Dpce online*, num. Spec./2021, 1215 ss., 1215.

¹¹⁸ U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, 2018.

¹¹⁹ U. RONGA, *La rappresentanza di interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della*

Dunque, la rappresentanza di interessi può forse essere considerata, almeno sotto un certo profilo, un elemento consustanziale alla stessa democrazia pluralista¹²⁰.

E, d'altronde, la rappresentanza di interessi è connessa, altresì, con la democrazia partecipativa, come dimostra il fatto che il c.d. "*right to petition*" rappresenta, nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America, un vero e proprio riconoscimento e fondamento costituzionale del lobbying¹²¹.

A ben vedere, è proprio la logica della rappresentanza di interessi a rappresentare il punto sorgivo dei possibili aspetti negativi della democrazia partecipativa: è stato, infatti, sottolineato il rischio che la democrazia partecipativa sfoci sostanzialmente in una procedura impositivo-concertativa; parimenti, si è sostenuto che potrebbe venirsi a determinare una sorta di democrazia oligarchico-elitaria; ancora, che ciò determinerebbe, altresì, una deresponsabilizzazione della classe politica¹²².

Tuttavia, sono proprio questi rilievi che suggerirebbero l'adozione, anche in Italia, di una disciplina legislativa unitaria¹²³; *in primis*, in quanto "il fatto che un fenomeno non sia regolato non significa che esso non esista"¹²⁴.

Una disciplina legislativa compiuta, in luogo di una "strisciante e ad

Camera dei Deputati, in *Nomos*, n. 1/2019, 1 ss., 2, disponibile in: <https://www.nomos-le-attualitaneldiritto.it/>.

¹²⁰ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, 1 ss., 11-13, per il quale ciò ha condotto ad una concezione di società neocorporativa.

¹²¹ Cfr. S. AINSWORTH, *The Logic and Rationale of Lobbying Regulations*, in *Congress & Presidency*, 1/1996; M. C. STEPHENSON, H. E. JACKSON, *Lobbyists as Imperfect Agents: Implications for Public Policy in a Pluralist System*, in *Harv. Jour. on Legis.*, 1/2010; R. DI MARIA, A. DORIA, *Il fenomeno del lobbismo negli Stati Uniti d'America: brevi considerazioni sugli strumenti di influenza delle lobbies e sulla evoluzione della relativa regolamentazione legislativa, fino alla sentenza "Citizens United v. FEC"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 Dicembre 2013, 1 ss., disponibile in: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>.

¹²² A. ALGOSTINO, *La democrazia partecipativa e i suoi lati oscuri*, in *DESC - Diritto, Economia e Sociedade Contemporânea, Campinas Vol. 3, n. 2, Jul/Dez 2020*, 44 ss., disponibile sul sito <https://doi.org/10.33389/desc.v3n2.2020>.

¹²³ E. CATELANI, *Lobbying e decisione politica*, in *Lettera AIC*, n. 3/2024, sottolinea come i tentativi di adozione di una disciplina legislativa unitaria, in Italia, siano almeno 108 a partire dal disegno di legge dell'On. Nicola Sanese del 1976; cfr. anche P. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *federalismi.it*, editoriale, 17.05.2023, 1 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it; ID., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, 2020.

¹²⁴ E. CARLONI, *op. cit.*, pag. 109.

andamento schizofrenico”¹²⁵ appare, perciò, ancor più essenziale, al fine di garantire un elemento parimenti imprescindibile, ossia la trasparenza¹²⁶.

Infatti, i meccanismi tipici del lobbying hanno comunque luogo, sia per quanto riguarda il *rulemaking* che al più generale livello di decisione politica, con l’unica differenza per cui essi avvengono tramite dinamiche informali e, dunque, potenzialmente “opache”. La vera criticità, dunque, sta non tanto nella natura negoziata dell’atto legislativo o della decisione politica, ma nella modalità con cui si perviene alla stessa, essendo allora la disciplina legislativa del fenomeno funzionale ad impedire “ai gruppi di pressione economicamente più rilevanti di accedere con maggiore facilità al decisore pubblico, magari sfruttando rapporti di clientela o di parentela”¹²⁷, e ad evitare che si vengano a determinare dinamiche perniciose ed inopportune, quali la fattispecie dei c.d. “Parlamentari-lobbisti”.

Inoltre, la sola circostanza per la quale vi sia una pluralità di interessi “particolari” che vengono espressi nell’ambito del procedimento legislativo non significa necessariamente che essi debbano poi essere “trasfusi” nell’atto che di quel procedimento rappresenta l’esito; soprattutto, non necessariamente ciò comporta il sacrificio od un *vulnus* al c.d. “interesse generale”, sussistendo comunque un meccanismo di responsabilità politica nei confronti del popolo, il quale sarebbe ulteriormente potenziato e reso effettivo dal predetto requisito della trasparenza¹²⁸.

¹²⁵ P. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto Penale contemporaneo*, n. 3/2018, 190 ss, spec. §6, disponibile sul sito <http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>; ID., *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2015, 565 ss.; ID., *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, Napoli, 2017, 283 ss.

¹²⁶ Sulla quale cfr. almeno E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, Bologna, 2022 e E. CARLONI, F. MERLONI, *Anticorruzione e regolazione del lobbying: cinque intersezioni*, in *Etica pubblica*, 1/2020, 51 ss.; E. CARLONI, M. MAZZONI, *Etica Pubblica. Studi su legalità e partecipazione: le lobbies in trasparenza*, Soveria Mannelli, 2020, spec. 15 ss.; M.C. MARCHETTI, *Il lobbying nell’Unione europea: le misure sulla trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2018, 745 ss.; F. ANGHÈLÈ, *Lobbying e trasparenza: strumenti per un controllo diffuso*, in *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, a cura di E. LUNGARO, P. MAGRI, A. MEOLA, Pisa, 2022; V. DONINI, *Regolamentare il lobbying per rafforzare la trasparenza: un’analisi comparata di modelli e strumenti per l’integrità delle decisioni pubbliche*, in *federalismi.it*, n. 29/2024, 75 ss., disponibile sul sito www.federalismi.it.

¹²⁷ P. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica*, cit., 194.

¹²⁸ E. DI SALVATORE, *op. cit.*, pag. 5

Ancora, pare che i rischi paventati siano inferiori ai potenziali benefici¹²⁹; innanzitutto, infatti, la rappresentanza di interessi si nutre di informazioni privilegiate, ed ha in ultima analisi proprio lo scopo di fornire al decisore maggiori dati di cui tenere conto ai fini della sua decisione¹³⁰.

Ciò comporta come, attraverso l'immissione di queste "informazioni privilegiate", per il tramite delle predette piattaforme online (opportunamente regolamentate), in quello che è stato sopra definito «circolo di informazione virtuoso» si potrebbe ottenere il duplice risultato consistente, da un lato, nell'aumento della qualità della Legislazione e, dall'altro, nell'implementazione delle conoscenze e dell'informazione di qualità, e dunque dei presupposti per un esercizio consapevole ed autentico della sovranità popolare.

Attraverso la rappresentanza di interessi, ancora, si potrebbe provare a colmare almeno parzialmente quel deficit democratico caratterizzante gli ordinamenti contemporanei¹³¹, nel tentativo di dare una risposta all'interrogativo circa al "cosa sia possibile mettere al posto di questi partiti, che oggi si vanno sfaldando, al fine di garantire la presenza di una nuova struttura portante della democrazia"¹³²; ciò sul presupposto non di una sostituzione ai partiti nell'esercizio della loro funzione costituzionale, ma nella consapevolezza che questi ultimi sono attori principali, ma non esclusivi, della vita politica¹³³.

In definitiva, dunque, vari motivi impongono di disciplinare la partecipazione dei privati alla decisione pubblica: "Il primo è quello di consentire all'amministrazione una migliore conoscenza dei fatti e degli interessi sui quali essa deve basare le sue scelte. Il secondo è quello di permettere al priva-

¹²⁹ Infatti, ad esempio in V. DE FALCO, *Rulemaking and participation*, cit., pag. 1221, si legge come "La partecipazione contribuisce a migliorare la qualità delle scelte adottate, consente di acquisire senza particolari limitazioni una vasta serie di informazioni aggiuntive, di evidenziare aspetti ulteriori e diversi che l'organismo pubblico competente potrebbe non aver considerato, di ipotizzare soluzioni alternative basate su un equilibrio maggiormente corretto tra costi e benefici, di incrementare la fiducia del pubblico nel processo di regolamentazione e ridurre i fenomeni di corruzione."

¹³⁰ E. CARLONI, *op. cit.*, 115.

¹³¹ Sul punto, cfr. A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, 35 ss., spec. § 2, disponibile sul sito www.costituzionalismo.it.

¹³² E. CHELI, *Riflessi della transizione della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/1994, 401.

¹³³ Sul punto, cfr. L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2007, 1 ss., disponibile sul sito www.costituzionalismo.it.

to di far valere i suoi diritti fin dalla fase preparatoria della decisione, oltre che nell'eventuale giudizio che sorga a seguito di un ricorso successivo. Il terzo è quello di assicurare il coinvolgimento dei privati interessati nel processo decisionale".¹³⁴

Quindi, all'esito di questo tentativo di definizione (perlomeno) dei tratti essenziali di questa possibile "nuova declinazione della democrazia rappresentativa", e nell'ottica dell'auspicato avvento di una disciplina legislativa organica del fenomeno del *lobbying*, si tenterà di seguito di formulare qualche sintetica considerazione conclusiva, partendo dal modello rappresentato dalla Legge regionale n. 5/2002 della Regione Toscana, che ha rappresentato uno dei primi tentativi di regolazione della materia.

5. *Nel tentativo di salvarsi: il modello di Regione Toscana*

Come precedentemente osservato, per quanto in materia siano presenti diversi e alterni orientamenti ad opera del legislatore – orientamenti, ad onor del vero, spesso tra loro contrastanti –, nell'ordinamento italiano manca una regolamentazione organica del fenomeno del lobbismo. Su tali presupposti, il modello italiano di regolazione del fenomeno del lobbismo è stato correttamente definito come "*strisciante ad andamento schizofrenico*"¹³⁵.

Suddetto modello si caratterizza principalmente in ordine a tre distinti fattori: l'assenza di una regolamentazione coerente del fenomeno; la presenza nel *corpus normativo* di alterne e contrastanti disposizioni non direttamente orientate alla disciplina del meccanismo lobbistico; la completa o parziale disapplicazione di dette norme da parte del legislatore. Una normativa che, in sintesi, "*striscia*" all'interno dell'ordinamento, ma che, allo stesso tempo, è totalmente disapplicata. Esattamente su quest'ultima evidenza consta la schizofrenia del legislatore: l'attore che impone le regole di pubblicità, trasparenza e partecipazione ai meccanismi democratici è il medesimo che le disapplica.¹³⁶

¹³⁴ S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1/2007, 1 ss., 13.

¹³⁵ P. L. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto Penale Contemporaneo. Rivista Trimestrale*, vol. 3, 2018, 190 ss.

¹³⁶ P.L. PETRILLO, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, vol. 3, 2012, 179-227; si veda anche P.L. PETRILLO, *Teoria e tecniche del lobbying. Diritto comparato dei gruppi di pressione*, Bologna, 2019.

Nel contesto italiano l'esperimento avviatosi nel 2002 da Regione Toscana, sotto la spinta del suo Presidente del Consiglio Regionale, Riccardo Nencini, forte dell'esperienza europea, ha rappresentato un *unicum* a livello nazionale. Il tentativo di assecondare, se non anticipare, comportamenti virtuosi in relazione a principi di trasparenza e partecipazione, era orientato ad un generale rafforzamento del coinvolgimento politico nel pluralismo sociale, nell'ottica complessiva di un (detto) gap crescente tra legittimità, rappresentanza e rappresentatività.¹³⁷

La (prima) regolamentazione Toscana è stata introdotta dalla Legge regionale 18 Gennaio 2002, numero 5: “*Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana*”. La disciplina è orientata ad assicurare principi di uguaglianza tra le organizzazioni di interesse nei confronti dei decisori pubblici regionali. È lo stesso articolo 1 della Legge a fissarne le finalità: “*Ai fini della trasparenza dell'attività politica e amministrativa e della garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti, [...] nonché al fine di favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato*”¹³⁸. Trasparenza, accesso e partecipazione, stimolo o supporto per i Consiglieri regionali nel proprio mandato: questi sono gli obiettivi che la legge si pone e che avvicinano l'esempio toscano al modello cosiddetto di “*regolamentazione-partecipazione*” adottato, tra gli altri, anche dall'Unione Europea¹³⁹, dalla Germania e dagli Stati Uniti.¹⁴⁰ La Legge non fornisce, come molte altre fonti in materia, una specifica definizione di cosa si intenda per “gruppi di interesse”; prevede l'istituzione di un “Registro dei gruppi di interesse accreditati”, fissandone altresì modalità di accesso e specifici limiti,¹⁴¹ ma rimandando all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale le modalità di gestione di detto Registro.

Il Registro dei gruppi di interesse – definito con la Delibera dell'Ufficio

¹³⁷ P. L. PETRILLO, *La disciplina dei gruppi di pressione a livello regionale: il caso della Regione Toscana (e, senza originalità, quello del Molise)*, in *Amministrazione in cammino*, vol. 1, 2007, 1-6; G. SARTORI, *Party types, organisation and functions*, cit.

¹³⁸ Legge Regionale Regione Toscana numero 5, 18 Gennaio 2002, Articolo 1, Comma 1.

¹³⁹ Su questo si veda anche S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012, 88.

¹⁴⁰ P.L. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, cit.

¹⁴¹ Si veda l'articolo 2, comma 5, in relazione al limite del principio democratico: “*Possono essere iscritti nel registro i gruppi di interesse la cui organizzazione interna sia regolata dal principio democratico, che perseguano interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico, che siano costituiti da almeno sei mesi alla data della richiesta di iscrizione.*”

di presidenza del 9 Aprile 2002, n.29 (Allegato A), seguita dalla Delibera dell'Ufficio di presidenza del 18 novembre 2010, n. 85¹⁴² – era inizialmente organizzato per settori in funzione delle sole materie di competenza delle Commissioni consiliari permanenti. Nel corso degli anni, registratosi un interesse crescente scervo alle sole materie tipiche delle commissioni regionali, il legislatore ha deciso di allargare le maglie della partecipazione e della trasparenza. Con Delibera Ufficio di presidenza 18 marzo 2021, n. 31¹⁴³ è stato pertanto disposto di organizzare il Registro dei gruppi di interesse accreditati anche in funzione delle materie di competenza delle Commissioni consiliari istituzionali, e ciò al fine di “*garantire una sempre più ampia trasparenza dell'attività politica e ampliare l'accesso e la partecipazione di un sempre maggior numero di soggetti?*”.¹⁴⁴

I gruppi di interesse, correttamente iscritti all'interno di suddetto Registro, hanno facoltà di rappresentare i propri interessi – perseguendoli – nei soli confronti del Consiglio regionale.¹⁴⁵

I gruppi accreditati possono pertanto avanzare proposte inerenti argomenti di competenza del Consiglio regionale;¹⁴⁶ tali proposte, se riguardanti atti all'esame delle commissioni consiliari, sono direttamente inoltrate alle stesse commissioni competenti entro 5 giorni dalla loro presentazione. I gruppi accreditati, in siffatta condizione, possono altresì richiedere di essere

¹⁴² Ufficio di Presidenza Consiglio Regione Toscana, Deliberazione 18 novembre 2010, numero 85, *Disciplinare per l'attuazione della legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5, (Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana), Modifica*. Tratto il giorno Dicembre 5, 2023 dal sito del Consiglio della Regione Toscana: <https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/COCCOINA/documenti/del%20up%2085%20del%202010.pdf>.

¹⁴³ Ufficio di Presidenza Consiglio Regione Toscana, Deliberazione 18 marzo 2021, n. 31, *Disciplinare per l'attuazione della legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5 (Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana) - Modifica*. Tratto il giorno 5 Dicembre 2023 dal sito del Consiglio della Regione Toscana: https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/COCCOINA/documenti/DELUP_31_2021.pdf.

¹⁴⁴ Ufficio di Presidenza Regione Toscana, *Disciplinare per l'attuazione della legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5 (Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana) - Modifica*. Tratto il giorno 5 Dicembre 2023 dal sito del Consiglio della Regione Toscana: https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/COCCOINA/documenti/DELUP_31_2021.pdf.

¹⁴⁵ L.P. PETRILLO, *La disciplina dei gruppi di pressione a livello regionale: il caso della Regione Toscana (e, senza originalità, quello del Molise)*, cit.

¹⁴⁶ Disciplinare di attuazione della l. r. 5/2002, Articolo 8, comma 1, Allegato A.

ascoltati dalle commissioni¹⁴⁷, sulla falsariga delle *hearings* statunitensi. Le proposte, quando non attinenti atti all'ordine del giorno delle commissioni regionali, sono invece inoltrate direttamente a tutti i Gruppi consiliari.¹⁴⁸ I gruppi di interesse accreditati possono accedere agli stessi locali del Consiglio regionale al fine di promuovere richieste di informazioni e di chiarimento di carattere tecnico o procedurale, possono, infine, richiedere l'accesso a documenti specifici l'iter degli atti all'ordine del giorno o assistere alle sedute delle Commissioni consiliari per via telematica.^{149 150}

Il modello di regolazione toscano persegue un generico obiettivo di partecipazione in un contesto caratterizzato dal disinteresse crescente. Per quanto virtuoso, tale modello, risulta però nei fatti incompiuto: gli istituti che coinvolgono le nuove rappresentanze di interesse risultano relegate al solo Consiglio. Ciò avviene in un contesto istituzionale dove le prerogative delle assemblee regionali (o della maggior parte di queste), seppur in forza del principio del *aut simul stabunt aut simul cadent*, risultano ben lontane e ben ridimensionate rispetto a quelle proprie del periodo dell'assemblearismo degli anni '70.¹⁵¹ Ciò premesso, il modello Toscano, lontano da un vero e proprio tentativo di regolamentazione organica del fenomeno del lobbismo, pone però alcuni elementi chiave che possono essere di stimolo per la previsione di *good practice* da applicare in altre contesti, *in primis* a livello centrale. Allo stesso tempo, le esperienze regionali rappresentano significativi spunti di riflessione al fine di ricercare una strada italiana per la regolazione dei rapporti tra la sfera della decisione e quella dell'influenza e degli interessi.

¹⁴⁷ Disciplinare di attuazione della l. r. 5/2002, Articolo 8, comma 3, Allegato A.

¹⁴⁸ Disciplinare di attuazione della l. r. 5/2002, Articolo 8, comma 2, Allegato A.

¹⁴⁹ Disciplinare di attuazione della l. r. 5/2002, Articolo 9, commi 1 e 2, Allegato A.

¹⁵⁰ Disciplinare di attuazione della l. r. 5/2002, Articolo 10, comma 1, Allegato A.

¹⁵¹ C. FUSARO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in *Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di A. BARBERA, L. CALIFANO, Rimini-Bologna, 1997, 250 ss.

Abstract

La realtà di persistente crisi in cui versano le Democrazie Costituzionali occidentali non è un fattore innovativo sulla scena politica contemporanea. La crisi – o meglio, le crisi – della democrazia sono state a più riprese studiate da approcci disciplinari e scientifici diversi. Con questo contributo, adottando un approccio specificatamente interdisciplinare, si intende provare a rilevare le modalità con cui la politica (intesa questa in una duplice visione, tanto in termini politici, che in termini scientifici) ha tentato di ovviare ad una crisi di legittimità senza precedenti e, all'apparenza, inarrestabile.

Muovendo da una breve analisi del contesto di partenza sul quale si innescano le critiche alle democrazie occidentali, si proverà a porre in luce gli escamotage tecnici con cui le istituzioni hanno tentato di rimediare alla frattura generatasi, si passeranno quindi in rassegna le principali differenze emerse in letteratura tra istituti di democrazia partecipativa e democrazia diretta. Qui emergerà ancora più marcatamente il necessario ruolo di un diritto all'informazione, educazione ed istruzione nettamente in controtendenza rispetto a quanto fino ad ora osservato. Infine, nell'ottica di un nevralgico ripensamento dei rapporti tra cittadini ed istituzioni si proverà ad osservare i modelli sperimentati dalle istituzioni volti a colmare il gap tra rappresentanza e rappresentatività che nei contesti locali esprime tutta la propria concreta ferocia.

Representation of Interests, Lobbying, Information and Education: for a new declination of Representative Democracy

The reality of persistent crisis in Western Constitutional Democracies is not a new factor on the contemporary political scene. The crisis - or rather, crises - of democracy have been studied on several occasions by different disciplinary and scientific approaches. With this contribute, adopting a specifically interdisciplinary approach, we intend to attempt to detect the ways in which politics (understood this in a double vision, both in political and scientific terms) has attempted to remedy an unprecedented and, apparently, unstoppable legitimacy crisis.

Starting from a brief analysis of the starting context in which criticism of western democracies is triggered, an attempt will be made to highlight the

technical contrivances with which the institutions have attempted to remedy the fracture that has been generated, and the main differences that have emerged in the literature between institutes of participatory democracy and direct democracy will then be reviewed. Here the necessary role of a right to information, education and instruction will emerge even more markedly in contrast to what has been observed so far. Finally, with a view to a neuralgic re-thinking of the relations between citizens and institutions, an attempt will be made to observe the models experimented by the institutions aimed at bridging the gap between representation and representativeness, which in local contexts expresses all its concrete ferocity.