

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna  
**DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE**  
**PHD IN LEGAL STUDIES (554)**

Ciclo XXXI

**Settore Concorsuale: 12/C1**

**Settore Scientifico Disciplinare: IUS -08**

TITOLO TESI

*LA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E LE PROSPETTIVE  
DELLA E-DEMOCRACY*

Presentata da:

**Dott. Gaspare De Lisi**

**Coordinatore Dottorato**

**Prof. Andrea Morrone**

**Supervisore**

**Prof. Tomaso Francesco Giupponi**

**Esame finale anno 2019**

---

## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>La rappresentanza politica: premesse storiche e concettuali.</b>	
1.1. – Sulla nozione di rappresentanza politica .....	7
1.2. – L’elaborazione giuridica del concetto di rappresentanza: alcune osservazioni preliminari	
1.2.1. – La nozione civilistica e la rappresentanza giuspubblicistica .....	11
1.2.2. – La rappresentanza come <i>fictio</i> .....	19
1.2.3. – Rappresentanza come <i>situazione</i> di potere e rappresentanza come <i>rapporto</i> .....	22
1.3. – L’evoluzione storica del concetto di rappresentanza	
1.3.1. – La rappresentanza nell’antichità classica .....	27
1.3.2. – L’epoca medievale e la nascita della rappresentanza giuspubblicistica .....	30
1.3.3. – Dai sistemi assolutistici alla moderna rappresentanza politica ..	40
1.3.4. – La nascita della rappresentanza della Nazione e le prime Costituzioni liberali .....	44
1.3.5. – Dalla rappresentanza della Nazione alle teorie stataliste in Germania e Italia .....	57
1.3.6. – La rappresentanza politica nello Stato monoclasse borghese ....	60
1.3.7. – L’eclissi dello Stato monoclasse: verso le nuove forme della rappresentanza politica nella democrazia pluralista .....	64

## CAPITOLO II

### **La rappresentanza politica in Costituzione: la crisi della rappresentanza parlamentare.**

2.1. – La rappresentanza politica nella Costituzione italiana .....	72
2.1.1. – Il principio di sovranità popolare: lo Stato come “rappresentante” del popolo .....	73
2.1.2. – La “rappresentanza nazionale” e il principio del libero mandato .....	86
2.1.3. – Sul rapporto tra rappresentanza ed elezioni .....	90
2.1.4. – La rappresentanza politica attraverso la mediazione dei partiti .	96
2.2. – La crisi dei rappresentanti	
2.2.1. – Il pluralismo istituzionale e l’eclissi delle forme classiche della rappresentanza parlamentare .....	104
2.2.2. – L’abdicazione del decisore politico: dalla “neutralizzazione della politica” alla “sindrome di <i>Nimby</i> ” del localismo .....	115
2.2.3. – La crisi del sistema partitico e l’esigenza di nuove forme di partecipazione politica .....	119
2.3. – Prime conclusioni .....	123

## CAPITOLO III

### **La rappresentanza politica nell’era dell’*e-democracy*.**

3.1. – La democrazia elettronica: alcune considerazioni preliminari .....	125
3.1.1. – L’evoluzione storica dell’ <i>e-democracy</i> .....	129
3.2. – Un nuovo modello di democrazia partecipativa: la c.d. “democrazia fluida” .....	135
3.2.1. – Le piattaforme di democrazia elettronica .....	138
3.2.2. – I limiti della partecipazione politica “digitale” .....	147
3.3. – La rete come strumento di democrazia diretta?	
3.3.1. – Dall’ <i>e-voting</i> al c.d. <i>i-voting</i> : vantaggi e rischi .....	160

3.3.2. – La democrazia diretta digitale può sostituirsi alla democrazia rappresentativa? .....	169
3.4. – Il ruolo dell’ <i>e-democracy</i> nella democrazia rappresentativa .....	173
3.5. – Conclusioni .....	183
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	187

---

## INTRODUZIONE

A settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, l'ordinamento costituzionale italiano è attraversato da forti tensioni, che interessano, in particolare, il modo di intendere la rappresentanza politica, alla luce di un processo di crisi che spinge verso una ridefinizione del rapporto rappresentativo. Ad essere messa in discussione, in primo luogo, sembra essere proprio la centralità del Parlamento a fronte di una *governance* multilivello della rappresentanza – condivisa ormai con i centri della rappresentanza di carattere locale e sovranazionale – e di fenomeni di “*neutralizzazione della politica*” che intaccano la stessa capacità di mediazione del decisore politico. Di fronte ai profondi mutamenti in atto, ha ancora senso parlare di “crisi della rappresentanza parlamentare”? Non siamo piuttosto di fronte ad uno snodo cruciale della storia del nostro sistema istituzionale, che impone di prendere atto della nuova veste che il “rappresentante politico” è chiamato a ricoprire? I processi di crisi sono evidenti e, tuttavia, rispetto al quesito sull'attualità della funzione delle istituzioni rappresentative i Parlamenti nazionali – quali sedi principali, ancorché non esclusive, della rappresentanza politica – conservano tuttora un'insostituibile funzione di mediazione politica, di risoluzione dei *cleavages* sociali e d'integrazione democratica delle minoranze – tutti elementi fondamentali per la tenuta degli ordinamenti pluralisti liberaldemocratici. Le democrazie pluraliste, infatti, necessitano di una sede politica nella quale si possa articolare il confronto tra i soggetti del pluralismo. Di fronte al problema – ciclico – della crisi della rappresentanza, si pone, piuttosto, l'esigenza di ripensare le forme tradizionali del modello rappresentativo liberaldemocratico alla luce delle nuove modalità di partecipazione politica della c.d. “società dell'informazione”. Il progressivo impiego delle tecnologie dell'informazione, infatti, ha trasformato profondamente l'organizzazione della società ed ha influito sullo stesso circuito della rappresentanza politica, creando nuovi canali di partecipazione democratica, modificando la comunicazione politica ed il

processo di formazione dell'opinione pubblica. Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di analizzare l'impatto degli strumenti di *e-democracy* sulle dinamiche dei moderni sistemi democratici e, in particolare, sulle forme della c.d. democrazia rappresentativa. Sullo sfondo, resta il quesito circa la portata – potenzialmente rivoluzionaria – dei cambiamenti introdotti dalla c.d. “democrazia digitale”: in una società ormai in grado di essere costantemente aggiornata – praticamente in tempo reale – sugli sviluppi del dibattito politico e in cui gli strumenti tecnologici consentono ai cittadini – almeno potenzialmente – di esprimersi direttamente sui temi e sulle decisioni fondamentali della politica, ha ancora senso parlare di democrazia rappresentativa? Non si tratta di un inutile “schermo” che rischia più che altro di disperdere e di “tradire” la reale volontà dei rappresentati per rispondere a logiche esterne al principio democratico ed alla sovranità popolare? Le possibilità offerte dagli strumenti dell'*e-democracy* fanno nascere la tentazione di meditare il superamento dell'attuale sistema costituzionale – incentrato prevalentemente sulle forme della democrazia rappresentativa – e di inaugurare un'inedita “*agorà digitale*”, riconoscendo più ampio spazio agli strumenti della democrazia diretta e, perfino, immaginando una loro – rinnovata – centralità. In definitiva, l'alternativa che si pone, è se l'*e-democracy* stia gettando le basi per il decisivo eclissamento della rappresentanza politica o se, piuttosto, costituisca una risorsa a servizio della stessa democrazia rappresentativa, contribuendo a rinnovare i canali tradizionali del circuito rappresentativo, ormai da tempo interessati da una crisi sistemica.

---

## CAPITOLO I

### LA RAPPRESENTANZA POLITICA:

#### PREMESSE STORICHE E CONCETTUALI

1.1 – Sulla nozione di rappresentanza politica; 1.2 – L’elaborazione giuridica del concetto di rappresentanza: alcune osservazioni preliminari; 1.2.1 – La nozione civilistica e la rappresentanza giuspubblicistica; 1.2.2 La rappresentanza come *fictio*; 1.2.3 Rappresentanza come situazione di potere e rappresentanza come rapporto; 1.3 – L’evoluzione storica del concetto di rappresentanza; 1.3.1 – La rappresentanza nell’antichità classica; 1.3.2 – L’epoca medievale e la nascita della rappresentanza giuspubblicistica; 1.3.3 – Dai sistemi assolutistici alla moderna rappresentanza politica; 1.3.4 – La nascita della rappresentanza della Nazione e le prime Costituzioni liberali; 1.3.5 – Dalla rappresentanza della Nazione alle teorie stataliste in Germania e Italia; 1.3.6 – La rappresentanza politica nello Stato monoclasse borghese; 1.3.7 – L’eclissi dello Stato monoclasse: verso le nuove forme della rappresentanza politica nella democrazia pluralista.

#### 1.1. Sulla nozione di rappresentanza politica.

La rappresentanza politica costituisce un pilastro fondamentale delle moderne forme di stato liberaldemocratiche – in uno con il principio di sovranità popolare ed il circuito di legittimazione democratica<sup>1</sup> – e tuttavia, nonostante si tratti di un concetto basilare e risalente della giuspubblicistica, quando si cerca di fornirne una definizione compiuta ci si trova ancora oggi nell’imbarazzo di

---

<sup>1</sup> Sul punto, si rinvia a A.A. ROMANO, *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in *Archivio di diritto costituzionale*, 1990, n. 1, p. 39 ss.; M.M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000, p. 8 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, p. 83 ss.; S. GAMBINO, *Sovranità popolare e rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, 1983, n. 2, p. 293-324; per una riflessione sistematica sulla rappresentanza politica in Italia, si rinvia fin d’ora a L. BALBO, P. INGRAO, G. PASQUINO, P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, a cura di G. PASQUINO, Roma-Bari, 1988; per un’analisi più risalente si veda V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1940, p. 417-456; L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, 1894; V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892.

dover constatare la difficoltà di tale impresa <sup>2</sup>.

Finché, infatti, ci si accontenta di una definizione essenziale e neutra di “rappresentanza” – limitandosi così al *minum* concettuale del “*rendere presente altro*” <sup>3</sup>, secondo il suo significato etimologico – è ancora possibile trovare un accordo su una nozione che può essere condivisa in quanto ancora generica ed astratta <sup>4</sup>. Ma nel momento in cui si cerca di connotarla con accezioni più specifiche, chiarendo i presupposti e la natura dell’istituto rappresentativo, si pongono una serie di questioni su cui è possibile riscontrare le posizioni più

---

<sup>2</sup> Si richiamano qui le premesse alla riflessione giuridica poste da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, 1939, ora in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la costituzione*, Napoli, 2015, p. 3 ss., ove si evidenziano “*le gravi difficoltà e i pericoli insiti in una indagine che, come questa, vuol ricondurre nel campo della scienza giuridica e sottoporre, quindi, a indagine giuridica argomenti di natura prevalentemente politica. Siamo infatti qui veramente ai confini tra politica e diritto (...) in quella nebulosa da cui nasce il diritto*”. Tale tipo di indagine incontra almeno “*due pericoli principali ed opposti: quello, cioè, di irrigidire soverchiamente i concetti, nello sforzo di risolverli sempre e soltanto giuridicamente, e l’altro di rimanere invece in un generico ed approssimativo discorso, di sapore più letterario che scientifico*”. Tali premesse metodologiche si trovano richiamate anche in I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2017, 2 agosto 2017, p. 4; sul punto si v. anche D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma, 1996, p. 6 ss.

<sup>3</sup> Cfr. L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, 1894, p. 181: “*E invero il fenomeno giuridico della rappresentanza, il più largamente presa ed intesa, è di azione per altri, in qualunque campo del diritto, con essenza ultima uguale; il fatto elementare, naturale, costante, nel tema della rappresentanza, è che una persona agisca, ossia compia un atto giuridico, non per sé ma per un’altra persona, o esercitando un diritto altrui, o adempiendo un obbligo altrui con la finzione giuridica che l’altro agisca in lui. Questa definizione adunque non si restringe soltanto al caso in cui una persona agisce «in nome» dell’altra, e quindi al mandato, ma si allarga ad ogni caso in cui l’una agisca «per conto» dell’altra*”.

<sup>4</sup> Ma sulla ricchezza concettuale del termine si rinvia a H. HOFMANN, *Rappresentanza e rappresentazione: parola e concetto dall’antichità all’Ottocento*, Milano, 2007; B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, 1999, p. 18 ss.; P. COSTA, *La rappresentazione del politico: verità e metafora nei testi di sapere*, in *Rappresentanza/rappresentazione. Una questione di studi culturali*, a cura di M. COMETA, D. MARISCALCO, Macerata, 2014, p. 47 ss.



diverse – a partire dalla definizione dell’*oggetto*<sup>5</sup> e del *sogetto*<sup>6</sup> di tale rappresentanza, nonché della relazione che si instaura tra questi, quale *rapporto* giuridico avente contenuto politico<sup>7</sup> – tanto da essere stata definitiva quale “*figura vaga ed evanescente*”<sup>8</sup>.

A ciò si aggiunge un problema ulteriore: che la rappresentanza è concetto che potremmo definire “apolide”, che cioè non trova cittadinanza – almeno non

---

<sup>5</sup> Se, cioè, ad essere rappresentati siano la Nazione, lo Stato, piuttosto che il popolo o la collettività nel suo complesso; ovvero, ancora, se a formare oggetto della rappresentanza non siano “entità personali” – per quanto astratte – ma, piuttosto, gli interessi ad esse riconducibili – c.d. *rappresentanza d’interessi*. In questo senso si è parlato di “*trascendenza della rappresentanza*” – con riferimento all’“*interesse generale che eccede e trascende gli interessi dei gruppi in cui si articola la società*” (così P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, p. 63) – e di “*immanenza della rappresentanza*”, consistente nell’accordo e nella continuità tra la volontà dei rappresentati e la volontà dei rappresentanti. Sul dualismo tra “rappresentanza politica” e “rappresentanza di interessi” cfr. G. DUSO, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milano, 1988 e dello stesso *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003; si v. anche J. H. KAISER, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1978, trad. it. in *La rappresentanza degli interessi organizzati*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 1993.

<sup>6</sup> Ovvero chi riveste il ruolo di *rappresentante* – se il singolo parlamentare o le istituzioni rappresentative (*in primis*, il Parlamento), a titolo di monopolio o in partecipazione, considerando non solo le istituzioni nazionali ma anche quelle internazionali e subnazionali – è quali siano i presupposti giuridici e ideologici – cioè la legittimazione – su cui si fonda la *posizione* di potere che egli riveste. Sul punto si veda A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. IV, p. 853-888.

<sup>7</sup> Come osserva M.M. FRACANZANI, *op. ult. cit.*, pag. 17-19, “*Tentando di ricercare gli elementi ricorrenti negli studi sulla rappresentanza (...) le indagini sull’istituto sembrano tuttavia incontrare una difficoltà comune nel rapporto tra rappresentati e rappresentanti, che ci si prospetta come la reale difficoltà della rappresentanza. In termini più espliciti, riprendendo le fila delle varie posizioni, la quaestio potrebbe riassumersi così: se ed in che misura i rappresentanti siano responsabili verso i rappresentati per il loro operato; se ed in che misura gli eletti debbano ascoltare (e seguire) le istruzioni degli elettori, cioè in che misura la volontà e/o gli interessi dei primi sia, o debba essere, manifestata ai secondi*”.

<sup>8</sup> Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, p. 222. Come osserva anche D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica, op. cit.*, p. 6, “*Se è vero, infatti, che con qualche sforzo siamo in grado di indicare con sufficiente approssimazione ciò che la rappresentanza non è, malgrado molti secoli di impegno teoretico non possiamo dire cosa la rappresentanza è*”.

esclusivamente – in ambito giuridico, e la cui appartenenza è rivendicata, a pari titolo, dalla sociologia, dalla politica, dalla filosofia e financo dalla teologia<sup>9</sup>. Ciò pone l'esigenza di una scelta iniziale, che è anche di metodo: distinguere, anzitutto, tra i plurimi significati evocati – e ricavabili – dal concetto di rappresentanza e provare, per quanto possibile, a “isolare” il suo significato nell'accezione che è propria delle scienze giuspubblicistiche<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Sulla pluralità di significati ricollegati a tale espressione si v. S. STAIANO in *La Rappresentanza*, Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2017, 2 agosto 2017, p. 3: “è comune il rilievo nella cultura giuridica della difficoltà a elaborare un concetto unitario di rappresentanza, definibile in termini generali, nell'ambito del quale poter articolare una tipologia per specie e sottospecie. Una difficoltà considerata insormontabile, al punto da condurre a ritenere che il concetto di rappresentanza possa essere realisticamente solo ritenuto ‘una metafora ricca e suggestiva’ (...) ne consegue il raggrumarsi in un sorta di globo indistinto di concetti «deformati» o «deformabili» di rappresentanza, dal quale talvolta vengono attinti, in maniera piuttosto arbitraria, elementi congruenti con le ricostruzioni che si vogliono proporre, secondo simmetrie ricostruttive immaginate a priori (ed esigenze di compatibilità ideologica) o avendo mente solo a composizioni coerenti in termini di logica formale, senza alcun rapporto verificato con il dato storico”; più in generale, si veda anche D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 553 ss., ove si evidenzia come al termine «rappresentare» si ricolleghino essenzialmente quattro funzioni fondamentali, e cioè “il riprodurre, il far presente (nel senso di manifestare), il simboleggiare ed il sostituire” le quali, a loro volta, si riferiscono “ai quattro diversi tipi di «rappresentanza» indicati dalla dottrina - cioè descrittiva, degli interessi, simbolica ed ascrittiva (...) Infatti, la funzione descrittiva sembra corrispondere all'attività del riprodurre; quella simbolica all'attività del simboleggiare; la funzione ascrittiva a quella di sostituzione, anche se quest'ultima pone l'accento più sul fatto dell'agire per altri che sul trasferirsi degli effetti di tale azione al rappresentato o sostituito (come avviene, invece, quando si parla di funzione ascrittiva)”.

<sup>10</sup> Come osserva T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE, *Sulla rappresentanza politica*, Napoli, 2000, p. 61, infatti, “L'essenziale è, trattando di tale argomento, da una parte non far confusioni, pretendendo di paragonare il concetto giuridico con quello sociologico e disputare sulla validità dell'uno o dell'altro; operazione impossibile, dato che la disomogeneità dei campi e criteri d'indagine la rende simile al tentativo di sottrarre triangoli a quadrati. Dall'altra a non perder del tutto i contatti, anche al fine di chiarire il concetto giuridico di rappresentanza, con i contributi che possono derivare da altre scienze umane. Tale premessa si rende necessaria perché la rappresentanza è uno dei temi che più si prestano a confondere il diritto con la politica, la sociologia o la filosofia, ed addirittura con modi di intendere usuali ed atecnici”.

Questa prima opzione metodologica non esaurirà, a ben vedere, le difficoltà riconnesse alla definizione di tale concetto – anche solo nell’ambito giuridico e all’interno dello stesso diritto pubblico – ma consentirà di evitare facili (quanto indebite) sovrapposizioni <sup>11</sup>.

D’altra parte, non può omettersi di dar conto dell’apporto che le varie forme di sapere hanno fornito nell’origine e nell’evoluzione dell’idea di rappresentanza – alle quali la stessa elaborazione giuridica ha indubbiamente attinto – e a cui deve necessariamente farsi riferimento in un’analisi che abbia ad oggetto la ricostruzione del concetto di rappresentanza politica: quest’ultima, infatti, *“appartiene a quella categoria di concetti del diritto pubblico in cui il giuridico si salda con qualcosa che giuridico non è, e perciò rimane sempre al di là del diritto (...) La cosa più interessante è che questi sono, in un certo senso, i punti d’Archimede dell’organizzazione costituzionale, laddove la dimensione esistenziale della politica si congiunge col diritto. Pensare di poterli formalizzare con termini, concetti e relazioni esclusivamente giuridiche, vale a precludersene una comprensione esauriente ed i significati, anche giuridici, più interessanti”* <sup>12</sup>.

## **1.2. L’elaborazione giuridica del concetto di rappresentanza: alcune osservazioni preliminari.**

### **1.2.1 La nozione civilistica e la rappresentanza giuspubblicistica.**

Sotto questo profilo, risulta determinante porre una prima distinzione concettuale – interna al mondo del diritto e trasversale ai vari modi di intendere la rappresentanza politica nelle diverse epoche – che è quella tra il più ampio

---

<sup>11</sup> Il rischio sotteso a un tale errore di metodo, come osserva M.M. FRACANZANI, *op. ult. cit.*, p. 20 è che *“un’indagine improntata sulla convenzionalità e operatività della riflessione, porta ad assumere ipoteticamente, ad enucleare tante definizioni convenzionali di rappresentanza, quanti sono i risultati operativi che si vogliono raggiungere con tale istituto, piegandolo, di volta in volta, alle contingenti necessità pratiche o, forse meglio, poetiche del momento”*.

<sup>12</sup> Così T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE, *op. ult. cit.*, p. 67.

*genus* dell'elaborazione giuridica del concetto di rappresentanza e la "rappresentanza politica" propriamente intesa.

Tale *summa divisio* – spesso evocata da parte della dottrina<sup>13</sup> – deve però ricondursi non tanto alla contrapposizione con la rappresentanza giuridica *tout court* – quasi che questa, di per sé, sia una nozione incommensurabile o contrapposta alla rappresentanza politica<sup>14</sup> – ma, più precisamente, alla distinzione tra il modello privatistico della rappresentanza giuridica – propria del diritto civile<sup>15</sup> – e la sua ricostruzione giuspubblicistica<sup>16</sup> – propria del diritto costituzionale – nella quale la rappresentanza politica rientra a pieno titolo<sup>17</sup>. Diversificazione, questa, evidenziata dalla dottrina tedesca anche sul

---

<sup>13</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, p. 5469. Come osserva M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, 2001, p. 109 ss., "Dal punto di vista dogmatico, la storia della rappresentanza politica coincide con quella degli sforzi per la sua emancipazione e differenziazione dalla rappresentanza giuridica (...) il senso in cui affermiamo che il mandatario «rappresenta» il mandante nell'acquisto di un qualsivoglia bene è assai diverso da quello evocato da previsioni come l'art. 67 della Costituzione, ove si dispone che ciascun parlamentare rappresenta la nazione".

<sup>14</sup> A partire dalle posizioni di C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, trad. it. in *Dottrina della costituzione*, Milano 1984, p. 276 ss. Sul punto si veda M.M. FRACANZANI, *op. cit.*, pag. 50, il quale osserva come "Sembrirebbe che l'impossibilità di concepire la rappresentanza nell'ambito del diritto privato per Schmitt, sia dovuta non alla diversità della struttura che stiamo enucleando, ma proprio per il diverso ambito di applicazione. Gli affari di diritto privato in altre parole, concernono il singolo e non riguarderebbero la sfera politica. E questo carattere distinguerebbe rappresentanza politica da delega privata. In altre parole, e con un paradosso, nell'ambito pubblico i cittadini possono entrare in relazione tra di loro e può darsi rappresentanza. Nell'ambito privato non entrano in rapporto *uti cives*, ma *uti singuli* e nemmeno la rappresentanza sarebbe concepibile bensì solo una delega".

<sup>15</sup> Su cui si veda U. NATOLI, voce *Rappresentanza (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 463 ss.

<sup>16</sup> Sul tema si rinvia a G. ARANGIO-RUIZ, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda pel 25 anno del suo insegnamento*, IV, Napoli, 1906, p. 99-117.

<sup>17</sup> Per un'approfondita disamina delle differenze tra i due modelli si rinvia a G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, IV, Firenze, 1957, p. 527-605.

piano lessicale, con la distinzione tra il concetto di rappresentanza del diritto pubblico (*Repräsentation*) e quello nato ed elaborato in ambito privatistico (*Vertretung*)<sup>18</sup>.

La concezione della rappresentanza politica come *species* della più ampia elaborazione giuridica sulla rappresentanza, consente anche di sfuggire un modello di ricostruzione delle due figure di rappresentanza – quella privatistica e quella pubblicistica – appiattito sul piano delle similitudini e delle differenze<sup>19</sup>: mentre quest’ultima impostazione, infatti, si presta a sostenerne, di volta in

---

<sup>18</sup> Sul punto si veda G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, Berlin, 1929 – ampliato nella III edizione *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20*, Berlin, 1966, trad. it. in *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. FORTI, con Introduzione di P. RESCIGNO, Milano, 1989. Tale distinzione viene ripresa anche da R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, 1928, trad. it. in *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano 1988, p. 158 ss.; si v. anche G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, 2001, p. 145 ss.; S. FORTI, *La rappresentanza nella democrazia*, Milano, 1989, p. 69 ss.; sull’uso dei due termini in un’ottica non disgiuntiva cfr. L. ORNAGHI, *Atrofia di un’idea. Brevi note sull’«inattualità» odierna della rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 16; N. BOBBIO, *Dell’uso delle grandi dicotomie nella teoria del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1970, p. 195. Si veda anche D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, op. cit., p. 560, che tuttavia rileva come “*Questa differenza però non deve essere risolta nel contrasto tra il diritto privato e il diritto pubblico, al quale generalmente viene ricondotta: infatti, anche nel campo giuspubblicistico, emergono tipici esempi di Vertretung. Quindi, è necessario procedere ad una analisi specifica per individuare quale concetto sia applicabile - se quello originariamente civilistico di Vertretung o quello di Repräsentation - nelle diverse fattispecie del diritto pubblico, laddove un soggetto agisca secondo certe forme nell’interesse dello Stato*”.

<sup>19</sup> Sulle principali divergenze tra le due forme di rappresentanza si veda L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Roma-Bari, 2007, p. 168-169: “*Nella rappresentanza giuridica gli atti compiuti dal rappresentante sono imputati anche al rappresentato, che è titolare di tutte le situazioni attuate dal rappresentante e resta il dominus del rapporto. Nella rappresentanza politica, invece, non si determina nessuna doppia imputazione, ma solo un generico vincolo di tutela e soddisfazione degli interessi e delle aspettative che le pubbliche funzioni hanno il compito di tutelare*” (...) “*Di rappresentanza giuridica (...) si può quindi parlare, a proposito dei rappresentanti politici, solo per designare il rapporto di rappresentanza organica da essi intrattenuto non già con i loro elettori, da essi rappresentati politicamente, ma con le istituzioni politiche cui i loro atti sono imputati. Neppure nelle forme di democrazia basate sul mandato politico imperativo potrebbe parlarsi*

volta, la coincidenza o la radicale contrapposizione, la prima lettura guarda ai due tipi di rappresentanza in termini di mutua influenza – soprattutto della prima sulla seconda<sup>20</sup> – a partire da un comune patrimonio concettuale<sup>21</sup>.

Così, ad esempio, non è mancato chi ha sottolineato i punti di contatto tra le due figure di rappresentanza nella declinazione della rappresentanza politica fondata sul vincolo di mandato tra eletti ed elettori – figura che più si avvicina in astratto al modello ideale di democrazia diretta e alla stessa rappresentanza giuridica di tipo privatistico – e tuttavia, anche in tale ipotesi, rimangono delle differenze fondamentali e non facilmente trascurabili, in particolare se si guarda alla natura

---

*di rappresentanza in senso giuridico tra eletti ed elettori, non essendo imputabili ai secondi né i poteri, né gli atti, né gli effetti degli atti imputati ai primi. Ciò non toglie che i rappresentanti siano soggetti ai vincoli propri della sfera pubblica nell'esercizio delle pubbliche funzioni e che, per questa via, siano responsabili nei confronti dei rappresentati, nello stesso modo in cui lo sono gli amministratori di una società per azioni nei confronti dell'assemblea dei soci dalla quale sono stati eletti. Ma si tratta di una generica e vaga responsabilità politica, che si aggiunge a quella propriamente giuridica nei confronti dell'istituzione rappresentata”.*

<sup>20</sup> Come osserva M.M. FRACANZANI, *op. cit.*, pag. 51, “*La primogenitura storica del privato sul pubblico ne sottende, in realtà, una di carattere logico. È il comunicare degli uomini, logon èkon, a permettere la nascita della politica, ed il diritto è lo strumento di tale comunicazione. Essa si concreta tanto nel privato quanto nel pubblico (quand’anche – come detto – la distinzione sia proficua e la si voglia mantenere a fini sistematici) e ne è la ragione di esistenza”.*

<sup>21</sup> Può infatti parlarsi di una “configurazione giuridica del concetto di rappresentanza”, la quale, pure, ha fornito un apporto fondamentale all’elaborazione del corrispondente concetto politico, conferendogli una forma tipizzata e più precisa, che è tipica del tecnicismo giuridico. Come osserva M. COTTA, *Rappresentanza*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, Vol. VII, 1997, p. 215-230: “*La sfera del diritto ha quindi potuto fornire strumenti concettuali molto elaborati per descrivere e interpretare relazioni sociali alle quali, con una interpretazione più o meno estensiva, si può applicare l’etichetta di rappresentanza. I poteri, i doveri e la legittimazione del rappresentante, i poteri del rappresentato, la natura del vincolo tra i due soggetti sono tutti aspetti sui quali la dottrina giuridica si è soffermata a lungo. E l’esperienza politica vi ha attinto ampiamente quando ha dovuto affrontare i problemi cruciali dei rapporti tra governanti e governati. Naturalmente sulla trasferibilità dell’esperienza giuridica a un tema altamente politico come quello qui in discussione possono essere sollevati dei dubbi, e infatti così è stato”.* Né tale apporto da parte della dottrina giuridica pone nel nulla il contributo insostituibile della scienza politica alla definizione di tale concetto.

– ed alle finalità – di tale rapporto rappresentativo <sup>22</sup>.

In particolare, basti considerare che la rappresentanza politica – a differenza del modello civilistico – non comporta una diretta imputazione giuridica dell’attività posta in essere dai rappresentanti nella sfera giuridica del soggetto rappresentato – “*dovendosi imputarla piuttosto alla figura dello Stato-persona*” <sup>23</sup> – e si caratterizza per il contenuto eminentemente *politico* delle funzioni svolte dal rappresentante <sup>24</sup>, elemento questo del tutto sconosciuto alla figura civilistica <sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Sul punto si veda L. FERRAJOLI, *op. ult. cit.*, p. 166, che osserva come la rappresentazione politica caratterizzata dal vincolo di mandato nei confronti degli elettori “*ha una qualche vaga analogia con la rappresentanza giuridica, anche se è assai difficile, per non dire impossibile, condensare in un preciso mandat impératif la volontà degli elettori, o anche solo i loro interessi e le loro aspettative, ed obbligare il rappresentante a soddisfarli*”; sulle differenze ineliminabili tra i due tipi di rappresentanza cfr. anche M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato, op. cit.*, p. 111, che osserva come “*I due tipi di rappresentanza si distinguono, infatti, perché la rappresentanza giuridica, mantenendosi tutta nella sfera della privatezza, non consente di trasmettere, da un luogo all’altro, da un soggetto all’altro, identità culturali, valori, idee, convincimenti morali. Essa è semplicemente una tecnica di commercio giuridico, impiegata per facilitare gli scambi, perfettamente adiafora rispetto ai contenuti (anzi: inadeguata a far valere un contenuto purchessia). Tutt’altro che una mera tecnica, invece, è la rappresentanza politica, ed è per questo che le è connaturato il divieto di mandato imperativo, laddove il mandato caratterizza pienamente la rappresentanza giuridica e la stessa rappresentanza degli interessi.*”

<sup>23</sup> Così G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo, Teoria e giurisprudenza costituzionale, un’analisi comparatistica*, Rimini, 1999, p. 51. Cfr. anche S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1942, p. 164 ss.

<sup>24</sup> Il quale si fa portatore dell’*interesse generale* e del bene comune della collettività, non già dei soli interessi particolari del gruppo di estrazione, né di quelli dei suoi elettori o del partito di appartenenza, ma della comunità nel suo insieme. Sul punto si rinvia a H.F. PITKIN, *La controversia mandato-indipendenza*, ora in *La rappresentanza politica*, a cura di D. FISICHELLA, Milano, 1983, p. 195 ss.

<sup>25</sup> Il carattere *politico* del mandato rappresentativo di diritto pubblico distingue, dunque, le due tipologie di rappresentanza. Individua quale elemento distintivo il carattere politico riferito – non solo al rappresentante ma anche – al soggetto rappresentato T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE, *op. ult. cit.*, p. 67, il quale osserva come “*la rappresentanza è politica, proprio perché il rappresentato ha un carattere esclusivamente e genuinamente politico, ovvero perché il rappresentato non è per nulla (o è solo in parte) giuridificabile*”; d’altra parte, “*si può dire con formula generale che il rappresentante rappresenti l’unità politica. In ciò, nel dar forma*”

A ciò si aggiungono, quali determinanti elementi distintivi tra le due forme di rappresentanza, sia l'indeterminatezza dell'*oggetto* dell'incarico rappresentativo – in quanto il contenuto del mandato politico, in ordinamenti democratici minimamente complessi, non è del tutto prevedibile *ab initio* <sup>26</sup> – sia l'ineffabilità della volontà del *soggetto* rappresentato – che essendo costituito da una “pluralità di mandanti” non possiede, se non per approssimazione <sup>27</sup>, un'unica volontà da (im)porre al rappresentante nello svolgimento del suo mandato – sia, infine, l'*obbligatorietà* di tale rappresentanza, in quanto, il soggetto rappresentato – per le sue stesse caratteristiche intrinseche, come visto – non può esercitare da sé i poteri conferiti al rappresentante e, in definitiva, è destinato ad essere “assente” <sup>28</sup>.

E infatti, mentre nel caso della rappresentanza privatistica l'“assenza del rappresentato” è del tutto eventuale e, comunque, volontaria – potendo anche

---

*ad un'entità informale, ideale e pre-giuridica, è la sua caratteristica peculiare, che lo differenzia dagli altri tipi di rappresentanza”.*

<sup>26</sup> Come si vedrà nel prosieguo, è questo uno dei motivi che porterà, in epoca medievale, al superamento del mandato imperativo ed alla nascita della “rappresentanza politica” propriamente intesa nella sua accezione giuspubblicistica. Sul punto cfr. V. MICELI, *op. cit.*, p. 140: “*la grande complessità d'interessi e di bisogni prodotta dall'estensione dello stato e della sua attività doveva rendere impossibile, il mandato giuridico o il così detto mandato imperativo. Quando gl'interessi e i bisogni diventano così numerosi e diversi, non è più dato ad ogni individuo di comprenderli tutti, d'interpretarli e di formularli tutti in modo preciso; come non è possibile di prevedere tutte le trasformazioni che potranno subire e tutte le maniere per poterli soddisfare. E parimenti non è più possibile ad un gruppo di elettori di determinare tutta la linea di condotta che dovrà seguire il rappresentante”.*

<sup>27</sup> Un'approssimazione che, negli ordinamenti democratici, assume generalmente le forme del principio maggioritario.

<sup>28</sup> A meno di voler accedere alla tesi secondo cui, anche in ordinamenti complessi, sarebbe possibile ricorrere alla c.d. “democrazia diretta” quale modello di riferimento principale per il governo della *res pubblica*. Sul punto si veda già MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, libro XI, p. 6, riportato in A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, 2003, p. 6 – che osserva come “*Poiché in uno stato libero ogni uomo (...) deve essere governato da se stesso, bisognerebbe che il popolo in corpo possedesse la potestà legislativa; ma siccome ciò è impossibile nei grandi stati ed è soggetto a molti disordini nei piccoli, occorre che il popolo faccia per mezzo dei suoi rappresentanti tutto quello che non può fare da se stesso”.*



essere solo momentanea e contingente, legata alle motivazioni più svariate, fosse anche solo la convenienza economica o perfino l'indifferenza del soggetto rappresentato rispetto agli affari delegati <sup>29</sup> – in ambito pubblicistico tale “assenza” si fa necessaria, essendo un elemento ineliminabile che, si può dire, costituisce la stessa ragion d'essere della rappresentanza politica <sup>30</sup>.

Così – anticipando fin d'ora riflessioni che saranno più diffusamente sviluppate nel prosieguo – parlare di “sovranità popolare” intanto ha senso in quanto vi è la consapevolezza che un tale “sovrano” – inteso quale decisore unico, dotato di un univoco convincimento <sup>31</sup> – non è dato nella realtà – se non per

---

<sup>29</sup> Il rappresentato, poi, potrebbe in ogni momento revocare l'investitura del rappresentante e scegliere di condurre direttamente e personalmente le attività inizialmente delegate. Sicché si tratta di una contingenza che riguarda tanto l'*an* quanto il *quid*, il *quando* ed il *quomodo*. Tali caratteristiche si ricollegano alla complessità della vita sociale ed economica, dalla quale dipendono anche le questioni relative ai limiti dei poteri conferiti, alle rispettive responsabilità ed agli effetti che l'attività posta in essere dal rappresentante produce nella sfera del soggetto rappresentato. Per un'elencazione dei profili di distinzione tra la rappresentanza civilistica e quella politica si veda T. MARTINES, *op. ult. cit.*, p. 221, il quale evidenzia come “*mentre nella rappresentanza di volontà (o diretta) (così come disciplinata negli artt. 1387 e ss. cod. civ.), i negozi compiuti da un soggetto (rappresentante) producono normalmente effetto diretto nella sfera giuridica di quest'ultimo, nella rappresentanza che qui occupa: a) gli eletti non rappresentano i loro elettori ma una entità astratta, la nazione o, se si vuole, l'intera collettività popolare; b) non esiste alcun rapporto giuridico fra 'rappresentanti' e 'rappresentati', ché, anzi, a norma dell'art. 67 Cost., i primi esercitano le loro funzioni 'senza vincolo di mandato'; c) non esiste (almeno nella maggior parte degli Stati) la possibilità degli elettori di revocare gli eletti; d) il rapporto è esclusivamente bilatero (fra rappresentante e rappresentato) e non trilatero, come nella rappresentanza di volontà (rappresentante, rappresentato, 'terzo')*”:

<sup>30</sup> Come osserva P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2004, n. 3, p. 329-330, “*La rappresentanza è una strategia contro un'assenza per qualche motivo insuperabile; rappresentare è mettere in scena, è creare una presenza evocativa o sostitutiva di una realtà che non si dà (o non si dà più) se non in una forma (discorsivamente, simbolicamente, 'scenicamente') mediata, ma non per questo evanescente o 'irreale'*”.

<sup>31</sup> Come osserva Hobbes (cfr. *Leviatano*, Cap. XVI) c'è un solo modo perché una moltitudine di individui possa essere pensata – e possa conseguentemente agire – come un soggetto unico, e cioè che un soggetto unico (monarca o assemblea) ne sia il rappresentante. Sul punto, G. DUSO, *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 41, 2012, p. 17: “*Il concetto moderno di rappresentanza è tutto ancorato alla immaginazione politica che si basa su questi due poli:*

approssimazione – ed è destinato ad essere e rimanere “assente”, in quanto “È impensabile che tutto il popolo decida sempre su tutto, se non altro perché non esiste una volontà unitaria di tutto il popolo”<sup>32</sup>: si pone dunque l’esigenza di “fingere la presenza di tutti”<sup>33</sup>, rispetto alla quale la moderna rappresentanza politica costituisce forse lo strumento giuridico più sofisticato che gli

---

*l’unità del soggetto collettivo e la moltitudine indefinita degli individui. La logica della costruzione hobbesiana appare ferrea e ben più determinante per gli sviluppi della politica moderna di quanto solitamente si sia disposti a ritenere; i tentativi di superarla, che spesso si presentano proprio sulla base della rilevanza politica dell’individuo, sembrano essere perciò destinati al fallimento. Ma essa appare condizionante e difficilmente superabile solo a patto che si resti all’interno del presupposto sopra indicato: che si pensi cioè l’entità politica in relazione ai due poli costituiti dal soggetto individuale e dal soggetto collettivo (nelle costituzioni: Stato e cittadini). È al di là di questa immaginazione che bisogna dunque andare qualora si voglia superare il nesso di sovranità-rappresentanza che ha nel diritto naturale la sua genesi”.*

<sup>32</sup> Così L. FERRAJOLI, *op. ult. cit.*, p. 165, secondo cui, in definitiva, “Il modello ideale della democrazia politica (...) ossia la coincidenza tra governati e governanti (...) è non solo irrealista (...) ma è altresì irrealizzabile”. Esprime posizioni scettiche sulla possibilità di H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Cap. II, pag. 50-51: “Democrazia significa identità di governanti e di governati, di soggetto e di oggetto del potere, governo del popolo sul popolo. Ma che cos’è questo popolo? (...) una pluralità di individui senza dubbio. E sembra che la democrazia presupponga, fondamentalmente, che questa pluralità di individui costituisca un’unità, tanto più che, qua, il popolo come unità è – o dovrebbe teoricamente essere – non tanto oggetto quanto soggetto del potere. Ma di dove possa risultare questa unità che appare col nome di popolo, resta problematico finché si considerano soltanto i fatti sensibili. Diviso da contrasti nazionali, religiosi ed economici, il popolo appare, agli occhi del sociologo, piuttosto come una molteplicità di gruppi distinti che come una massa coerente di uno e di un medesimo stato di agglomerazione”.

<sup>33</sup> Così G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza*, in AA.VV., *La rappresentanza politica*, Bologna, 1985, in *Le regolarità della politica*, Milano, 1988, II, p. 978. Sul punto si veda anche M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, *op. cit.*, p. 112: “Accede, infatti, alla rappresentanza politica una generalità (rinvenibile anche lessicalmente nel suo riferirsi alle cose della polis) che è sconosciuta alle altre due forme di rappresentanza, le quali sono in grado di afferrare solo il particolare di un certo affare o di un determinato interesse economico-sociale. Sempre per questa ragione è immanente alla rappresentanza politica un elemento di rappresentazione simbolica, un’aspirazione a «rendere presente» il rappresentato, sia pure attraverso il filtro della fictio, nella globalità del suo essere pubblico”.

ordinamenti abbiano finora saputo dare <sup>34</sup>.

### 1.2.2. La rappresentanza come *fictio*.

Sotto questo profilo, certamente comune ad entrambe le figure di rappresentanza – quella civilistica e quella giuspubblicistica – è l’elaborazione del concetto di rappresentanza giuridica a partire da una – evidente – “*fictio*”, con la quale qualcuno “*si rende presente*” per mezzo di un altro, il quale agisce e decide in nome del primo “*come se*” fosse lo stesso rappresentato ad agire e a decidere <sup>35</sup>.

Ciò vale tanto nei rapporti di diritto privato, quanto, in un certo senso, nelle dinamiche della rappresentanza politica: come osservava incisivamente Hans Kelsen – tra i principali teorici della “rappresentanza politica come *fictio*” – “*La formula che il membro del parlamento non è il rappresentante dei suoi elettori ma di tutto il popolo o, come taluno scrive, di tutto lo Stato (...) è una finzione politica*” <sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Sul punto si veda H. KELSEN, *op. ult. cit.*, p. 296, il quale osserva come “*Se gli scrittori politici insistono nel definire un organo «rappresentativo» il parlamento della democrazia moderna, nonostante la sua indipendenza giuridica dal corpo elettorale, se taluni scrittori dichiarano persino che il mandat impératif è contrario al principio del governo rappresentativo, essi non presentano una teoria scientifica, ma sostengono un’ideologia politica. La funzione di questa ideologia è di nascondere la situazione reale, di mantenere un’illusione che il legislatore sia il popolo nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo – o, formulata più esattamente, del corpo elettorale – sia limitata alla creazione dell’organo legislativo*”.

<sup>35</sup> Sulla rappresentanza come *fictio* si veda S. FURLANI, *Rappresentanza politica*, in Nss. D.I., vol. XIV, Torino, 1975, p. 871 ss., part. p. 872; T. MARTINES, *Diritto costituzionale, op. cit.*, p. 278. Nella più risalente dottrina italiana, V.E. ORLANDO, *Del fondamento della rappresentanza politica*, 1895, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1954.

<sup>36</sup> Così H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1963 p. 296. In particolare, secondo Kelsen, non vi può essere un governo propriamente rappresentativo se il rappresentante non è giuridicamente vincolato a eseguire la volontà dei suoi elettori, sicché “*L’indipendenza giuridica del parlamento dal corpo elettorale significa che il principio della democrazia è sostituito, in una certa misura, da quello della divisione del lavoro. Per celare questo passaggio da un principio ad un altro, si ricorre alla finzione secondo la quale il parlamento «rappresenta» il popolo*” (*ibidem* p. 297). Sul rapporto tra rappresentanza politica

In particolare, all'interno della teoria della rappresentanza come *fictio* è possibile scorgere una distinzione – pure presente nel pensiero Kelseniano<sup>37</sup> – tra la ricostruzione della rappresentanza come “finzione politica” e la sua classificazione come mera “finzione giuridica” – cioè come *fictio iuris* in senso stretto<sup>38</sup>.

Nel primo caso si evidenzia l'elemento comune della “finzione” – posto alla base di entrambe le figure di rappresentanza – ma si considerano le differenze sostanziali della rappresentanza politica, la *fictio* essendo ricondotta più alle premesse ideologiche del rapporto rappresentativo – cioè all'assunto secondo cui i componenti delle Assemblee elettive rappresentano, a seconda delle varie ricostruzioni, la Nazione, lo Stato o il popolo nella sua totalità – che legittimano la stessa “sovranità parlamentare”<sup>39</sup>.

Nel secondo caso, invece, si tende ad assimilare – e porre sullo stesso piano – la rappresentanza politica con la rappresentanza di tipo civilistico, in quanto anche la prima prevedrebbe la “sostituzione” del rappresentato ad opera del rappresentante – con la differenza che tale sostituzione non troverebbe origine in un negozio giuridico, ma nella legge e nelle stesse carte costituzionali<sup>40</sup> –

---

e finzione in Kelsen, si rinvia a B. MONTANARI, *La questione della rappresentanza politica in Hans Kelsen*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1972.

<sup>37</sup> In particolare, proponendo, in un primo tempo l'idea della rappresentanza come mera “finzione politica” di carattere mistificante (cfr. H. KELSEN, *op. ult. cit.*, p. 295) e, successivamente, riducendo la rappresentanza a “finzione giuridica” in senso stretto (cfr. H. KELSEN, *Reine Rechtslehre* Vienna, 1960, *trad. it.* in *La dottrina pura del diritto*, a cura di M.G. LOSANO, Torino, 1966).

<sup>38</sup> Sul punto si veda B. MONTANARI, *op. ult. cit.*, p. 200 ss.

<sup>39</sup> E infatti, la *fictio* si riferisce al fatto che, nella realtà, sono i membri del Parlamento – e non il popolo – a partecipare all'attività legislativa, non esistendo alcun punto di contatto “reale” ed effettivo tra la volontà del parlamento e la volontà popolare al di fuori delle consultazioni elettorali.

<sup>40</sup> Cfr. H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, *op. cit.*, p. 332, che la configura come una vera e propria “rappresentanza legale”, con la quale vengono imputati al popolo tutti gli atti posti in essere dai rappresentanti.

interessando non solo i presupposti del rapporto rappresentativo, ma il mandato parlamentare nella sua interezza, sostanziandosi in un “*procedimento di ascrizione al popolo di atti posti in essere dai rappresentanti*”<sup>41</sup>.

Anche sotto tale profilo, peraltro, valgono i rilievi già sollevati a proposito della doverosa distinzione – per così dire – ontologica tra il modello civilistico e la rappresentanza politica propriamente intesa, le quali – al di là di analogie e punti di contatto certamente presenti – in realtà condividono più l’origine storica da una comune elaborazione giuridica – come si vedrà nel prosieguo – che non la medesima natura, eziologia e finalità.

Da una parte, pertanto, è evidente come l’elemento della “finzione” sia, in un certo senso, ineliminabile e rappresenti uno dei presupposti fondamentali – quanto meno sul piano giuridico – che costituiscono il concetto stesso di rappresentanza.

Dall’altra parte, tuttavia, la rappresentanza pubblicistica e la “finzione” ad essa sottesa, per cui il popolo si fa presente ed agisce per mezzo dei suoi rappresentanti, presenta, come visto, delle peculiarità sue proprie, estranee alla rappresentanza civilistica, e riconducibili, in ultima istanza, al carattere fondamentale “politico” della rappresentanza di diritto pubblico<sup>42</sup>.

Da qui l’esigenza di sottolineare la distinzione tra i due tipi di “rappresentanza” – che presuppone il riferimento a due diversi tipi di *fictio* – laddove “*mentre la rappresentanza giuridica, insomma, è una fictio iuris in senso proprio (un mezzo, ripeto, per facilitare gli scambi ed il commercio giuridico tra più*

---

<sup>41</sup> Così D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, op. cit., p. 551.

<sup>42</sup> Come osserva M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, op. cit., p. 11 “lo Schmitt di Cattolicesimo romano e forma politica (...) ammoniva: «Al ‘politico’ inerisce l’idea, dato che non c’è politica senza autorità, né c’è autorità senza un ethos della convinzione» e «la rappresentanza conferisce una particolare dignità alla persona del rappresentante, poiché chi rappresenta un alto valore non può essere privo di valore». E per sua stessa essenza allora, che la rappresentanza politica è carica di valore, in quanto è di questo che si predica il rappresentato, trasmettendo il proprio pregio anche al rappresentante”.

*soggetti di diritto), la rappresentanza politica è quel che Vaihinger chiamava finzione etica, e cioè un «ideale», una «costruzione concettuale in sé contraddittoria e in contraddizione anche con la realtà», che tuttavia possiede un eccezionale valore. Un valore che è dato dalla capacità di orientamento di comportamenti umani e di intere visioni del mondo. Qui sta l'essenza della rappresentanza politica”<sup>43</sup>.*

### **1.2.3 Rappresentanza come situazione di potere e rappresentanza come rapporto.**

Nell'introdurre il discorso sulla nozione di rappresentanza si è già posto in evidenza l'esistenza di plurime posizioni dottrinali che ruotano attorno alla definizione degli stessi elementi essenziali dell'istituto rappresentativo.

Sotto tale profilo, si sono prospettate in dottrina due teorie ricostruttive fondamentali, che tendono a leggere il fenomeno rappresentativo esaltando, rispettivamente, l'una la prospettiva della “*situazione*” di potere del rappresentante<sup>44</sup> – a prescindere dal titolo di legittimazione del suo mandato – l'altra, la dimensione del “*rapporto*” che intercorre con il soggetto rappresentato<sup>45</sup> – sia esso la Nazione, lo Stato, o il popolo.

La prima lettura – c.d. *rappresentanza come situazione* – privilegia il ruolo e l'autonomia del rappresentante, presupponendo una certa omologazione e comunanza di interessi – e, in definitiva, l'esistenza di un interesse generale

---

<sup>43</sup> Così M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 112.

<sup>44</sup> Per una sintesi delle posizioni in dottrina si rinvia a D. NOCILLA, *Situazione rappresentativa e rapporto nel diritto positivo e nelle prospettive di riforma della rappresentanza politica*, in *Arch. Giur.*, 1990, p. 87 ss.

<sup>45</sup> Si veda, *ex pluribus*, V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana ed il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1960, p. 270 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 423 ss.; M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza*, in *Manuale di scienza della politica* a cura di G. PASQUINO, Bologna, 1986, p. 283 ss. Tale tesi, peraltro, trova sostenitori anche nella dottrina civilistica: si veda, per tutti, S. PUGLIATTI, *Il conflitto di interessi tra principale e rappresentante*, in *Studi sulla rappresentanza*, Milano, 1965, p. 53 ss.; P. RESCIGNO, *Un libro sulla rappresentanza*, in *Riv. dir. civ.*, 1951, I, p. 86 ss.

della Nazione o del popolo, contrapposto agli interessi particolari dei gruppi intermedi – che, come tali, sarebbero facilmente “decifrabili” da parte del rappresentante, il quale potrebbe farsene interprete e tutore a prescindere dalla presenza di un significativo rapporto con i soggetti rappresentati e di un effettivo “controllo” da parte di quest’ultimi – sia in termini di vincoli e direttive impartiti al mandato rappresentativo, sia in termini di responsabilità politica per l’eventualità in cui i primi vengano disattesi <sup>46</sup>.

La seconda lettura – c.d. *rappresentanza come rapporto* – attribuisce carattere dirimente alla relazione tra rappresentante e rappresentato, quale presupposto fondamentale ed ineliminabile del modello rappresentativo: e infatti, non avrebbe senso parlare di “rappresentanza” come concetto slegato dall’idea di *relazione*, il che equivarrebbe ad annichilire la posizione dello stesso rappresentato e ad esasperare l’autonomia del rappresentante, che sconfinerebbe nel puro arbitrio.

In altre parole, la rappresentanza tenderebbe a ridursi ad una mera investitura formale di potere, priva di contenuto, fondata – questa volta sì – su una *fictionis iuris* in senso stretto.

D’altra parte, anche la situazione di autonomia del rappresentante risulta una componente essenziale del fenomeno rappresentativo <sup>47</sup>, in quanto, in sua assenza, non si parlerebbe neppure di rappresentanza ma, semmai, di perfetta *coincidenza* tra la volontà del rappresentante e quella del rappresentato, il quale non potrebbe far alto che dare puntuale esecuzione al mandato ricevuto, il suo

---

<sup>46</sup> È questa la ricostruzione elaborata dalla dottrina giuridica in epoca liberale – e che si ritrova nella configurazione delle istituzioni rappresentative tra il XVIII ed il XIX secolo – fondata sul principio del libero mandato, sulla rappresentanza della Nazione e sull’autonomia ed indipendenza del rappresentante nel farsi interprete privilegiato di tale volontà.

<sup>47</sup> Cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, op. cit., p. 856: “L’autonomia del rappresentante è quindi condizione necessaria (anche se non sufficiente) perché esso possa operare una selezione di interessi talvolta fra loro contraddittori, perché possa rappresentare una «pluralità» altrimenti non rappresentabile. Essenziale è, quindi, per il costituzionalismo liberaldemocratico, in questo quadro, il divieto del mandato imperativo”.

ruolo riducendosi a quello di mero delegato o “*nuncius*”<sup>48</sup>.

Pertanto, entrambe le prospettive, se portate agli estremi – e cioè, da una parte, una rappresentanza priva di ogni legame con i soggetti rappresentanti, che sfocia in *finzione giuridica*; dall’altra parte, un mandato in cui al rappresentante è negato ogni margine di autonomia, che porta, in definitiva, alla *coincidenza* con la volontà del rappresentato<sup>49</sup> – si pongono al di fuori dello stesso paradigma rappresentativo, configurandosi più quali “concetti-limite” che non come possibili declinazioni reali della rappresentanza.

Rapporto rappresentativo e situazione di potere costituiscono, piuttosto, due elementi indefettibili del fenomeno rappresentativo, sicché nello studio sulla rappresentanza politica – e sui modelli in cui questa si è storicamente realizzata, in concreto – non può non adottarsi un’impostazione che guardi ai profili che caratterizzano l’una e l’altra prospettiva<sup>50</sup>.

A tal proposito, è possibile notare come la prevalenza di una componente sull’altra, storicamente, ha segnato l’evoluzione dei vari modelli di rappresentanza nell’ambito del più ampio processo di trasformazione della forma di Stato<sup>51</sup>.

E così, se in epoca medievale la rappresentanza politica è intesa in chiave sostanzialmente fiduciaria – per cui è soprattutto l’elemento del *rapporto* a

---

<sup>48</sup> Così A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, p. 11.

<sup>49</sup> Tale tesi è riconducibile a Rousseau – cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, *op. cit.*, p. 320 ss. – che, non a caso, sembra teorizzare un modello di “Governo del popolo” più vicino alle forme della democrazia diretta che non a quelle della democrazia rappresentativa (cfr. J.J. ROUSSEAU, *op. ult. cit.*, p. 803: “*nel momento in cui un popolo si dà dei rappresentanti, non è più libero anzi non esiste più*”).

<sup>50</sup> In questo senso D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, *op. cit.*, p. 544, secondo cui “*la pretesa di ridurre il fenomeno rappresentativo ad uno soltanto degli aspetti più sopra individuati finisce per introdurre una falsa prospettiva nel dibattito, tuttora aperto in dottrina, teso alla individuazione degli elementi e dei caratteri costitutivi della rappresentanza giuridica*”.

<sup>51</sup> Così G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, *op. cit.*, p. 65.



risultare ancora nettamente prevalente <sup>52</sup> – in epoca liberale sarà la situazione di potere del rappresentante ad emergere quale elemento – quantomeno – preminente del modello rappresentativo, in uno con la centralità del Parlamento <sup>53</sup>.

Il recupero della componente relazionale all'interno del fenomeno rappresentativo – che avverrà gradualmente, attraverso il progressivo superamento del modello liberale classico e culminerà con l'avvento delle Costituzioni liberaldemocratiche nel secondo dopoguerra ed il riconoscimento del principio di sovranità popolare – coinciderà con l'affermazione di un nuovo modello di rappresentanza, che privilegia la dimensione del *rapporto* rappresentativo – non più secondo la lettura “fiduciaria” tipica del sistema vassallatico medievale ma – in chiave partecipativa – con l'ingresso della

---

<sup>52</sup> Peraltro, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo, è proprio nel Medioevo che si sviluppa la prima forma di rappresentanza giuridico-pubblicistica – propriamente intesa – a partire dalla progressiva “emancipazione” del rappresentante dai vincoli del mandato imposto dal soggetto rappresentato, con il riconoscimento di una crescente sfera di autonomia decisionale e di indipendenza (a partire dalla c.d. *plena potestas* conferita ai delegati): è qui che nasce il primo nucleo della *situazione* rappresentativa come posizione autonoma del rappresentante, ancorché sussista ancora un vincolo molto forte che lo lega al soggetto rappresentato, sicché l'elemento del rapporto è ancora preminente su quello della situazione di potere.

<sup>53</sup> E infatti, il Parlamento – a composizione monoclasse e a (pretesa) rappresentanza generale – diviene la sede naturale in cui prende forma la stessa volontà della Nazione – della quale il singolo rappresentante si fa legittimo interprete – non configurandosi più come un mosaico frammentato di interessi particolari e sezionali. Fino al superamento del modello dell'*ancient regime*, infatti, la rappresentanza dei Parlamenti esprimeva, piuttosto, la molteplicità dei centri di interesse – corporazioni, ceti, borghi, *etc.* – che componevano il variegato panorama sociale, in contrapposizione alla rappresentanza del Sovrano quale unico vero “garante” dell'interesse generale. Con la rivoluzione francese – e, sostanzialmente, fino al XIX secolo – il paradigma muta in maniera diametralmente opposta, ed il Parlamento – più che centro di rappresentanza e sintesi degli interessi particolari – diviene espressione dell'interesse generale dello Stato monoclasse borghese. In realtà anche alle assemblee medievali era ancora sconosciuto il ruolo di “composizione di interessi” proprio dei parlamenti liberal-democratici negli ordinamenti pluralisti, sostanziandosi piuttosto, come luogo privilegiato in cui tali istanze – tra loro spesso confliggenti e contrapposte – potevano essere presentate al Monarca. Era il Sovrano, dunque, ad eleggere gli interessi meritevoli di tutela ed a rappresentare l'interesse generale della Nazione. Sul punto cfr. D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, op. cit., p. 556.

società all'interno delle istituzioni rappresentative <sup>54</sup> – e che vede nelle elezioni politiche non soltanto uno strumento di legittimazione del potere – e di selezione dei “migliori” rappresentanti – ma anche la sede in cui viene definito il contenuto stesso di un vero e proprio “mandato politico” conferito al rappresentante <sup>55</sup>.

In questo senso, al Parlamento viene conferito il compito fondamentale di ricondurre la complessità in unità, la teoria della rappresentanza politica costituendo lo strumento concettuale attraverso cui conciliare le ragioni del rapporto rappresentativo – ormai vera chiave di volta del circuito di legittimazione democratica – con le esigenze di governabilità delle moderne assemblee parlamentari – riconducibili alla rappresentanza come situazione di potere autonomo – bilanciando, cioè, rappresentatività e capacità decisionale, responsabilità politica e funzione di governo <sup>56</sup>.

Prima di arrivare al discorso sulla rappresentanza nelle costituzioni liberaldemocratiche contemporanee, tuttavia, è necessario ripercorrere più approfonditamente l'evoluzione storica della rappresentanza politica.

---

<sup>54</sup> Così che, mentre in epoca medievale il popolo veniva rappresentato *di fronte* al potere, nella modernità il popolo è rappresentato *dal* potere.

<sup>55</sup> Sicché “*La realizzazione della volontà degli elettori e il perseguimento dei loro interessi viene demandato, attraverso lo strumento del mandato elettorale, ai deputati responsabili politicamente di fronte agli elettori. È proprio nel binomio responsabilità-mandato che si coglie l'intuizione più originale, ma anche il limite maggiore, della teoria della rappresentanza come rapporto*” (così G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, op. cit., p. 58).

<sup>56</sup> Critica la contrapposizione tra la componente della *responsiveness* – ovvero la capacità di farsi portatori delle richieste dei rappresentanti – e della *accountability* – intesa come capacità decisionale e di governo – A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, op. cit., p. 884: “*Trovo fuorviante l'alternativa fra «rappresentanza» e «decisione» spesso presente nel dibattito sulle politiche istituzionali (...) Contrapporre le ragioni dell'una e dell'altra è privo di senso. Non è possibile porsi il tema della crisi della rappresentanza senza tenere conto che gli input rappresentativi hanno bisogno di sbocchi decisionali (democrazia in versione output). La complessità dei fenomeni da regolare richiede, inoltre, decisioni spedite che accrescano il ruolo del governo nell'iniziativa legislativa e nell'attività regolamentare*”.

Pertanto, poste alcune brevi premesse sul concetto di rappresentanza – nel dialogo con le altre scienze e nel dibattito interno allo stesso ambito giuridico – è necessario ora passare alla disamina dell’evoluzione storica di tale concetto, cercando di ripercorrere le varie tappe che hanno portato all’idea – moderna – di rappresentanza politica.

### **1.3. L’evoluzione storica del concetto di rappresentanza.**

#### **1.3.1. La rappresentanza nell’antichità classica.**

Che la rappresentanza rivesta un ruolo fondamentale nello spartiacque tra l’“antico” e il “moderno” nella storia degli ordinamenti democratici è uno degli assunti su cui si fonda la nota opera di Benjamin Constant <sup>57</sup>, in cui si osserva come una delle differenze più importanti nel concepire – ed organizzare – le libertà politiche sia proprio il carattere rappresentativo tipico degli ordinamenti moderni <sup>58</sup>, sostanzialmente sconosciuto nei regimi democratici del mondo

---

<sup>57</sup> B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, 1819, trad. it. in *Antologia degli scritti politici*, a cura di A. ZANFARINO, Bologna, 1962, p. 36 ss. Sottolinea la distinzione tra democrazia – in senso stretto – e governo rappresentativo M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza*, op. cit., che critica il dualismo – ritenuto apparente – tra “democrazia diretta” e “democrazia rappresentativa”. Così anche Sieyès, nell’intervento del 7 settembre 1789 all’Assemblea costituente, osserva come, in alternativa all’elezione di assemblee parlamentari dotate di potere legislativo da parte dei cittadini, “*L’altro modo d’esercitare il proprio diritto a formare la legge è di partecipare in prima persona a farla. Questa partecipazione diretta è ciò che caratterizza la vera democrazia. Quella mediata è connaturale al governo rappresentativo. La differenza tra questi due sistemi politici è enorme*” (così E. SIEYÈS, Intervento del 7 settembre 1789 all’Assemblea costituente, trad. it. T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE).

<sup>58</sup> Cfr. B. COSTANT, op. ult. cit.: mentre infatti la “libertà dei moderni” si declina, sostanzialmente, nel godimento pacifico dell’indipendenza privata e delle libertà civili attraverso le garanzie accordate dalle istituzioni, la “libertà degli antichi” consisteva proprio nella partecipazione diretta all’esercizio del potere collettivo (con)diviso da tutti i cittadini e, tuttavia, “*l’individuo, sovrano pressoché abitualmente negli affari pubblici, è schiavo in tutti i suoi rapporti privati (...) Paragonate adesso questa libertà a quella degli antichi. Essa consisteva nell’esercitare collettivamente, ma direttamente, varie parti della sovranità tutta intera, nel deliberare, sulla piazza pubblica, della guerra e della pace, nel concludere trattati d’alleanza con gli stranieri, nel votare le leggi, nel pronunciare i giudizi, nell’esaminare i conti, gli atti, la gestione dei magistrati, nel farli comparire davanti a tutto un popolo, nel metterli sotto accusa, nel condannarli o assolverli*”.

antico <sup>59</sup>: così, nelle *poleis* greche, le funzioni tipiche della sovranità erano esercitate sì collettivamente, ma anche in maniera diretta, tanto che l'intermediazione politica – per opera di *magistrati* – era molto limitata <sup>60</sup>. Ciò era possibile anche grazie alla ridotta dimensione delle “Città-Stato” <sup>61</sup> che consentiva la partecipazione costante – potremmo dire quotidiana – alla vita politica <sup>62</sup>. Era questa una caratteristica che sarebbe venuta meno col passaggio allo Stato-nazione <sup>63</sup> – la cui autorità si estendeva su territori molto più ampi e

---

<sup>59</sup> Come precisa V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, p. 12, nell'antichità classica “*la delegazione di poteri, la partizione di funzioni e di compiti, se qualche volta si producevano nel fatto (e in alcuni stati ciò era spesso accaduto), questo doveva apparire come una condizione accidentale o come la conseguenza di una impossibilità materiale da parte di tutti i cittadini ad esercitare tutte contemporaneamente le medesime funzioni; e non come la conseguenza di un principio giuridico e politico*”.

<sup>60</sup> Cfr. V. MICELI, *op. ult. cit.*, p. 18: “*I frequenti giudizi che il popolo porta sui suoi magistrati, il diritto che sempre si riserba di giudicarne la condotta durante e dopo l'esercizio della magistratura, le condanne con cui punisce alcuni di essi, il sentimento che il popolo ha della responsabilità dei suoi magistrati e il sentimento che i magistrati hanno della responsabilità propria, i continui appelli al popolo e ai suoi giudizi per parte di questi, sono, specialmente ad Atene e a Roma, degl'indizi sicuri che la magistratura era una specie di mandato, che il popolo affidava ad alcune persone, a condizione di esercitarlo rettamente, secondo la volontà popolare; il che in pratica non significava altra cosa, che il rispetto delle consuetudini e un certo riguardo ai sentimenti dominanti nella maggioranza dei cittadini*”.

<sup>61</sup> Cfr. V. MICELI, *op. cit.*, p. 11.

<sup>62</sup> Sul punto, cfr. G.D. FERRI, *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto)*, Roma, 1936, p. 13-14. Si trattava, peraltro, di una partecipazione assai ristretta: come osserva M. ALMAGISTI *Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, I, 2008, p. 100, “*Per gli antichi greci l'isegoria, ossia l'eguale diritto a prendere parola e ad esprimere le proprie opinioni nell'agorà, era legata all'isonomia, cioè all'uguaglianza dei soggetti di fronte alla legge, che consentiva loro di essere vicendevolmente destinatari di istanze di comando ed obbedienza. Questa caratteristica distingueva gli uomini liberi (cioè maschi, adulti e proprietari) da tutte le altre persone, ossia dalle donne, dai bambini, dagli schiavi, dagli stranieri o dai debitori insolventi, cui era precluso ogni accesso all'agorà*”.

<sup>63</sup> Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale o Principi di diritto politico (1762)*, trad. it. in *Scritti politici*, a cura di P. ALATRI, Torino, 1970, libro II, cap. VI, p. 322: “*L'idea della rappresentanza è moderna; ci viene dal governo feudale, da questo iniquo ed assurdo*

su una popolazione decisamente più numerosa – ed a comunità politiche complesse e plurali <sup>64</sup>.

Anche nel mondo latino, il concetto di rappresentanza – riferito alle istituzioni e, in genere, alla *res publica* – era sconosciuto nella declinazione con la quale lo intendiamo oggi.

Infatti, seppur il termine *repraesentare* fosse già accolto sia nella giurisprudenza sia nelle fonti latine, esso non compare mai ricollegato al concetto di *repraesentatio* <sup>65</sup>: l'espressione, infatti, non era impiegata nel contesto tecnico-giuridico nel significato di “agire in luogo di qualcun altro” ma, piuttosto, si riferiva al “mostrarsi” o al “raffigurare” <sup>66</sup>.

Tanto che potrebbe dubitarsi che una tale accezione della rappresentanza – fosse

---

*governo, nel quale la specie umana è degradata, il nome di uomo è disonorato. Nelle antiche repubbliche, e anche nelle monarchie, il popolo non ebbe mai rappresentanti, non si conosceva questa parola”.*

<sup>64</sup> Secondo H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, op. cit., p. 294, “La cosiddetta democrazia diretta (...) esercitata dai cittadini in una riunione di massa o in assemblea primaria (...) è possibile soltanto in piccole comunità e in condizioni sociali semplici” come “nelle democrazie dirette che troviamo nelle tribù germaniche e nell’antica Grecia”, ragione per cui “Ai nostri giorni, soltanto le costituzioni di alcuni piccoli cantoni svizzeri hanno il carattere di democrazie dirette” sicché “la forma di democrazia diretta non svolge una funzione importante nella vita politica moderna”.

<sup>65</sup> Cfr. sul punto H. Hofmann, *Rappresentanza e rappresentazione: parola e concetto dall’antichità all’Ottocento*, op. cit., p. 33 ss., ove si richiama gli studi di L. Schnorr von Carolsfeld, *Representatio und institutio. Zwei Untersuchungen über den Gebrauch dieser Ausdrücke in der römischen Literatur*, in *Festschrift für Paul Koschaker*, Weimar, 1939, I, p. 108 ss.

<sup>66</sup> E infatti, dal punto di vista etimologico, il termine deriva dal verbo latino arcaico *re-ad-praesentare* – da cui il latino classico *repraesentare* – che nel significato più letterale esprime il “rendere presenti cose passate o lontane”. Così, in questa accezione, lo impiega – tra gli altri – anche il filosofo Boezio nel suo *Liber de persona et duabus naturis contra Eutychem et Nestorium* che – nella sua riflessione sulla teologia trinitaria – ricollega il termine alla “rappresentazione teatrale” con riferimento alla nota definizione di “persona” – *naturae rationalis individua substantia* – a sua volta associata alla “maschera” che i commedianti impiegavano negli spettacoli teatrali. Sulla lessicografia del termine si v. E. Forcellini, *Totius Latinitatis Lexikon*, Prati, 1871, V, p. 184 ss.

anche slegata dal termine *repraesentare* – abbia mai trovato cittadinanza nel diritto romano – sia esso pubblico o privato – in cui formalmente vigeva, almeno nell’ambito dello *ius civile*, il principio “*alteri stipulare nemo potest*”<sup>67</sup> cioè il divieto di stipulare contratti in rappresentanza di un terzo<sup>68</sup>.

Ciò non toglie che, sul piano della prassi e del diritto consuetudinario, fossero applicate alcune forme giuridiche che potremmo ricondurre all’idea di “rappresentanza”, ricollegabili, ad esempio, alla figura del *procurator* e, in genere, alla difesa in giudizio.

### **1.3.2. L’epoca medievale e la nascita della rappresentanza giuspubblicistica.**

Bisogna però attendere l’epoca cristiana – con l’elaborazione teologica ad essa sottesa – e, successivamente, l’inizio dell’epoca medievale – con il contributo dell’elaborazione giuridica e dottrinale fornita dal diritto canonico e dello *ius commune* – per scorgere nuovi sviluppi del concetto di rappresentanza, in particolare nella sua specifica accezione di “*rendere presente*”<sup>69</sup>.

Come osservato in dottrina<sup>70</sup>, la riflessione teologica sul sacramento

---

<sup>67</sup> Cfr. *Dig.* 45. 1. 38. 17.

<sup>68</sup> Cfr. sul punto, M. COTTA, *Rappresentanza*, *op. cit.*, p. 217.

<sup>69</sup> Come osserva H. HOFMANN, *Rappresentanza e rappresentazione*, *op. cit.*, p. 58, è già con Tertulliano che tale accezione si fa strada, impiegata nella polemica con l’eretico Marcione (cfr. TERTULLIANO, *Adversus Marcionem*, in *Opere dottrinali*, Roma, 2014, Libro I) ove afferma “*Se dille quidem usque nunc nec aquam reprobavit creatoris, qua suos abluit, nec oleum, quo suos ungit, nec mellis et lactis societatem, qua suos infantat, nec panem, quo ipsum corpus suum repraesentat, etiam in sacramentis propriis egens mendicantibus creatoris*”. Infatti “Già a partire da come è costruito, il passo suddetto lascia intendere senza alcun dubbio che Tertulliano sta qui parlando della presenza autentica e corporea del Cristo, qual è comunicata attraverso l’ostia. Che di questo si tratti, non di una presenza simbolica, né di una semplice immagine o raffigurazione, è confermato da altri passi e dall’uso che l’autore vi fa del termine qui discusso” (così H. HOFMANN, *op. ult. cit.*, p. 58).

<sup>70</sup> Si veda per tutti H. HOFMANN, *op. ult. cit.*, pag. 67-112.

dell'Eucaristia costituisce un momento centrale nell'elaborazione di tale significato: secondo la teologia cristiana, infatti, il sacramento eucaristico “rappresenta” Cristo proprio nel senso di renderlo realmente presente nelle specie consacrate (c.d. sacramento presenza) e, al tempo stesso, è rappresentazione – nel senso di “rinnovazione” incruenta – della passione di Cristo, cioè dell'unico sacrificio della croce “rappresentato” – cioè riattualizzato – in ogni singola celebrazione eucaristica (c.d. sacramento sacrificio)<sup>71</sup>.

Anche la teologia ecclesiale ha offerto spunti originalissimi all'evoluzione dell'idea di rappresentanza, in particolare con riferimento al rapporto tra Cristo e il Papa e tra i dodici apostoli e i Vescovi<sup>72</sup>: il Papa, quale vicario di Cristo in terra, “*repraesentat personam Christi*” così come i Vescovi sono “*repraesentantes personas sanctorum apostolorum*”<sup>73</sup>, una rappresentanza che, per estensione, è applicabile ad ogni singolo sacerdote ordinato – il quale, nell'economia sacramentale, opera “*in persona Christi*” e cioè come “*alter Christus, ipse Christus*” – secondo un'accezione del termine che rimanda, ancora una volta, al significato di “render presente” la persona del rappresentato. Ma è al diritto canonico che si deve una profonda elaborazione del concetto giuridico di rappresentanza – e, financo, la sofisticata distinzione tra rappresentanza diretta ed indiretta<sup>74</sup> – sviluppata dai canonisti a partire da “*la prassi che permetteva di far giurare in una causa il rappresentante processuale*

---

<sup>71</sup> Sul punto si v. T. D'ACQUINO, *Summa Theologiae*, III q. 73 a. 4 ad 3, la cui riflessione – anche sul piano lessicale e terminologico – risulta perfettamente riproposta nei canoni tridentini (cfr. Sessio XXII, 17 settembre 1562, *Doctrina de SS. Missae sacrificio*, Cap. 1) e nell'attuale formulazione del Catechismo della Chiesa Cattolica, cfr. nn. 1322-1419.

<sup>72</sup> Tema che viene elaborato già a partire dai primi Sinodi e Concili ecumenici. Sul punto si veda H. HOFMANN, *op. ult. cit.*, p. 46 ss.

<sup>73</sup> Cfr. H. HOFMANN, *op. ult. cit.*, p. 169 ss. Sul collegamento del concetto di rappresentanza alla figura del Papa come Vicario di Cristo si rimanda alla “*Teologia politica*” di C. SCHMITT, in “*Le categorie del «politico»*”, a cura di G. MIGLIO e P. SCHIERA, Bologna, 1972, p. 61 ss.

<sup>74</sup> Poi ripresa dal *Liber Sextus del Copus iuris canonici* (VI, 5. 13. 68 e 82).

di una chiesa o di un monastero in luogo del chierico o del monaco, ai quali il giuramento era interdetto (...) (Decreto di Graziano, D. 63 c. 33)” nonché da “un passo di Gregorio Magno che autorizzava a prestare giuramento di ortodossia un sacerdote che rappresentava il papa (Decreto di Graziano, C. 1 q. 7 c. 9)”<sup>75</sup>.

Fondamentale per i successivi sviluppi del pensiero giuridico sulla rappresentanza, è anche il contributo sull’elaborazione del concetto di “persona giuridica” come *persona ficta* alla quale veniva ricondotta una *universitas* di beni o di persone<sup>76</sup> e che, tuttavia, era dotata di una sua soggettività, autonoma e distinta da quella dei suoi componenti<sup>77</sup>. Torna qui l’uso della *fictio* giuridica – questa volta ricollegato all’entificazione di una comunità di persone e di cose – quale presupposto alla possibilità di considerare come oggetto della rappresentanza non già la singola persona, ma un’intera collettività (concepita *uti singuli*)<sup>78</sup>.

Tale teorizzazione ha fornito un supporto concettuale essenziale – non soltanto alla dottrina civilistica, ma anche alla riflessione giuspubblicistica – per la definizione della figura del rappresentante, il quale non era più solo un *nuncius* del singolo rappresentato, ma riassumeva nella sua figura un’intera comunità intesa in senso organico, divenendo così personificazione di una *universitas*<sup>79</sup>. Se dal diritto canonico ci spostiamo allo *ius commune*, notiamo infatti come tale

---

<sup>75</sup> Così A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all’età contemporanea*, Bologna, 2008, p. 112.

<sup>76</sup> Cfr. Sinibaldo dei Fieschi, *Apparatus a Liber Extra*, X 2. 20. 57.

<sup>77</sup> Cfr. A. PADOA SCHIOPPA, *op. ult. cit.*, p. 106-107.

<sup>78</sup> Sullo sviluppo della dottrina della “persona rappresentata” si veda Cfr. H. HOFMANN, *op. cit.*, p. 153 ss.

<sup>79</sup> Intesa secondo la celebre definizione di Azzone (in *Summa aurea*, Dig. 3,4 n. 1), secondo cui “*universitas est plurium corporum collectio inter se distantium, uno nomine specialiter eius deputato*”.



modo di guardare alla rappresentanza venga fatto proprio dall'elaborazione giuridica.

Così, anche nel diritto privato, si individua nella rappresentanza l'istituto attraverso il quale rendere presente nel rappresentante la persona del *dominus* come soggetto di diritto – “*procurator repraesentat personam domini*”<sup>80</sup> – nella cui sfera giuridica erano imputati gli effetti degli atti posti in essere dal primo; ma, al tempo stesso, tale concetto veniva mutuato in ambito pubblicistico secondo un'accezione più ampia, in particolare con riferimento al consiglio elettivo dei Comuni, il quale rappresentava – nel senso che “identificava” – il popolo nella sua totalità<sup>81</sup>, sicché “*consilium repraesentat mentem populi*”<sup>82</sup>. In definitiva, sempre più il concetto di rappresentanza si sviluppa non soltanto in relazione ai *poteri* conferiti al rappresentante – i cui atti, come visto, producono effetti nella sfera giuridica del rappresentato e sono a questo imputati “come se” fosse egli stesso ad agire – ma anche in vista di una vera e propria *identità* tra rappresentante e rappresentato, anche quando il primo diventa personificazione di un ente di per sé stesso “impersonale”, quale può essere una comunità di soggetti<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. BARTOLO DA SASSOFERRATO, *Commentaria. Tomus quintus, in primam digesti novi partem*, 1590.

<sup>81</sup> Nello stesso senso si veda la riflessione di Marsilio da Padova nel *Difensor pacis* riportata in H. HOFMANN, *op. cit.*, p. 248 ss. ove si ricollega il potere legislativo all'opera di un'assemblea, nella quale i componenti “*vicem et auctoritatem universitatis civium repraesentantes*”, ove i rappresentanti costituiscono la “*pars valencior (...) quae totam universitatem repraesentat*” (cfr. p. 249).

<sup>82</sup> Così BARTOLO DA SASSOFERRATO, *In primam Digesti veteris partem commentaria, Lugduni*, 1544, riportato in H. HOFMANN, *op. cit.*, p. 261, ove si cita anche la celebre massima dello stesso autore, “*Si vero statuta fiunt a populo, talis est ordo, quod convocetur totus populus seu homines, qui sunt de consilio populi, qui repraesentat populum*”.

<sup>83</sup> Tale identità, a sua volta, presuppone un ulteriore passaggio concettuale: se infatti ad essere oggetto della rappresentanza è un'intera comunità è necessario interrogarsi su quali siano le modalità attraverso cui si arriva alla formazione della volontà del “soggetto” rappresentato e, in particolare, se le decisioni debbano prendersi “per consenso” – principio inizialmente mutuato dal diritto canonico e dalla prassi ecclesiale dei Concili – o per maggioranza (sia essa

Tale elaborazione giuridica, d'altra parte, matura in un contesto sociale e politico particolarmente propizio alla riscoperta della rilevanza dei c.d. "corpi intermedi", con la diffusione dell'impianto feudale, la nascita dei liberi Comuni e – col venir meno del ruolo politico del Sacro Romano Impero – l'origine degli Stati-nazione <sup>84</sup>.

Già nell'alto medioevo, la scomparsa – con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente – di un unico centro di potere statale, porta alla (ri)scoperta da parte delle piccole comunità della possibilità di costituirsi come soggetti politici tendenzialmente autonomi, anche all'interno degli ordinamenti statuali dei primi Stati feudali.

Allo stesso tempo, l'importazione dell'organizzazione sociale e militare propria delle popolazioni barbariche portò alla nascita ed alla diffusione del feudalesimo quale modello politico e sociale, in cui l'asservimento ad un signore era dettato non soltanto dai vincoli di fedeltà e dipendenza dall'autorità politica e militare ma anche dalla situazione di instabilità e insicurezza e dalla conseguente esigenza di protezione.

La rappresentanza politica tipica dell'epoca altomedievale, dunque, si caratterizza inizialmente per una struttura strettamente personale – molto vicina

---

assoluta o, in genere, qualificata). L'elaborazione sul concetto di rappresentanza si accompagna, dunque, alla progressiva affermazione del principio di maggioranza all'interno delle realtà corporative e, in genere, degli organi consiliari. Sul punto si v. H. HOFMANN, *op. cit.*, p. 261 ss. Come osserva M. COTTA, *op. cit.*, p. 215 ss., "*Quando la maggioranza opera è dunque come se agisse la totalità dei componenti. Allo stesso modo nell'ambito dell'elezione imperiale si afferma nel XIV secolo l'idea che gli elettori possono decidere a maggioranza proprio in quanto rappresentano (nella logica corporativa) l'Impero interpretato come universitas. Si riconosce che il collegio degli elettori rappresenta l'intero corpo dei principi e del popolo soggetti all'Impero e agisce al loro posto in quel determinato contesto storico (cfr. Lupold von Bebenburg, De iuribus regni et imperii Romanorum, 1340) (...) In questa prospettiva il concetto di rappresentanza non implica necessariamente un mandato conferito dal rappresentato al rappresentante. Il rapporto è interpretato piuttosto, in un'ottica organicistica, come quello tra il capo e il corpo; dove la parte sta per l'intero*".

<sup>84</sup> Cfr. V. MICELI, *op. cit.*, p. 20 ss.

al modello della rappresentanza giuridica privatistica <sup>85</sup> – e, tuttavia, è proprio a partire da questa base giuridica – con il contributo offerto dalla dottrina nell’elaborazione sempre più sofisticata del rapporto rappresentativo – che si giunge alla costruzione del primo modello pubblicistico di rappresentanza.

Con l’evoluzione delle istituzioni politiche, il rapporto rappresentativo che lega i “delegati” ai rappresentati comincia a maturare caratteristiche proprie ed esclusive dell’ambito pubblico – insite, anzitutto, nel fatto di svolgere una *funzione politica* <sup>86</sup> – che l’avvicinano sempre più al moderno concetto di rappresentanza <sup>87</sup>.

In questo senso, anche la nascita dei Comuni – a partire dall’anno mille, specie in Italia, ma non solo – si colloca, in parte, in un’ottica di superamento della logica feudale – in cui il rapporto che legava il rappresentante al proprio *dominus* aveva una valenza di vincolo di fedeltà, di valore quasi etico – con comunità, di fatto, autonome – dal punto di vista politico, economico e sociale – alla ricerca di una crescente indipendenza – e, in ultima istanza, di una definitiva emancipazione – tanto dall’asservimento feudale quanto dalle dinamiche del potere regio e imperiale <sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Cfr. D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, op. cit., p. 552-553: “Si ritiene, infatti, che i componenti di consigli, stati, curie, assemblee, parlamenti e diete medievali sarebbero stati legati ai rispettivi ceti, borghi, città, corporazioni da un rapporto di tipo privatistico, configurandosi come mandatari di questi ultimi, per rappresentarne interessi, volontà, desideri, richieste presso il sovrano. In altri termini le istituzioni rappresentative del Medioevo sarebbero state caratterizzate da tutti gli elementi propri del rapporto rappresentativo di diritto privato: i tre soggetti investiti (monarca, rappresentante e rappresentato), il vincolo del mandatario verso il mandante, le istruzioni specifiche di quest’ultimo al primo (*cahiers de doléance*) e la conseguente necessità che i mandatari chiedessero ai propri mandanti istruzioni di fronte a questioni impreviste (*cosiddetti mandati ad audiendum et referendum*), la revocabilità del mandato conferito, la sua onerosità”.

<sup>86</sup> Cfr. V. MICELI., op. cit., p. 173 ss.

<sup>87</sup> Sulla distinzione tra rappresentanza moderna e medievale si rinvia a G. SARTORI, *Democracy*, in *International encyclopedia of the social sciences*, Ney York, 1968, trad. it. *Democrazia*, in *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987, p. 25-42.

<sup>88</sup> Sottolinea come la formazione dei comuni cittadini – in particolare nell’Italia del secolo

La società medievale – soprattutto in questa fase – assume una struttura corporativa, stratificata, in cui, pur vigendo un formale principio gerarchico nella distribuzione del potere politico – dal vertice imperiale, passando per le varie entità meta-statali, fino alle signorie feudali e comunità locali – in realtà si instaura, di fatto, un ordine di tipo orizzontale, in cui tali istanze e reciproche appartenenze si fondono fino a confondersi l'una con l'altra.

In questo senso, la rappresentanza – politica – si sviluppa in un contesto di relazione – e coesistenza – tra plurime comunità (corporazioni, ceti, comuni, gilde commerciali, signorie, università, ordini religiosi, etc.) ognuna dotata di specifiche competenze ma anche – come visto – di una propria personalità giuridica, che interagiscono sempre più tra di loro mediante i propri rappresentanti.

Lo stesso ordine sociale e politico, dunque, diventa sempre più il frutto del confronto tra tali ordinamenti per il tramite dei rispettivi rappresentanti a cui – a fronte della complessità delle decisioni e delle circostanze contingenti – vengono inevitabilmente attribuiti potere e autonomia crescenti, svincolando, di fatto, i rappresentanti dal formale vincolo giuridico nei confronti dei rispettivi gruppi di appartenenza.

Sotto questo profilo, l'età comunale ha rappresentato un'epoca fondamentale per la nascita e lo sviluppo di un ampio panorama di forme di governo e di democrazia <sup>89</sup> – in parte mutuato dalle precedenti esperienze della classicità greca e romana – che non mancherà di essere ripreso ed utilizzato nelle epoche a venire <sup>90</sup>.

---

XII – abbia costituito indubbiamente una rottura radicale dell'ordine giuridico del periodo altomedioevale A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.*, p. 115 ss.

<sup>89</sup> Sullo studio dei modelli statutari delle autonomie comunali si rinvia a U. NICOLINI, *Il principio di legalità nelle democrazie italiane. Legislazione e dottrina politico-giuridica dell'età comunale*, Padova 1955.

<sup>90</sup> Sul punto si v. M. SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi nell'età comunale*, Milano, 1969.

A tal proposito – senza voler ora anticipare riflessioni che saranno più diffusamente sviluppate nel paragrafo successivo – non può non osservarsi come tale modello di rappresentanza – fondato sull’idea di ricomprendere in un unico consesso assembleare i plurimi rappresentanti della variegata società medievale, ognuno portatore di diverse istanze e interessi particolari – sarà impiegato, *mutatis mutandis*, nel processo di formazione dei primi parlamenti regi, nel tentativo di ricomporre la crescente complessità degli ordinamenti medievali <sup>91</sup>.

Anche qui si assiste ad un primo embrionale tentativo di superamento della logica rappresentativa altomedievale – ancora improntata ad un rapporto quasi personale, assoggettato ad un vincolo giuridico di impianto privatistico – verso un’impostazione più marcatamente pubblicistica, in cui ai singoli rappresentanti viene conferita una crescente autonomia, riconoscendogli il ruolo di veri e propri plenipotenziari, dotati di margini decisionali che, ove necessario, potevano anche esorbitare dai limiti del mandato ricevuto <sup>92</sup>.

Si assiste dunque al “trapianto” del concetto di rappresentanza – nato e sviluppatosi, come visto, nell’ambito di contesti giuridici e istituzionali ben diversi – alle prime forme del parlamentarismo, inaugurando un processo che – nonostante le battute d’arresto dettate, in alcuni ordinamenti, dall’accentramento del potere nelle forme dell’assolutismo monarchico, nei secoli XVII e XVIII – conoscerà uno sviluppo praticamente inarrestabile, fino all’epoca moderna.

---

<sup>91</sup> Sul tema si rinvia più diffusamente a A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell’Età moderna*, Milano, 1962.

<sup>92</sup> Sui limiti di tali poteri plenipotenziari conferiti ai delegati si veda H. HOFMANN, *op. cit.*, pag. 439, che con riferimento all’opera del giurista olandese Johannes Althusius, osserva come “*la distinzione usuale fra mandato liberto e vincolato abbia qui un’importanza assolutamente minore a fronte dell’idea di una corporazione deliberativa (...) questa specie di mandato vincolato e processuale (...) non vieta totalmente l’espressione libera del voto. Ma in ogni caso comporta che le decisioni a maggioranza, se divergenti, siano mediate retroattivamente, così come anche il libero mandato politico non va esente da correzioni a posteriori, le quali, quando occorre, possono essere più o meno restrittive*”.

Bisogna tuttavia considerare che l'incarico rappresentativo parlamentare si caratterizza ancora in questa fase, per lo più, quale privilegio ereditario – o, in generale, come titolo di appartenenza per ceti o territorio<sup>93</sup> – e che le questioni di cui i parlamenti medievali – per così dire “preassolutistici” – vengono investiti sono piuttosto circoscritte – in particolare all'ambito della finanza pubblica, all'entrata in guerra e all'amministrazione della giustizia – non potendosi ancora propriamente parlare di una “rappresentanza parlamentare” secondo la declinazione moderna<sup>94</sup>.

La stessa “capacità rappresentativa” delle prime assemblee parlamentari è alquanto limitata, se non altro perché il fulcro della rappresentanza negli ordinamenti medievali – quantomeno negli ordinamenti di tipo monarchico – è ancora la figura del sovrano.

E infatti, mentre i singoli delegati – siano essi di origine aristocratica o comunale – potevano dirsi espressione di singoli segmenti della società – essendo, dunque, muniti di una rappresentanza limitata (perché tendenzialmente vincolata) e particolare (perché legata ad uno specifico gruppo o ceto)<sup>95</sup> – il Sovrano era l'unico munito della rappresentanza generale della Nazione<sup>96</sup>,

---

<sup>93</sup> E infatti, la previsione di un meccanismo elettivo per l'investitura, seppur non del tutto assente, non è ancora così diffusa, potendosi rivestire l'ufficio di delegato in virtù di altre cariche, del prestigio, di una nomina regia, dell'ereditarietà del titolo, etc.

<sup>94</sup> Si veda, in particolare, V.E. ORLANDO, *Del fondamento della rappresentanza politica*, op. cit., p. 421 ss.

<sup>95</sup> Cfr. sul punto F. LANCHESTER, *Note sul concetto di rappresentanza in campo politico, in Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli De' Santi*, a cura di A. PISANESCHI, Vol. I, pag. 40, ove si osserva come “la tradizione medievale della rappresentanza cetuale proponeva una partecipazione non diretta del singolo al politico ed una rappresentanza di gruppo. Non soltanto non esisteva una partecipazione diretta alla allocazione autoritativa dei valori, ma il rapporto rappresentativo risultava strettamente collegato ad un mandato cetuale o territoriale. Solo con le concezioni contrattualistiche del Seicento si sviluppa in maniera coerente l'idea del diritto all'autodeterminazione del singolo nell'ambito di una crescente distinzione tra società civile, società politica ed istituzioni”.

<sup>96</sup> Sulla cosiddetta “teoria dualista” della doppia rappresentanza – con specifico riferimento

sicché “*nello Stato per ceti di origine medievale, le Assemblee convocate dai monarchi rappresentavano la complessità della società dei diversi interessi particolari (...) di fronte alla persona del monarca, cui spettava la cura dell’interesse generale (...) e che simboleggiava (...) l’unità del reame*”<sup>97</sup>.

E, d’altra parte, la nascita stessa dello Stato-Nazione – quale soggetto politico unitario, seppur privo delle pretese universalistiche imperiali – era strettamente legata all’affermarsi di un forte potere monarchico che, attraverso la centralizzazione delle funzioni pubbliche, era stato in grado di superare le forze centrifughe costituite dai particolarismi delle istanze cetuali e territoriali.

Tuttavia, se in epoca medievale il singolo delegato rappresenta – ancora – solo la parte della società di cui esso stesso è espressione (alta o bassa aristocrazia, comuni, ceto borghese, clero, etc.) già in questa fase – e ancor di più in epoca assolutistica – l’assemblea parlamentare nel suo complesso si delinea sempre più come vero centro della rappresentanza politica per la sua capacità di ricomprende tutte le istanze (locali) e gli interessi (particolari) della nazione: alla rappresentanza – ancora – parziale del singolo componente, infatti, si accompagna pur sempre una rappresentanza generale – o potremmo dire – cumulativa dell’assemblea nel suo complesso – ovviamente con molte differenze tra i vari ordinamenti europei<sup>98</sup> – sicché tutte le “parti” della

---

all’opera del giurista olandese Althusius – si veda H. HOFMANN, *op. cit.*, p. 435 ss.

<sup>97</sup> Così D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario delle idee politiche*, Roma, 1993, p. 718.

<sup>98</sup> Osserva M. COTTA, *Rappresentanza*, *op. cit.*, p. 220, che “*come hanno messo in luce molti studiosi, il parlamentarismo e la rappresentanza premoderna non sono riducibili a un unico modello standardizzato (v. Hintze, 1930; v. Cam, 1953; v. Koenigsberger, 1977). Accanto ad alcuni elementi di fondo che accomunano le diverse forme ce ne sono altri che invece ne evidenziano le differenze. Per esempio, l’elemento del mandato imperativo sul quale spesso si è concentrata l’attenzione per caratterizzare la rappresentanza premoderna rispetto a quella moderna non sembra essere stato affatto così tipico. Accanto a casi, come le Province Unite dei Paesi Bassi, nei quali il mandato imperativo pare essere stato effettivamente la norma, ce ne sono altri, come l’Inghilterra, nei quali invece i parlamentari godevano di una ben più ampia libertà rispetto alle loro comunità locali (v. Koenigsberger, 1977, p. 68). E anche riguardo alla preminenza della base cetuale occorre prestare attenzione all’esistenza di*

comunità politica posso dirsi “presenti” al suo interno <sup>99</sup>.

### **1.3.3. Dai sistemi assolutistici alla moderna rappresentanza politica.**

È a partire dal XVII secolo, tuttavia, che si registra sempre più una contrapposizione tra la figura tradizionale del monarca – quale “*fontaine de Justice*” e, più in generale, origine di ogni potere e detentore del monopolio sulla rappresentanza generale – ed i rispettivi parlamenti nazionali – interessati da un processo di progressiva espansione della loro capacità rappresentativa delle istanze sociali, specie quelle legate alla nascente classe borghese – in cui tende ad esaltarsi il ruolo del parlamentarismo come argine all’assolutismo monarchico, in un’epoca in cui l’assenza di limiti al potere regio è vista con crescente insofferenza <sup>100</sup>.

Non può non considerarsi, peraltro, come tale “conflitto” derivi da un mutamento di prospettiva non solo – e non tanto – rispetto al modello di rappresentanza politica ma, anzitutto, in relazione al modo di intendere la *sovranità*, e ciò con riferimento tanto alla sua “origine” quanto alla sua “legittimazione”.

Come è stato notato, infatti, “*il problema che si è sempre ripresentato nella storia, sin dall’antichità, è quello di far sì che il titolare del potere politico non*

---

*variazioni. Mentre, soprattutto sul continente, questo elemento tende in genere a caratterizzare fortemente la rappresentanza parlamentare, è stato messo in luce come in Inghilterra (v. Cam, 1953), ma forse anche nella Francia del Quattrocento (v. Major, 1960), la dimensione territoriale non fosse così chiaramente subordinata rispetto a esso. Ciò che meglio distingue la rappresentanza premoderna da quella moderna è, sul fronte dei rappresentati, la mancanza di una cittadinanza sufficientemente unificata e omogenea alla quale far riferimento, mentre sul fronte dei rappresentanti vanno menzionati il grado inferiore di stabilità e continuità istituzionale dell’organo rappresentativo e la minore certezza delle procedure che legano rappresentati e rappresentanti”.*

<sup>99</sup> Cfr. M. COTTA, *op. ult. cit.*, p. 222.

<sup>100</sup> Con riferimento all’esperienza francese, già a partire dal XIV secolo, si veda l’esempio dei noti *cahiers de doléances* – ai quali, peraltro, si accompagnavano strumenti affini anche negli altri ordinamenti dell’epoca – quale primo tentativo di influenza delle assemblee rappresentative sulle decisioni del Re.



*agisca (o non appaia agire) come mosso dalla sua privata ed egoistica volontà, non agisca sibi et suis, ma nell'interesse di tutti*" così che la stessa teoria della rappresentanza si configura, in fondo, come "una costruzione intellettuale grandiosa, che presenta il potere come di origine extrasociale per reazione all'impossibilità di presentarlo come dotato della ritenuta necessaria generalità se fosse concepito come estrinsecazione dell'azione umana, dati i suoi ineliminabili – e storicamente dominanti – moventi egoistici"<sup>101</sup>.

Sicché, se in epoca medievale la legittimazione della sovranità si fondava su un modello di tipo *discendente*, in cui la sovranità, in ultima istanza, si legittimava per una diretta investitura divina – quale partecipazione, almeno nell'Europa cristiana, all'unica regalità di Cristo, per cui il Re era, in primo luogo, diretto rappresentante di Dio – agli albori dell'epoca moderna si (im)pone con crescente incisività una nuova fonte della sovranità, ricollegata alla "volontà della Nazione" e, più tardi, alla "volontà popolare"<sup>102</sup>: una sovranità dal basso,

---

<sup>101</sup> Così I. MASSA PINTO, *op. ult. cit.*, pag. 12 ss., ove si rimanda anche a M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, a cura di A. PACE, *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, I, p. 537- 572. Come osserva G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999, p. 1615-1634, "É naturale la domanda volta a conoscere il titolo di legittimazione del soggetto che pretende di esercitare potere sulla collettività o su una parte cospicua di essa, sia puré quando gli atti di esercizio investano, volta per volta, singóle persone. Una sorta di istinto di naturale eguaglianza degli uomini ha portato in tutte le epoche storiche ad interrogarsi sulla fonte del potere, sulla causa che rende l'uomo superiore all'altro uomo e gli consente di «comandare», di imporre cioè la sua volontà ad altri". Sulla relazione tra la rappresentanza ed il principio di sovranità, si veda anche G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, pag. 83 ss. M.M. FRACANZANI, *op. ult. cit.*, p. 254 ss.

<sup>102</sup> Come si vedrà nel prosieguo, il passaggio dalla sovranità divina – esercitata "per delega" dal sovrano medievale – alla "sovranità popolare" non sarà immediato, ma si svilupperà in un percorso graduale, che vedrà come tappa intermedia il riconoscimento della "sovranità nazionale": dietro tale concetto, a sua volta, risiede quello di "Nazione" – come astrazione stessa del popolo rappresentato – la quale, tuttavia, porta a significative differenze – rispetto alla moderna sovranità popolare – sul modo di intendere la rappresentanza politica ed il rapporto che lega governati e governanti. Ciò non toglie che il riferimento alla "Nazione" si collochi pur sempre in un processo di inversione – rispetto all'assetto tipico degli ordinamenti medievali – nell'orientamento del circuito di legittimazione del potere, sempre più

in cui lo stesso sovrano non è più tale – soltanto – per volere divino, ma – sempre più – per volontà della Nazione e degli stessi “governati”<sup>103</sup>: il circuito di legittimazione del potere regio, dunque, assume sempre più una struttura *ascendente*, che all’investitura divina – all’esito del processo di secolarizzazione – sostituirà definitivamente l’investitura popolare.

In entrambi i casi, tuttavia, vi è sempre questa esigenza che la fonte del potere sia esterna a chi effettivamente lo esercita che, in definitiva “*il potere [sia] soggetto alle leggi di questo Altro, [sia] soggetto a un dover essere che è Altro rispetto a lui. Questa scissione è l’idea centrale di tutto il costituzionalismo (ecclesiastico e secolare) del Medioevo: un costituzionalismo improntato dunque a un’idea di “duplicità”, che fonda, e rende necessario, il concetto di rappresentanza*”<sup>104</sup>.

Si torna qui all’idea di “*fictio*” legata tanto alla sovranità quanto alla rappresentanza: all’idea, cioè, per cui l’autentico titolare della sovranità è inevitabilmente “assente” – e ciò vale, in un certo senso, tanto per la *regalità divina*, quanto per la *sovranità popolare*, come già visto – la teoria della rappresentanza costituendo in tale contesto l’unica risposta possibile all’inevitabilità di un “trono vuoto”, la giustificazione di un’etimasia imposta al

---

caratterizzato in chiave “ascendente”.

<sup>103</sup> Si pensi al principio di legittimazione del potere per come formulato nella “Dichiarazione di indipendenza” americana del 1776.

<sup>104</sup> Così I. MASSA PINTO, *ibidem*, pag. 13. Sull’origine di tale avversione ad un potere individuale assoluto e illimitato del Sovrano – quantomeno nel contesto europeo – cfr. C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1950, trad. it. *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, 1960, p. 34-35: “*In questo cenno storico generale, ci troviamo di fronte alla domanda: come sorse l’idea delle limitazioni? E chi prestò l’appoggio che la fece trionfare in molti paesi? Essa ha due importanti radici. Una è la dottrina del diritto naturale, di eredità medievale. (...) L’altra radice dell’idea delle limitazioni rientra sia nel costituzionalismo medievale che in quello moderno, ed è in qualche misura peculiare della cultura occidentale. È il cristianesimo, e più precisamente la dottrina Cristiana della personalità. L’insistenza sulla personalità individuale come valore definitivo, l’accento sul valore trascendente dell’anima di ciascun uomo, determinano un conflitto insolubile con qualsiasi genere di assolutismo*”.

potere.

Dal confronto tra le istituzioni parlamentari ed il potere regio – nel corso del XVII e XVIII secolo – nasceranno i primi modelli costituzionali <sup>105</sup>, in un processo che – pur con notevoli differenze tra i vari ordinamenti – passerà attraverso la limitazione del potere regio e la progressiva traslazione della rappresentanza generale alle assemblee parlamentari.

In questo senso, il passaggio all'età moderna – per così dire post-assolutistica – si può far coincidere proprio con la fine della rappresentanza politica generale quale prerogativa del monarca e la definitiva configurazione dei parlamenti e delle assemblee nazionali quale “luogo” privilegiato della rappresentanza politica <sup>106</sup>.

Sullo sfondo di tale passaggio epocale, si colloca un processo di progressiva ricomposizione delle divisioni e dei particolarismi – territoriali e cetuali – interni alle stesse assemblee parlamentari, presupposto fondamentale per poter guardare a queste non più come luogo di confronto – e di scontro – tra “rappresentanze di interessi” bensì come istituzioni unitarie preposte alla cura degli interessi generali della comunità politica nel suo insieme.

---

<sup>105</sup> Se per Costituzione si accoglie qui la più essenziale definizione fissata all'art. 16 della Dichiarazione dei diritti inviolabili dell'uomo del 1789: “*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*”.

<sup>106</sup> Con specifico riferimento al caso francese cfr. H. HOFMANN, *op. cit.* p. 434: “*L'opposizione al governo assolutistico ebbe così a maturare nell'ambito dei 'parlamenti', ossia delle corti di giustizia istituite dalla corona. Talune loro facoltà di controllo, utili a garantire la continuità del diritto, assunsero anche sul piano politico un'importanza di rilievo. Trattasi in special modo del diritto d'ingerenza nell'amministrazione dello Stato mediante arrêts de règlement e del diritto di registrazione degli editti regi (droit d'enregistrement), includente la facoltà di presentare rimostranze contro i medesimi. Insieme a tutto questo, i parlamenti (e in special modo quello di Parigi) vennero sviluppando e sostenendo la teoria, secondo cui, alla base del potere regio, c'erano lois fondamentales, che neppure il re era autorizzato a mutare. Dalla metà del XVIII sec., dopo che Montesquieu, già membro del parlamento di Bordeaux, ebbe attirato l'attenzione sul modello costituzionale britannico, i parlamenti elaborarono una dottrina generale, con la quale giustificare la propria pretesa al controllo dell'intera vita politica. Tale dottrina fece di loro i rappresentanti della nazione, in luogo degli stati generali*”.

Infatti, se, da un lato, era stato proprio l'emergere dell'assolutismo monarchico – con l'accentramento delle funzioni pubbliche nella figura del Sovrano – a portare ad un primo superamento della frammentazione tipica degli ordinamenti medievali <sup>107</sup>, dall'altro lato, la comune opposizione al potere del Re costituirà l'elemento unificatore delle varie istanze particolari, in grado di compiere il definitivo superamento del modello di rappresentanza politica medievale <sup>108</sup>.

#### **1.3.4. La nascita della rappresentanza della Nazione e le prime Costituzioni liberali.**

La rappresentanza giuspubblicistica – nata come tale in epoca medievale – conoscerà, pertanto, un ulteriore sviluppo sotto il profilo del potere e dei crescenti margini di autonomia riconosciuti alle istituzioni rappresentative – ed ai singoli rappresentati al loro interno – sino ad arrivare alle nuove forme della rappresentanza politica propria degli ordinamenti liberali.

Emblematica in questo senso è l'evoluzione dell'ordinamento costituzionale inglese: a partire dalla *Magna charta libertatum* del 1215 – con la quale veniva posto un primo nucleo fondamentale di limiti al potere regio – attraverso l'approvazione della *Petition of Rights* (1628) e dell'*Habeas corpus* (1679) – che vietavano gli arresti arbitrari da parte della corona – fino al *Bill of Rights* del 1689 – col quale si stabiliva un controllo ancora più incisivo del Parlamento

---

<sup>107</sup> In cui lo stesso monarca era assimilabile alla figura di un qualsiasi feudatario – dotato di privilegi e di poteri meramente formali – e le “forze centrifughe” – costituite dal potere locale della nobiltà e dei signori feudali – erano certamente prevalenti rispetto alla spinta unificatrice impressa dall'unità territoriale del regno e dalla comune giurisdizione regia. E infatti, la stessa giurisdizione del Sovrano non era esercitata direttamente da quest'ultimo, ma veniva delegata ai singoli feudatari i quali, se da una parte erano formalmente sottomessi alla Corona, dall'altra parte esercitavano i poteri ad essi conferiti in maniera sostanzialmente arbitraria ed insindacabile.

<sup>108</sup> In questo senso cfr. V. MICELI, *op. ult. cit.*, p. 83: “la coalizione degli elementi politici contro il monarca è una delle principali cause per cui la monarchia si trasforma da assoluta e feudale in rappresentativa e per cui la rappresentanza, sorta più tardi che negli stati europei del continente, si conserva per lungo volgere di secoli, sviluppandosi verso una forma sempre più liberale e moderna di ordinamento politico”.

sulla possibilità per il Re di introdurre nuove imposte – si arriva, infine, all’*Act of Settlement* del 1701 – con il quale veniva definitivamente messo in discussione il principio della legittimazione divina del Re, la cui designazione, ormai, dipende in maniera indiscutibile dal Parlamento – con la collocazione della funzione di rappresentanza generale non più al solo Sovrano – né esclusivamente al Parlamento – bensì al “*King in Parliament*”<sup>109</sup>.

Il Parlamento stesso, al suo interno, conosce una profonda trasformazione: a partire dal XIV secolo le due camere cominciano a riunirsi separatamente e si va sempre più distinguendo tra la figura dei *Lords* – che siedono nella rispettiva Camera non già per “*rendere presenti altri*”, ma per sé stessi – da quella dei *commons* – che invece sono membri del Parlamento non in virtù di un diritto ereditario, ma *in rappresentanza* di altri (città, borghi, contee, etc.)<sup>110</sup>.

A ciò si aggiunge, parallelamente, il progressivo riconoscimento di una crescente autonomia ai singoli rappresentanti – con l’affievolirsi del mandato imperativo di retaggio medioevale – i quali sono sempre meno vincolati alle singole comunità di riferimento<sup>111</sup> e sempre più ricollegati al concetto – unitario – di “Nazione”<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Cfr. A.V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London, 1952, trad. it. *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, a cura di A. TORRE, Padova, 2003, p. 33 ss. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, op. cit., p. 853.

<sup>110</sup> Sul punto si veda H.F. PITKIN, *The concept of representation*, trad. it. *Il concetto di rappresentanza*, a cura di E. ZARU, Soveria Mannelli, 2017, p. 248 ss.; A. BARBERA, *I Parlamenti. Un’analisi comparativa*, Roma-Bari, 2012. N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009; G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, in *Democrazia e Diritto*, 1979, n. 4-5.

<sup>111</sup> Cfr. E. COKE, *Institutes of the Laws of England* – riportato in C.S. EMDEN, *The People and the Constitution*, Oxford, 1962, p. 23 – il quale già nella prima metà del XVII secolo osserva come “*sebbene ciascuno [rappresentante] sia scelto da una particolare contea o mandamento, tuttavia, una volta che è eletto e siede in parlamento, egli svolge il suo ufficio per l’intera nazione*”.

<sup>112</sup> Enigmatico, a tal proposito, la posizione del *London Journal* di Robert Walpole – riportata in D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, op. cit., p. 10 – il quale nel 1733 richiama i

Si tratta di un'attribuzione che sarà sviluppata e approfondita dalla dottrina inglese fino all'elaborazione del concetto di “*rappresentanza virtuale*”, cioè dell'idea secondo cui i rappresentanti parlamentari avrebbero ricevuto il proprio mandato “virtualmente” – e implicitamente <sup>113</sup> – da tutti i sudditi del regno fedeli alla Corona e osservanti della legge – e ciò anche a prescindere dalla concreta partecipazione di questi alla loro elezione, poiché “*Nessuno è realmente rappresentato in Parlamento ma tutti lo sono virtualmente*” – segnando così, al tempo stesso, la fine di ogni particolarismo – derivante dal retaggio medievale delle assemblee parlamentari – e dello stesso vincolo di mandato, “*in quanto ciascun membro del Parlamento siede alla Camera, non come rappresentante*

---

sudditi inglesi sul fatto che, rispetto ai rappresentanti che siedono in Parlamento, “*non abbiamo autorità e non possiamo comandare loro; abbiamo dato ad essi il potere di fare leggi per noi, e li abbiamo scelti giudicando che avessero attitudini e integrità sufficienti per fare il loro dovere. Ma sta ad essi valutare quali leggi sono meglio per noi, quali tasse sono più appropriate. Se non gradiamo quanto essi hanno fatto, abbiamo la libertà, quando il tempo del loro ufficio è scaduto, di scegliere altri: questo, e solo questo, è il nostro potere. Ma noi non abbiamo il diritto di inviare lettere minacciose, istruzioni insolenti, note di autorizzazione e comandi a quelle persone nelle quali abbiamo riposto il supremo potere di legislazione*”.

<sup>113</sup> Tale impostazione risente, evidentemente, del contributo della teoria lockiana del «*tacit consent*», sviluppata, in particolare, nel Secondo trattato sul governo – *Dell'inizio delle società politiche* – in cui Locke osserva come “*Dal momento che ogni uomo è, come si è mostrato, libero per natura, e niente può metterlo sotto la soggezione di qualsiasi potere terreno, se non il suo stesso consenso, si deve esaminare che cosa deve considerarsi quale dichiarazione di consenso sufficiente a sottoporre un uomo alle leggi di un qualsiasi governo. C'è una distinzione comune tra consenso espresso e tacito che ci interessa nel caso specifico. Nessuno dubita che il consenso esplicito di un uomo che entra in società lo renda a tutti gli effetti membro di quella società e suddito di quello stato. La difficoltà sta nell'individuare cosa si debba intendere per consenso tacito, e quanto esso sia vincolante, ovvero fino a che punto si possa ritenere che uno abbia dato il proprio consenso, e quindi si sia sottomesso a un governo, se non ne ha formulato alcuna espressione esplicita. A questo proposito dico che ogni uomo, che ha un qualche possesso o godimento di una parte dei territori di uno stato, dà per ciò stesso il proprio tacito consenso, ed è quindi, per tutto il periodo in cui ne trae vantaggio, tenuto a dare obbedienza alle leggi di quel governo, come tutti coloro che sono soggetti ad esse; e ciò vale tanto che si tratti di un possedimento terriero, in proprietà perpetua per sé e per i suoi eredi, di un posto in cui vivere solo per una settimana; o del semplice viaggiare liberamente su una strada. In effetti, il consenso tacito si estende al mero fatto di trovarsi nei territori di quello stato*” (così J. LOCKE, *Il secondo Trattato sul Governo*, trad. it. A. GIALLUCA, Milano, 2009, Cap. VIII, n. 119).

*dei propri elettori, ma come una parte di quell'augusta Assembla attraverso la quale tutti i Comuni della Gran Bretagna sono rappresentati*"<sup>114</sup>.

Si tratta della prima compiuta teorizzazione della rappresentanza come *situazione*, in cui, pur mantenendosi un collegamento – virtuale e “astratto” – con il soggetto rappresentato – la comunità nazionale nel suo complesso – si prescinde da un rapporto diretto con i singoli elettori e con le comunità di riferimento<sup>115</sup>.

Un'idea, quella della rappresentanza virtuale, che nella sua forma più rigida – tendente a negare ogni effettivo rapporto rappresentativo – sarà apertamente messa in discussione nelle colonie americane – al grido di “*No taxation without representation*” – nelle insurrezioni legate alla tassazione imposta

---

<sup>114</sup> Così T. WHATELY, *The Regulations lately Made concerning the Colonies and the Taxes Imposed upon Them Considered*, London, 1765, riportato in C. BON, *Alla ricerca di una più perfetta Unione, Convenzioni e Costituzioni negli Stati Uniti nella prima metà dell'800*, Milano, 2012, p. 124. Per una più ampia disamina sulla “*virtual representation*”, si rinvia a H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley-Los Angeles-London, 1972, p. 171 ss.; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, op. cit., p. 554.

<sup>115</sup> L'idea di non vincolare i singoli rappresentanti al proprio Collegio emerge già nel pensiero di Edmund Burke nel celebre discorso agli elettori di Bristol: “*Certamente, signori, deve tornare a felicità e gloria di un rappresentante il fatto di vivere nell'unione più stretta, nella più totale corrispondenza e nella più limpida comunicazione con i propri elettori. Egli deve tenere in gran conto i loro desideri, in gran rispetto le loro opinioni, e deve prestare incessante attenzione ai loro affari. È suo dovere sacrificare il proprio riposo, i propri piaceri, le proprie soddisfazioni alle loro; soprattutto, sempre e in ogni caso, preferire i loro interessi ai propri. Tuttavia egli non deve sacrificare a voi la sua opinione imparziale, il suo maturo giudizio, la sua illuminata coscienza. Né a voi, né a nessun uomo o gruppo di uomini (...) Formulare un'opinione è diritto di ogni uomo. Quella degli elettori ha il suo peso, è degna di rispetto e un rappresentante deve sempre rallegrarsi di ascoltarla e tenerla nella massima considerazione. Tuttavia istruzioni con carattere obbligatorio, mandati che il membro del parlamento sia tenuto ciecamente e implicitamente ad obbedire, a votare e a sostenere, anche se contrari alla limpida convinzione del suo giudizio e della sua coscienza, queste sono cose affatto sconosciute alle leggi di questa terra, e che nascono da un fraintendimento fondamentale di tutto lo spirito e il tenore della nostra costituzione (...) il parlamento non è un congresso di ambasciatori di interessi diversi e ostili*” ma piuttosto “*un'assemblea deliberativa di una nazione, con un solo interesse*” (così E. BURKE, *Speech to the Electors of Bristol*, 1774, in *The Works*, I, Londra, 1834, p. 180 ss. trad. it. in *La rappresentanza politica, antologia*, a cura di D. FISICHELLA, Milano, 1983, p. 65-66.

unilateralmente dalla madre patria – prima con lo *Sugar act* del 1764 e poi col successivo *Stamp act* nel 1765 – rivendicando proprio il diritto fondamentale dei coloni americani – al pari di ogni altro suddito britannico – di eleggere in seno al Parlamento i propri rappresentanti <sup>116</sup>.

In particolare, l’esperienza della rivoluzione americana si contraddistingue per l’affermazione di due principi fondamentali per la successiva evoluzione del modello rappresentativo, entrambi già contenuti nella “Dichiarazione d’Indipendenza” firmata dai *founding fathers* <sup>117</sup> a Philadelphia il 2 luglio 1776 e poi sviluppati anche all’interno delle Costituzioni dei singoli Stati e dei relativi *Bill of rights*: da una parte – in contrapposizione al concetto di “*virtual representation*” – l’idea che il governo debba essere necessariamente *rappresentativo*, in quanto gli uomini, per assicurare il godimento dei diritti inalienabili – la vita, la libertà, la ricerca della felicità – si sono dati dei governi “*di cui la giusta autorità emana dal consenso dei governati*” <sup>118</sup>; dall’altra parte, il principio secondo cui ogniqualvolta un governo rappresentativo giunga al punto di negare tali diritti, il popolo sia legittimato a modificare o abolire – “*to alter or to abolish*” – un governo siffatto <sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> Sul punto cfr. C.H. MCILWAIN, *La rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, Bologna, 1965, p. 128-135.

<sup>117</sup> Che si riferiscono a sé stessi come “*rappresentanti degli Stati Uniti d’America riuniti in Congresso Generale*” (“*We, therefore, the Representatives of the United States of America, in General Congress, Assembled*”).

<sup>118</sup> “*We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the pursuit of Happiness. That to secure these Rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the Consent of the Governed*”.

<sup>119</sup> “*that whenever any Form of Government becomes destructive of these Ends, it is the Right of the People to alter or abolish it, and to institute a new Government, laying its Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness*”.



In altre parole, viene riconosciuto e consacrato quel binomio tra governo rappresentativo e responsabilità politica dei governanti <sup>120</sup> che costituirà una costante nelle grandi rivoluzioni del XVIII Secolo <sup>121</sup>.

Anche in Francia, peraltro – prima ancora dei drastici sviluppi rivoluzionari – si era assistito ad un’evoluzione analoga a quella dell’ordinamento costituzionale inglese, ancorché con modalità diverse: dalla “*rappresentanza per gruppi*” – tipica dell’epoca medievale – si passa alla “*rappresentanza per stati*” – in un processo di progressivo superamento delle istanze particolari avviato proprio dall’accentramento monarchico <sup>122</sup> – fino ad arrivare alla definitiva affermazione della “*rappresentanza nazionale*” <sup>123</sup> con i lavori della Assemblea nazionale del 1789 e con la presa di coscienza del ruolo rivestito da

---

<sup>120</sup> In particolare, tra gli strumenti per far valere la responsabilità politica dei rappresentanti, nell’esperienza americana, troverà spazio l’istituto della c.d. *recall* – le cui origini risalgono all’ordinamento svizzero – attraverso il quale gli elettori possono promuovere la revoca di un funzionario pubblico – di carattere elettivo – anche prima della scadenza del suo mandato. Il principio di fondo è che il rappresentante – essendo espressione della volontà popolare – può essere chiamato a rispondere del proprio operato – essendo soggetto al “controllo pubblico” – ed essere rimosso dal proprio incarico da quella stessa volontà. Si tratta di principi che, come si vedrà nel prosieguo, troveranno – temporanea – cittadinanza anche nell’ordinamento francese e, in particolare, durante l’esperienza giacobina. E peraltro, la circostanza che un tale istituto trovi applicazione, anteriormente, in un ordinamento come quello statunitense, concorre “*a negare che la piena libertà del mandato, e comunque, l’irresponsabilità costituisca una carattere essenziale e qualificante del concetto ‘liberale’ di rappresentanza e a smentire le dottrine che lo sostengono*” (così L. CARLASSARE, *Rappresentanza e responsabilità politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, 2001, p. 42).

<sup>121</sup> Sul punto si rinvia a L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, p. 38 ss.

<sup>122</sup> Tale processo di accentramento, nell’esperienza francese, ruoterà prevalentemente attorno alla componente cetuale della rappresentanza. Nel caso inglese, invece, l’accentramento monarchico aveva interessato prevalentemente la componente territoriale della rappresentanza, la rappresentanza cetuale trovando già espressione nella forma bicamerale del Parlamento, con la distinzione tra la camera dei *Lords* e quella dei Comuni.

<sup>123</sup> Cfr. art. 3 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789: “*Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un’autorità che non emani espressamente da essa*”.

quest'ultima nel rappresentare – non solo il terzo stato e la nascente classe borghese ma – l'intera nazione <sup>124</sup>.

A monte di tali sviluppi si pone un mutamento di paradigma che attiene al modo stesso di concepire il ruolo nel “sovrano” alla luce della teoria della divisione dei poteri: risulta ormai intollerabile, infatti, l'idea che la sovranità – intesa qui come totalità dei pubblici poteri – possa essere accentrata in un unico soggetto, sicché quest'ultima viene ripartita tra più organi costituzionali – secondo la celebre osservazione per cui “*Affinché non si possa abusare del potere, occorre che, per la disposizione delle cose, il potere limiti il potere*” <sup>125</sup> – la fonte ultima di ogni sovranità essendo ormai individuata nella “Nazione” <sup>126</sup>, vera e propria entificazione destinata a rivestire quel ruolo che, fino ad allora – come visto – aveva avuto veri e propri connotati teologici <sup>127</sup>.

Si tratta di un processo, questo, segnato, tra le altre cose, dall'affermazione del principio di rappresentanza generale non solo dell'assemblea parlamentare, ma

---

<sup>124</sup> Cfr. E.J. SIEYÈS, *Saggio sui privilegi. Che cos'è il terzo stato?*, Roma, 1972, p. 54: “*Il terzo comprende dunque tutto ciò che appartiene alla nazione; e tutto ciò che non è il terzo non può essere considerato parte della nazione. Che cosa è il terzo stato? Tutto*”. Sul punto si veda anche M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, 2009, p. 47 ss.

<sup>125</sup> Cfr. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748, libro XI, Cap. 4, trad. it. in *Montesquieu. Tutte le opere (1721-1754)*, a cura di D. FELICE, Milano 2014: “*puisqu'on ne puisse abuser du pouvoir il faut que le pouvoir arrete le pouvoir*”.

<sup>126</sup> Sulla ricostruzione storica del concetto di “Nazione” si veda F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, 1962; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005; da ultimo anche C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, p. 19 ss.

<sup>127</sup> Sulla ricostruzione storica del concetto di “Nazione” si veda F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, 1962; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005; da ultimo anche C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, p. 19 ss.

anche di ciascuno dei suoi componenti <sup>128</sup> e – non a caso <sup>129</sup> – dal venir meno del mandato imperativo, in quanto è *“incontestabile che i deputati siedano all’assemblea nazionale, non per comunicarsi reciprocamente le volontà, già formate, dei loro elettori, ma per deliberarvi o votare liberamente secondo il loro attuale convincimento, rischiarato da tutte le cognizioni acquisite in Assemblea”* <sup>130</sup>.

Tali principi troveranno piena realizzazione con l’approvazione della Costituzione francese del 1791 – la c.d. costituzione girondina – la quale, all’art. 1 attribuirà la sovranità – *“una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile”* – alla Nazione, specificando come *“nessuna sezione del popolo, né alcun*

---

<sup>128</sup> Cfr. E.J. SIEYÈS, Intervento del 7 settembre 1789 all’Assemblea costituente, *trad. it.* a cura di T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE: *“ogni volontà individuale dev’essere ridotta all’unità numerica (...) Il deputato d’un baliaggio è scelto direttamente dal suo baliaggio; ma indirettamente, è eletto da tutti i baliaggi. Ecco perché ogni deputato è rappresentante dell’intera nazione. Senza di ciò, ci sarebbe tra i deputati una disuguaglianza politica che niente potrebbe giustificare; e la minoranza potrebbe dettar legge alla maggioranza”*.

<sup>129</sup> Il vincolo del mandato imperativo, infatti, non era in alcun modo compatibile con il ruolo che i membri dell’Assemblea nazionale si erano autonomamente conferiti: quest’ultima, infatti, era l’unica interprete della volontà sovrana della Nazione, in virtù della quale assumeva il compito di deliberare nell’interesse generale dei cittadini. Ognuno dei suoi membri, pertanto, non era più il rappresentante di singole istanze o comunità – secondo la visione tipica dell’*ancient regime* – né si preoccupava più di tutelare interessi particolari, ma guardava al bene generale della Nazione di cui era, pertanto, diretto rappresentante.

<sup>130</sup> Così E.J. SIEYÈS, Intervento del 7 settembre 1789 all’Assemblea costituente, *trad. it.* T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE. E infatti, *“non c’è, né può esservi, per un deputato altro mandato imperativo, o del pari, altre aspirazioni, che quelle nazionali; non deve dar ascolto ai suggerimenti dei suoi elettori se non quando siano conformi ai desideri generali. Questi dove possono essere, dove li si può conoscere e valutare, se non nell’Assemblea generale stessa? Non è compulsando delle istruzioni particolari, se ve ne sono, che scoprirà le reali aspirazioni dei propri elettori. Non si tratta, qui, di registrare uno scrutinio popolare, ma di proporre, ascoltare, concertarsi, modificare le proprie opinioni, infine formare in comune una comune volontà (...) Quando ci si riunisce, è per deliberare, è per scambiarsi i punti di vista, per giovare reciprocamente delle buone idee, per confrontare i desiderata particolari, per modificarli, per conciliarli, infine per ottenere un risultato comune a molti. Io mi domando: ciò che apparirebbe assurdo nella democrazia più conseguente e sospettosa, deve assurgere a regola di un’assemblea rappresentativa?”*.

*individuo può attribuirsi l'esercizio*"<sup>131</sup> e consacrerà il principio del libero mandato e dell'insindacabilità delle opinioni espresse dal singolo parlamentare<sup>132</sup>.

Si assiste così ad un'inversione radicale nel rapporto tra governanti e governati e del concetto stesso di rappresentanza politica, la quale non si configura più come *concessione* di veder rappresentate innanzi al potere regio le proprie istanze, ma come *diritto* che sia il potere stesso a fondarsi sulla rappresentanza<sup>133</sup>, attraverso un'Assemblea parlamentare che rappresenta – nel senso che

---

<sup>131</sup> Lo stesso Sieyès, nell'intervento del 7 settembre 1789 all'Assemblea nazionale, aveva osservato come *“La Francia non dev'essere un'accozzaglia di piccole nazioni che si governano, separate, come democrazie; non è una collezione di Stati, è un tutto unico, composto di parti integranti; parti che non devono avere separatamente una esistenza completa, perché non sono affatto delle totalità semplicemente unite, ma delle componenti di un tutto unico. Questa differenza è fondamentale e ci interessa perché è essenziale. Tutto è perduto, se ci permettiamo di considerare i comuni che si vanno istituendo, o i distretti e le province, come altrettante repubbliche unite soltanto per i rapporti di forza o di protezione comune. Al posto di un'amministrazione generale, che, partendo da un centro comune, operi uniformemente sulle parti più distanti dall'impero; in luogo di questa legislazione, i cui elementi, forniti da tutti i cittadini, si fondono risalendo fino all'assemblea nazionale, incaricata solo d'intero prestare la scelta generale, che ricade dopo, con tutto il vigore di una forza irresistibile sulle stesse volontà che hanno concorso a formarla, non avremmo più all'interno del Regno, irto di barriere d'ogni sorta, che un caos di usi, regolamenti, divieti particolari a ciascuna località. Questo bel paese diverrà odioso ai viaggiatori ed agli abitanti. Ma mia intenzione non può essere di esporvi gli innumerevoli inconvenienti che opprimerebbero la Francia, se si trasformasse un giorno in una federazione di municipi o di province”*. Sul punto si v. anche E.J. SIEYES, *Qu'est ce que le Tiers Etat?*, 1789, trad. it. a cura di U. CERRONI, Roma, 1972, p. 121 ss. Critiche sui particolarismi che caratterizzavano ancora l'ordinamento francese agli albori della rivoluzione erano espresse dallo stesso Voltaire, con la nota osservazione per cui *“Un viaggiatore in questo paese, cambia leggi quasi tante volte quante cambia i cavalli di posta”* (cfr. VOLTAIRE, *Oeuvres de Voltaire – Dictionnaire philosophique par Voltaire*, Parigi, 1838: *“Il y a, dit-on, cent quarante-quatre coutumes en France qui ont force de loi; ces lois sont presque toutes différentes. Un homme qui voyage dans ce pays change de loi presque autant de fois qu'il change de chevaux de poste”*).

<sup>132</sup> In particolare, si veda l'art. 7 della Costituzione francese del 1791: *“I rappresentanti della nazione sono inviolabili: essi non potranno essere mai ricercati, accusati o giudicati, per quello che avranno detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti”*.

<sup>133</sup> Cfr. A. PAPA, *La rappresentanza politica*, op. cit., p. 42 ss. e p. 115, ove si sottolinea come il passaggio dalla rappresentanza medievale a quella moderna si fonda, essenzialmente, sull'evoluzione da una “rappresentanza propositiva” ad una rappresentanza di tipo

personifica e incarna – la Nazione sovrana <sup>134</sup>.

In realtà la Costituzione francese del 1791 richiama ancora un sistema rappresentativo “duale” che – ispirandosi al modello inglese – attribuiva la rappresentanza generale della Nazione sia al Sovrano sia al Corpo legislativo <sup>135</sup>, ognuno secondo le rispettive attribuzioni costituzionali.

Con la definitiva eclissi della monarchia e l’ascesa al potere della fazione giacobina – che segna l’inizio della stagione del c.d. terrore – prenderà piede tutt’altra accezione del rapporto tra governanti e governati: così, alla sovranità della “Nazione” si cercherà di sostituire la “sovranità del Popolo”, mutamento di paradigma che, inevitabilmente, comportava l’introduzione di un nuovo modello di rappresentanza.

E infatti, la Costituzione del 1793 – la c.d. costituzione montagnarda – non

---

“deliberativo”. Così anche A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, op. cit., p. 860, il quale evidenzia come, mentre nella monarchia costituzionale “si trattava di «rappresentare» istanze presso una autorità decidente (*re-ad-praesentare*) (...) nella democrazia vale il principio della identità fra governanti e governati (*Identitätprinzip*). Non vi è nulla da rappresentare presso un sovrano perché sovrano è il popolo stesso ed è chiamato esso stesso a decidere”.

<sup>134</sup> Né incide sulla generalità di tale rappresentanza l’assenza del suffragio universale – con l’attribuzione del diritto di voto (ancora) su base cetuale – e neppure la circostanza che l’Assemblea sia espressione – di fatto – della sola classe borghese, in quanto – richiamandosi argomenti sostanzialmente analoghi a quelli evocati dalla teoria della rappresentanza virtuale coniata dalla dottrina inglese – titolare della sovranità – e oggetto della rappresentanza – non è il popolo, bensì la “Nazione”, concetto questo di per sé non coincidente con il “popolo” nella sua totalità. Come osserva G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, op. cit., p. 533: “È importante capire bene la novità introdotta da questo riferimento alla nazione. Ed a questo fine è necessario mettere la formula della sovranità nazionale a confronto con quella di sovranità popolare. Perché la nazione non è il popolo, la sovranità della nazione non è la sovranità democratica. In ragione della formula democratica (...) il potere dei rappresentanti è un potere a loro trasmesso dall’elettorato, e la volontà di governo non si forma solo nel momento nel quale l’assemblea elettiva la formula, ma si forma già nel momento in cui il cittadino-elettore concorre a determinare la volontà dello Stato. In questa concezione il paese legale è soltanto l’emanazione e la creatura di un paese reale che gli preesiste. La formula della sovranità nazionale sottintende tutt’altro sviluppo, possiede ben diverse implicazioni (...) Potremmo dire senz’altro: la volontà dei rappresentanti è la volontà della nazione”.

<sup>135</sup> Così l’art. 2 della Costituzione francese del 3 settembre 1791.

avrebbe potuto essere più diversa dal precedente modello costituzionale liberale nel definire la rappresentanza politica <sup>136</sup>: mentre infatti la Costituzione del 1791 disegnava una rappresentanza slegata dai vincoli del mandato imperativo e sostanzialmente insindacabile – a garanzia delle opinioni espresse e dell'autonomia da ogni influenza esterna – l'impostazione giacobina rivendicava una rappresentanza politica vincolata, per la quale il singolo rappresentante era responsabile davanti al popolo <sup>137</sup>– sia per il caso di violazione del mandato ricevuto che per *mala gestio* della cosa pubblica, in particolare per le ipotesi di corruzione e tradimento – e sanzionabile attraverso

---

<sup>136</sup> Sul punto si v. F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in Rivista AIC, n. 3/2017, relazione di sintesi del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, dal titolo “*Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*”, Trento, 11-12 novembre 2016: “*se la costituzione deliberata dall'assemblea nazionale il 3 settembre 1791 sembra costituire i deputati esclusivamente come rappresentanti dell'intera nazione, obliterando così ogni forma di rappresentanza della molteplicità sociale, al contrario la costituzione democratica del 1793 sembra presupporre una sorta di dipendenza integrale degli stessi deputati dalla volontà degli elettori particolari di ciascuno di essi, quasi a voler così obliterare, in senso opposto e speculare, ogni radice nel sistema di autonoma rappresentanza della nazione intera. Due esiti radicalmente opposti, ma sotteraneamente segnati dal comune intento di superare il dualismo fra autorità governante e componenti governate del corpo sociale, che aveva sino ad allora costituito la trama del sistema rappresentativo d'antico regime: con ciò volendo appunto le costituzioni liberali segnare l'avvento di un sistema nel quale l'esercizio dell'autorità statale sarebbe stato affidato alle stesse componenti sociali per il tramite dei loro rappresentanti*”.

<sup>137</sup> Sul punto si rinvia a A. BARBERA, *Rappresentanza e diritti di partecipazione nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Scritti in onore di Paolo Barile, Padova, 1990, p. 33 ss.

la revoca del mandato <sup>138</sup> ed il giudizio di un Tribunale popolare <sup>139</sup>.

Il concetto stesso di “rappresentanza” viene messo in discussione, in quanto ogni forma di intermediazione tra il popolo ed il Governo della cosa pubblica era visto, per così dire, come una superfetazione politico-istituzionale <sup>140</sup> che,

---

<sup>138</sup> Sul potere di revoca nelle democrazie rappresentative cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, p. 274 ss. Come osserva H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1980, p. 295, «Le costituzioni delle democrazie moderne [...] solo eccezionalmente conferiscono al corpo elettorale il potere di revocare i funzionari elettivi. Si danno tali eccezioni nelle costituzioni di alcuni Stati membri degli Stati Uniti d'America, quale la Costituzione della California, che all'art. XXIII, sez. 1, stabilisce: "Ogni pubblico ufficiale elettivo dello Stato di California può essere rimosso dal suo ufficio in qualsiasi momento dagli elettori aventi la facoltà di eleggere un successore a tale pubblico ufficiale, mediante il procedimento e nel modo qui previsti, procedimento che andrà sotto il nome di revoca". Esprime dubbi sulla fattibilità di tali meccanismi di controllo L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Roma-Bari, 2007, p. 166, che osserva come la rappresentazione politica caratterizzata dal vincolo di mandato nei confronti degli elettori “ha una qualche vaga analogia con la rappresentanza giuridica, anche se è assai difficile, per non dire impossibile, condensare in un preciso mandat impératif la volontà degli elettori, o anche solo i loro interessi e le loro aspettative, ed obbligare il rappresentante a soddisfarli. Al massimo si possono congegnare sistemi di controllo che consentano la revoca degli eletti. Ma si tratterebbe comunque, se non adottati da piccole comunità o da associazioni politiche di base, di sistemi assai macchinosi, di incerta effettività e sempre esposti al pericolo di risultare efficaci soltanto nei confronti di interessi lobbistici e corporativi”.

<sup>139</sup> In particolare, Robespierre prevedeva l'istituzione di un tribunale popolare, il quale aveva due funzioni distinte: la prima consisteva nel giudicare i membri dell'esecutivo accusati di “prevaricazione” (o più semplicemente falsificazione) nel rendiconto della loro gestione; la seconda nel giudicare i membri del legislativo che potevano essere perseguiti, non per le opinioni espresse nell'Assemblea, ma solo per fatti positivi di corruzione e di tradimento. Per i delitti ordinari ci si sarebbe invece affidati ai tribunali ordinari come per qualunque altro cittadino. Tutto il pensiero giacobino sulla rappresentanza politica era inteso, per dirla ancora con le parole di Robespierre, a “difendere la libertà pubblica [...] contro il governo stesso. In secondo luogo Robespierre prevedeva l'istituzione di un tribunale popolare, il quale aveva due funzioni distinte: la prima consisteva nel giudicare i membri dell'esecutivo accusati di “prevaricazione” (o più semplicemente falsificazione) nel rendiconto della loro gestione; la seconda nel giudicare i membri del legislativo che potevano essere perseguiti, non per le opinioni espresse nell'Assemblea, ma solo per fatti positivi di corruzione e di tradimento. Per i delitti ordinari ci si sarebbe invece affidati ai tribunali ordinari come per qualunque altro cittadino”.

<sup>140</sup> Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, op. ult. cit., p. 322: “La sovranità non può essere rappresentata, per la stessa ragione che non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa, ovvero è un'altra; non

quanto meno, aumentava il rischio di “tradire” l’*idem sentire* e l’autentica volontà del popolo nel quale risiedeva ogni sovranità <sup>141</sup>.

Da ciò la particolare propensione – durante il “triennio giacobino” – a far valere la responsabilità politica dei rappresentanti <sup>142</sup> e a garantire un’effettiva partecipazione popolare al governo degli affari pubblici, sia attraverso la pubblicità dei lavori parlamentari e dell’azione legislativa sia attraverso un sistema di sanzioni a carico degli stessi rappresentanti eletti dal popolo <sup>143</sup>.

---

*c’è via di mezzo. I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere suoi rappresentanti; non sono che i suoi commissari: non possono concludere nulla in modo definitivo. Ogni legge, che il popolo in persona non abbia ratificato, è nulla; non è una legge”.*

<sup>141</sup> Si veda l’art. 25 della *Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e del Cittadino* del 1793, il quale sancisce che “*La sovranità risiede nel popolo; essa è una e indivisibile, imprescrittibile e inalienabile*”. Lo stesso Robespierre, illustrò in Assemblea tale principio, evidenziando tutto lo scetticismo giacobino in ogni forma di intermediazione della “volontà popolare”: “*ponete in principio questa massima incontestabile: che il popolo è buono, e che i suoi delegati sono corruttibili; che è nella virtù e nella sovranità del popolo che bisogna cercare una barriera contro i vizi e il dispotismo del governo*” (così M. ROBESPIERRE, *Discorso sul governo rappresentativo*, trad. it. A. BURGIO, Roma, 1995, p. 25). Sulla “sovranità popolare” nell’esperienza costituzionale giacobina si rinvia a G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, op. cit., p. 533.

<sup>142</sup> Si veda in particolare il discorso *Sulla Costituzione e sul governo rappresentativo* pronunciato da Maximilien Robespierre il 10 maggio 1793 di fronte alla Convenzione nazionale, trad. it. in M. ROBESPIERRE, *La rivoluzione giacobina*, a cura di U. CERRONI, Roma, 1984, p. 127 ss.: “*Colui che è indipendente dagli uomini si renderà ben presto indipendente dai suoi doveri. L’impunità è la madre e la salvaguardia del crimine, e il popolo sarà sempre asservito se non viene più temuto (...) Un popolo, i cui mandatari non sono obbligati a rendicontare a nessuno della loro gestione, non si può dire che abbia una Costituzione; poiché infatti dipenderà soltanto da costoro tradirlo impunemente o lasciarlo tradire dagli altri*”.

<sup>143</sup> Al di là delle degenerazioni del sistema giacobino, la responsabilità politica dei rappresentanti e la partecipazione popolare al governo, come già osservato, costituiscono i due principi fondamentali comuni alle grandi rivoluzioni del XVIII secolo, rispettivamente, l’americana e la francese. Così nel caso americano, in cui, come visto, alla base del malcontento che portò alla secessione si poneva l’aumento delle imposte a fronte della mancata partecipazione dei coloni alla rappresentanza parlamentare; così nel caso francese, in cui la prima ondata di proteste si scatenò proprio a seguito della pubblicazione del bilancio dello Stato da parte del Ministro Necker. Vi è inoltre da notare la singolarità dell’idea fatta propria dal modello giacobino – al di là delle note degenerazioni a cui ha dato luogo – di voler coniugare, ad un tempo, una certa autonomia nello svolgimento del mandato rappresentativo



Come noto, tale forma di “governo del popolo” ebbe vita breve <sup>144</sup>: la dittatura giacobina implose sotto i colpi dei disordini generati dalla sua stessa efferatezza e i suoi principali esponenti furono giustiziati con la medesima sommarietà che animava i “tribunali popolari” da essa istituiti.

L’esperienza giacobina si concluderà, infine, con il colpo di stato termidoriano e così il modello costituzionale che verrà adottato – e che sarà destinato ad essere esportato in tutta Europa a causa dei successivi sviluppi storici <sup>145</sup> – sarà quello liberale-borghese <sup>146</sup>.

### **1.3.5. Dalla rappresentanza della Nazione alle teorie stataliste in Germania e Italia.**

Il principio della rappresentanza nazionale di matrice francese – fondato sulla sovranità della Nazione ed elevato a “pilastro” della rappresentanza politica liberale, in uno con il principio del libero mandato – sarà sviluppato dalla dottrina tedesca ottocentesca – seguita, successivamente, anche dalla dottrina

---

con una responsabilità – politica – effettiva del rappresentante nei confronti del popolo, un’idea questa che risaliva allo stesso principio di sovranità popolare e che – al di là della breve parentesi giacobina – tornerà ad essere presente nel panorama politico-istituzionale soltanto nelle Costituzioni della seconda parte del XX secolo. Sul punto si rinvia a L. CARLASSARE, *Rappresentanza e responsabilità politica*, op. cit., p. 38 ss.

<sup>144</sup> Cfr. E. CROSA, *Miti e realtà costituzionali. Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Menotti De Francesco*, Milano, 1957, Vol. II, p. 316: “L’affermazione dei diritti del popolo, la proclamazione della sovranità del popolo, l’asserita dittatura del popolo, costituiscono gli esempi più chiari del mito più favoloso e più irrealistico ad essi non corrisponda un ordinamento preciso che stabilisca la posizione e i diritti di ogni singola persona”.

<sup>145</sup> L’espansionismo imperiale francese e la sua centralità nel dibattito politico del XVIII secolo, infatti, farà sì che i valori della rivoluzione – ma anche le categorie giuridiche elaborate dal costituzionalismo francese – saranno conosciuti e studiati in tutta Europa, fornendo le basi teoriche fondamentali – insieme al modello inglese ed americano – della prima fase del moderno costituzionalismo.

<sup>146</sup> Sul rapporto tra le varie costituzioni alternatesi nella Francia rivoluzionaria e sull’apporto fornito al costituzionalismo europeo cfr. A. SAIITA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, 1975, p. 250 ss.

italiana <sup>147</sup> – nella declinazione alternativa della c.d. teoria della sovranità dello Stato <sup>148</sup>.

In particolare, secondo tale ricostruzione teorica, ad essere titolare della sovranità – e, pertanto, oggetto del rapporto rappresentativo – non è più la Nazione <sup>149</sup>, bensì la comunità ordinata a Stato.

Quest'ultimo – come già successo per il concetto di Nazione – non corrisponde al concetto fisico di “sommatoria” dei singoli, bensì si riferisce all'intera comunità politica-ideale – intesa nel suo complesso – che agisce attraverso lo Stato-apparato <sup>150</sup>.

E infatti, l'unico modo in cui il “popolo” potrebbe concretamente esprimere la propria volontà ed “agire” – come un unico corpo unitario – sarebbe, appunto, attraverso lo strumento dello Stato-persona – inteso quale proiezione giuridico-istituzionale del popolo stesso – in quanto, ogni altra forma di espressione della volontà popolare esterna allo Stato rischierebbe di risolversi in particolarismi contrari alla volontà generale e inadatti ad esprimere e “rappresentare” la comunità nel suo complesso <sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> Si veda, in particolare, V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, 1895, ora in *Diritto pubblico generale, Scritti vari (1881-1940)* Milano, 1954, p. 417 ss.

<sup>148</sup> Sul punto cfr. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlino, 1973, trad. it. in *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. FORTI, Milano, 1989.

<sup>149</sup> Ma sulla riformulazione della teoria della sovranità nazionale alla luce degli sviluppi della dottrina tedesca cfr. R. CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, I, 1920, su cui cfr. P. GIORDANO, *Carrè de Malberg: un “contributo” alla teoria della sovranità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1989, n. 2, p. 435.

<sup>150</sup> È presente, infatti, questa doppia caratterizzazione nel riferirsi al concetto di “Stato” che, alle volte, “*esprime un'idea dell'intera comunità politicamente organizzata nella sua unità dialettica di governanti e governati, di autorità e libertà, di Stato-società e in altre viene inteso solo come Governo, vale a dire come apparato che esercita la potestà di imperio, di Stato-governo*” (così così G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, op. cit., p. 28).

<sup>151</sup> Cfr. C.F. VON GERBER, *Grundzuge des deutschen Staatsrechts*, Dresda, 1880, trad. it. a cura di P.L. LUCCHINI, Milano, 1961, p. 95 “*Nello Stato un popolo trova la disciplina giuridica*

In questo senso, la teoria della sovranità dello Stato costituirebbe la migliore sintesi teorica degli stessi concetti di “popolo” e di “Nazione”, in quanto è solo nello Stato che il popolo potrebbe essere propriamente inteso quale “unità giuridica”<sup>152</sup>.

Ciò ha portato a concepire il popolo non più quale soggetto titolare di sovranità, bensì come mero “elemento costitutivo dello Stato”<sup>153</sup>, e il concetto stesso di “sovranità popolare” scomparirà dal panorama della giuspubblicistica ottocentesca<sup>154</sup> – se non per essere ricollegato apoditticamente ai concetti di

---

*della sua vita collettiva. In esso un popolo giunge ad essere riconosciuto e a valere giuridicamente come un'unità etica totale. In esso un popolo ricerca, trovandoli, i mezzi più essenziali alla difesa e all'incremento dei suoi interessi collettivi. Esso è la forma giuridica della vita collettiva di un popolo e questa forma è uno dei tipi originari ed elementari di ordinamento etico dell'umanità. Se si considera il popolo, unito nello Stato, da un punto di vista naturale, si ha l'impressione di trovarsi di fronte ad un organismo, cioè ad un insieme di membri, ognuno dei quali concorre, con il suo ruolo particolare, al raggiungimento del suo scopo comune. Se si considera, però, dal punto di vista giuridico, lo Stato, si coglie innanzi tutto il fatto che in esso il popolo assurge, nel suo insieme, alla coscienza e alla capacità di volere richieste dal diritto; in altre parole, che in esso il popolo consegue la personalità giuridica”.*

<sup>152</sup> In questo senso, V.E. ORLANDO, *op. ult. cit.*, p. 112.

<sup>153</sup> Sostiene la visione del popolo quale elemento costitutivo della persona statale – secondo la declinazione organicistica – G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949, p. 153, il quale osserva come “*Nello Stato con costituzione rappresentativa, il popolo, come elemento unitario dello Stato, è nello stesso tempo membro attivo dello Stato, organo collegiale dello Stato: o – per esprimerci ancor più esattamente – quella parte del popolo, alla quale, secondo la Costituzione, compete (...) l'esercizio di funzioni statali. Una parte di queste funzioni l'esercita il popolo stesso; l'altre, per mezzo di una deputazione, la quale, come organo del popolo, è nel contempo organo dello Stato stesso. Le rappresentanze popolari, adunque, sono organi secondari, cioè organi di un organo*”.

<sup>154</sup> Quanto meno nella formulazione rousseauiana della teoria della “sovranità popolare” come governo diretto del popolo. Anche la dottrina francese, infatti – prima con Sieyès poi con Carré de Malberg – sottolineerà la differenza concettuale tra il “Popolo” – inteso come la comunità dei cittadini – e la “Nazione” – quale entità astratta – sostenendo un modello in grado di conciliare il superamento dei “vecchi dogmi della sovranità di diritto divino, evitando nello stesso tempo di consacrare la concezione della sovranità popolare come era stata definita da Rousseau” (così F. BONINI, *Per una storia costituzionale della Francia contemporanea*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, n. 3, p. 621, riportato da G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, *op. cit.*, p. 66).

sovranità nazionale o statale – con “*il vantaggio di eliminare il diretto riferimento al popolo, suscettibile di essere pericolosamente interpretato non come astratto titolo di legittimazione, ma come concreta rivendicazione di intervento*”<sup>155</sup>.

Come è stato rilevato<sup>156</sup>, la fortuna di tale impianto teorico nell’esperienza degli ordinamenti tedesco e italiano è dovuta, in parte, alle analogie storiche nel processo di formazione dello Stato nell’esperienza dell’unificazione italiana e nella nascita del “Secondo Reich” tedesco: un processo che nasce “dall’alto”, guidato dalle ragioni dell’unificazione nazionale e dal superamento delle divisioni politiche territoriali – e che i principali stati europei nazionali avevano già compiutamente realizzato nel corso del XV-XVI secolo, nel passaggio dal medioevo all’epoca moderna – a differenza dell’esperienza rivoluzionaria francese – ma anche della rivoluzione americana – in cui la trasformazione della forma di Stato ha origine “dal basso”, nei moti rivoluzionari popolari che, solo in un secondo momento, verranno tradotti nelle forme di un nuovo sistema politico e costituzionale.

Resta diversa da “sovranità nazionale” e, tuttavia, rimane l’impiego quale strumento utilizzato dalla classe egemone borghese per legittimare e conservare il proprio potere politico<sup>157</sup>.

### **1.3.6. La rappresentanza politica nello Stato monoclasse borghese.**

Nel corso del XIX secolo, il modello di rappresentanza politica proprio dell’esperienza liberale – nelle vari declinazioni dei principali ordinamenti

---

<sup>155</sup> Così G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, n. 1, p. 25. SI v. anche V. MICELI, *Saggio di una teoria della sovranità*, Torino-Firenze-Roma, Vol. II, 1887, p. 589 ss.

<sup>156</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza*, 1954, ripubblicato in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 97-98.

<sup>157</sup> Così V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 98

costituzionali europei – diverrà lo strumento attraverso cui garantire la tutela degli interessi – sostanzialmente omogenei – propri dell'emergente classe borghese <sup>158</sup>, con il conferimento di un'ampia autonomia a rappresentanti eletti attraverso un suffragio ristretto alla “*sanior pars*” del corpo sociale <sup>159</sup>.

Gli elementi caratterizzanti tale modello rappresentativo – rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo – si prestavano, infatti, a conferire al rappresentante grandi spazi di indipendenza e discrezionalità nell'esercizio delle proprie funzioni: da un lato, come visto, il riferimento alla Nazione – o allo Stato – in quanto “entità astratta” <sup>160</sup>, rendeva difficilmente “controllabile”, per così dire, l'effettiva rispondenza del suo operato alla “volontà nazionale”, della quale, anzi, egli si faceva migliore – e pressoché unico – interprete; dall'altra parte, l'assenza di vincolo di mandato lo rendeva sostanzialmente immune da “influenze esterne” – ma anche dalle istanze del corpo sociale – limitando la stessa responsabilità politica, che costituiva un'ipotesi meramente astratta ed evanescente <sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> Cfr. C. MORTATI, *Commentario della Costituzione italiana*, op. cit., p. 25-26.

<sup>159</sup> È vero infatti, che le Costituzioni liberali, riconobbero formalmente il diritto di voto e sancirono il principio fondamentale della partecipazione politica dei cittadini all'esercizio dei poteri pubblici – sancito a partire dall'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino, che riconosce che “*La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere personalmente o con i loro rappresentanti alla sua formazione*” – e, tuttavia – a partire dalla Costituzione francese del 1791 – introdussero anche la divisione tra cittadini attivi e cittadini passivi – in funzione di criteri fondati sulla capacità contributiva e sulla proprietà – con ciò limitando grandemente l'effettiva partecipazione del popolo al circuito di legittimazione democratica.

<sup>160</sup> E infatti, l'autonomia del rappresentante non può che guadagnare margini ulteriori a fronte della “*identificazione del popolo/Nazione con una entità astratta, priva di una vera capacità di esercitare la sovranità attribuitagli se non per mezzo di una delega ai rappresentanti*” (così G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, op. cit., p. 51).

<sup>161</sup> È chiaro come entrambi i principi – quello della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo – siano istituti fondamentali nella storia e nello sviluppo del circuito rappresentativo – per come impiegato anche nei moderni ordinamenti liberal-democratici propri delle società pluraliste – e, tuttavia, ciò non toglie che il loro impiego nel corso del XIX secolo si sia prestato, in concreto, all'affermazione del controllo egemone della borghesia sulle

Mentre il divieto di mandato imperativo svolgerà il ruolo di principale garanzia a tutela dell'effettiva autonomia decisionale del Parlamento e dei suoi componenti, la rappresentanza della "Nazione" confermerà, ancora una volta, lo stretto legame tra rappresentanza politica e "*fictio iuris*": in questo caso, la personificazione del concetto di Nazione – tra le altre cose – svolge la funzione di legittimare un governo rappresentativo che, di fatto, è espressione di una cerchia relativamente ristretta di cittadini <sup>162</sup> e fonda un sistema sostanzialmente oligarchico, in cui i diritti politici sono ancora detenuti dagli appartenenti ad un'unica classe sociale omologa <sup>163</sup>.

Così, pur affermandosi – formalmente – il principio della rappresentanza generale dell'Assemblea parlamentare, quest'ultima si limiterà a rappresentare – effettivamente – soltanto una parte del popolo, la classe borghese.

Interprete privilegiato di una "volontà nazionale" altrimenti imperscrutabile diventa, pertanto, il Parlamento, vero detentore – di fatto – della sovranità <sup>164</sup>.

Anche i singoli parlamentari – in quanto espressione del ceto dominante – interpretano il proprio ruolo in chiave "personalista": l'esistenza stessa di un "rapporto rappresentativo" risulta quanto meno una superfetazione, laddove il singolo rappresentante – essendo egli stesso un membro della classe borghese,

---

istituzioni.

<sup>162</sup> Secondo la concezione – tipica delle prime Costituzioni liberali – già vista nel caso della c.d. "teoria della rappresentanza virtuale", di matrice anglosassone.

<sup>163</sup> Infatti, se, da un lato, si realizzava il superamento – formale – delle divisioni cetuali e territoriali verso una comune rappresentanza politica paritaria, dall'altro lato si era ben lungi da un'apertura ad una legittimazione propriamente democratica della rappresentanza politica. D'altra parte, a fronte della limitata base elettorale, lo Stato liberale-oligarchico del XIX Secolo si caratterizzava per un alto grado di "rappresentatività", data la sostanziale omogeneità di interessi tra elettori e rappresentanti.

<sup>164</sup> Così N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. PASQUINO, Roma-Bari, 1988, p. 15, secondo cui, in particolare, il raggiungimento della possibilità di deliberare in seno all'assemblea legislativa senza vincolo di mandato costituisce l'ultimo passaggio del processo di concentrazione all'interno del Parlamento del potere sovrano nello Stato moderno.

caratterizzata da interessi e da un sostrato culturale e valoriale comune e sostanzialmente condiviso<sup>165</sup> – ha ben presente di quali istanze farsi portatore e di come tutelare al meglio l’“interesse nazionale”<sup>166</sup>.

Da qui il rilievo della “finzione” celata dietro il modello rappresentativo liberale, nel quale “*una sola frazione della società opera uno scambio tra i propri interessi e quelli generali, ponendo se stessa come classe generale*”<sup>167</sup>. Sicché, la dottrina giuridica liberale, attribuisce al momento elettorale la funzione di “scelta” e di “selezione” del miglior rappresentante, e non anche l’inizio di quel rapporto rappresentativo che lega il rappresentante ai suoi elettori, conferendogli un vero e proprio “mandato politico”: di conseguenza, le elezioni costituiscono il termine – e non il principio – del rapporto rappresentativo e la rappresentanza politica, pertanto, intesa quale “situazione di fatto” e non certo come dinamica tendenzialmente dialogica tra

---

<sup>165</sup> Cfr. C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, vol. II, p. 136 la configurazione del ruolo del rappresentante, in epoca liberale, “*sulla base dell’indipendenza di giudizio del singolo rappresentante e dell’insindacabilità delle sue opinioni appare espressione del carattere oligarchico assunto dal regime, con il monopolio del potere politico da parte di una sola classe rivolta alla soddisfazione di interessi sostanzialmente omogenei*”.

<sup>166</sup> Nella dottrina italiana, così ad esempio V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, p. 84: “*egli – il rappresentante – conserva una piena indipendenza di opinioni e di condotta, o, in altri termini, egli non rappresenta che sé stesso*”; A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Archivio giuridico*, 1875, XV, p. 201: “*Il deputato non rappresenta i suoi elettori; rappresenta, se si concede l’espressione solamente sé stesso, cioè il suo carattere, la sua onestà, la sua dottrina, la sua ricchezza, la sua potenza, la sua nascita*”.

<sup>167</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984. Ad ogni modo, l’affermazione del diritto – costituzionale – a concorrere alla formazione della volontà generale riconosceva formalmente ai cittadini la possibilità di partecipazione politica: per la prima volta nella storia veniva sancito il diritto costituzionale alla rappresentanza politica, individuata quale via maestra per poter partecipare attivamente al governo degli affari pubblici. Allo stesso tempo la rappresentanza politica così intesa era la rappresentanza della Nazione una e indivisibile, cioè una rappresentanza che non poteva più essere divisa fra gli ordini e gli Stati su cui si fondava il vecchio ordine: unità, quindi, in ragione della distruzione di differenze e privilegi, in funzione dell’eguaglianza. Era un’eguaglianza però, come si è detto, limitata all’interno di una sola classe, quella borghese.

rappresentanti e rappresentati <sup>168</sup>.

La stessa rappresentanza della Nazione, all'interno delle Costituzioni dell'epoca, non è prerogativa del popolo *tout court* ma, semmai, della “*sanior pars*” del popolo – alla luce dei rigidi limiti ancora imposti al suffragio elettorale – e del Monarca – secondo un impianto fondamentalmente “dualistico” che troverà ampia diffusione nelle Costituzioni liberali ottocentesche.

Nonostante il ruolo del Sovrano abbia ancora una valenza fondamentale all'interno delle monarchie costituzionali di epoca liberale, tuttavia, è il Parlamento a divenire sempre più il vero centro della rappresentanza politica, quale sede istituzionale nella quale prende forma la stessa volontà nazionale – secondo il modello del c.d. *government by discussion* <sup>169</sup> – ormai nettamente separato dal tessuto pluralistico della società <sup>170</sup>.

### **1.3.7. L'eclissi dello Stato monoclasse: verso le nuove forme della rappresentanza politica nella democrazia pluralista.**

Nel modello rappresentativo liberale, l'idea che la volontà della “Nazione” – o dello Stato – non esistesse da sé al di fuori del panorama istituzionale ma che si

---

<sup>168</sup> D'altra parte, se il controllo sul rappresentante si manifesta esclusivamente attraverso il momento elettorale, ne deriva che il rappresentato – per la gran parte della durata del mandato rappresentativo – non avrebbe alcun strumento per far valere la responsabilità politica del rappresentante fino alle successive consultazioni elettorali e quest'ultimo godrebbe di un regime di sostanziale irresponsabilità politica. Sul punto cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, n. 67, p. 35 ss.; G.F. FERRARI, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXV, Roma, 1991.

<sup>169</sup> L'idea, cioè, secondo cui è proprio attraverso il confronto politico all'interno delle istituzioni rappresentative che prende forma la “volontà della Nazione” che, di per sé, non esisterebbe, al di fuori del contesto parlamentare. In altre parole, si tratterebbe di una volontà “da formare” e non già “da interpretare”. Sul punto cfr. J.S. MILL, *Consideration On Representative Government*, Londra, 1861, trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. PROSPERO, Roma, 1997, p. 60 ss.

<sup>170</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, op. cit., p. 65 ss.



formasse e si sviluppasse proprio all'interno delle stesse assemblee parlamentari aveva determinato – per contraltare – una sorta di cesura rispetto alle istanze sociali provenienti da ampi strati della popolazione, contribuendo ad incrinare ulteriormente l'effettività del “rapporto” – biunivoco – tra rappresentanti e rappresentati o – *rectius* – tra rappresentanti e popolo.

Anche la discussione politica e gli “spazi” ove si struttura una prima forma di “opinione pubblica”<sup>171</sup> – che, come visto, avevano assunto un ruolo fondamentale nelle origini della rivoluzione francese e nel superamento dell'*ancien régime*<sup>172</sup> – erano ancora strettamente limitati da criteri restrittivi di tipo censitario, sicché, anche qui, restano esclusi dal circuito politico-rappresentativo e dalla vita pubblica vari strati della società che, tuttavia, non mancheranno col tempo di promuovere forme proprie di organizzazione politica ed associativa.

Da qui la diffidenza – per non dire aperta ostilità – degli ordinamenti liberali verso il fenomeno associativo ed i corpi intermedi<sup>173</sup>, che per la loro capacità di farsi portatori di interessi collettivi e di istanze particolari proprie di ampie

---

<sup>171</sup> Alla quale già nel XVIII secolo Edmund Burke si riferisce come “*opinione generale*”. Sul punto si veda J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1967.

<sup>172</sup> E così, anche la pubblicità dei lavori parlamentari – e, in generale, il *favor* per l'accessibilità al “popolo” delle attività relative alla gestione della “*res publica*” – aveva costituito un principio cardine della rivoluzione francese – in particolare durante il periodo giacobino – per garantire il rispetto dell’“ideale rivoluzionario” e la responsabilità politica dei rappresentanti di fronte ai cittadini. Tale principio si traduceva, materialmente, nel diritto di accedere ai luoghi pubblici in cui si svolgevano i lavori dei rappresentanti, sostanziosamente, perciò, in un controllo diretto dei rappresentanti sui rappresentati, garantendo, al contempo, la partecipazione del popolo e la formazione di un primo effettivo “dibattito pubblico”.

<sup>173</sup> Così, ad esempio, in Francia già con la Legge Le Chapelier del 14 giugno 1791, venne vietato lo sciopero e furono aboliti i sindacati, assimilati alle secolari “corporazioni” di retaggio medievale e, pertanto, incompatibili con il nuovo ordinamento rivoluzionario. Peraltro, come visto, sia Rousseau sia Sieyès avevano fortemente criticato il sistema delle “fazioni” – viste come “feticcio” dell'*ancien régime* – ancorché per ragioni diverse: il primo, infatti, le considerava uno “schermo” che si frapponeva al governo diretto del popolo; il secondo, invece, ne sottolineava l'antagonismo con l'unità ed indivisibilità della Nazione.

fasce della popolazione – categorie di lavoratori, comunità locali, – sono visti non solo come possibili forze antagoniste dell’interesse generale della Nazione ma anche come minaccia al dogma del monopolio della rappresentanza generale delle istituzioni rappresentative, sulle quali la classe dominante borghese manteneva un saldo controllo <sup>174</sup>.

Proprio il progressivo riconoscimento delle libertà associative e della partecipazione politica segnerà il passaggio fondamentale verso il superamento dell’originario modello rappresentativo liberale <sup>175</sup>.

L’ampliamento della base democratica e la progressiva estensione del diritto di voto vedrà l’emergere – a partire dalla seconda metà del XIX secolo – dei moderni partiti politici <sup>176</sup>, destinati a divenire il principale strumento di partecipazione politica dei “nuovi elettori” al circuito di legittimazione democratica <sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, op. cit., p. 88.

<sup>175</sup> In realtà la forma rimarrà tendenzialmente inalterata – in particolare, col permanere del principio del divieto di vincolo di mandato – mentre sarà invece la sostanza del rapporto rappresentativo a mutare, con il passaggio dalla “sovranità della Nazione” alla “sovranità popolare” e la figura del partito di massa quale mediatore tra il popolo ed i rappresentanti all’interno del circuito rappresentativo.

<sup>176</sup> Sull’origine storica e sull’evoluzione dei partiti politici, si rinvia in dottrina a P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 66; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1958, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1950; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 230; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, II, Padova, 1957, p. 114 ss.; H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 1928, ora trad. it. in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di G. GRASSO, E. GIANFRANCESCO, Napoli, 2015.

<sup>177</sup> Si tratta di un processo graduale – che inizia con l’accesso delle masse alla vita politica e che culmina con la formale affermazione del principio della sovranità popolare nelle Costituzioni della seconda metà del XX secolo – in cui i partiti svolgono un ruolo centrale, strettamente legato ai principali passaggi storici – e giuridici – che segnano il definitivo ingresso del “popolo” in Costituzione. Come osserva G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto del mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione: Atti del XXIII Convegno annuale*

In particolare, nella storia dei moderni partiti politici è possibile individuare due stadi fondamentali <sup>178</sup>: il primo, per così dire, a genesi parlamentare – in una fase che precede l’ampliamento del suffragio e l’allargamento della base democratica, e in cui sono ancora avversate le associazioni politiche – che si sviluppa proprio all’interno delle assemblee rappresentative – a partire dai gruppi di parlamentari e dal riconoscimento di crescenti garanzie e prerogative ai suoi componenti – e che, progressivamente, si proietta anche all’esterno del Parlamento, in particolare in occasione delle elezioni, attraverso l’azione dei “comitati” elettorali sul territorio <sup>179</sup>; il secondo, invece di origine extra-parlamentare – e indipendente dall’organizzazione elettorale – che si sviluppa soprattutto a partire dalla nascita delle prime associazioni politiche portatrici di istanze ed interessi non rappresentati fino a quel momento all’interno del Parlamento – se non indirettamente – e, in particolare, delle battaglie per il riconoscimento dei primi “diritti sociali” e di maggiori tutele per i lavoratori e la classe operaia.

All’interno di tale categoria rientrano senz’altro le associazioni sindacali – si pensi ad esempio, nel caso inglese, alle c.d. *Trade Unions* <sup>180</sup> – ma anche altre

---

AIC, *Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, p. 177-238, anche in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it): “La storia del Novecento è storia dei partiti, ma è anche la storia dell’irruzione delle masse entro le istituzioni democratiche. L’allargamento del suffragio e la nascita dei partiti moderni è stata una miscela esplosiva. È attraverso i partiti che le “masse” si sono fatte Stato, non sono dunque storie separabili”. Cfr. anche P. INGRAO, *Masse e potere*, Roma, 1977, p. 35.

<sup>178</sup> Sul punto si veda A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, 1982.

<sup>179</sup> La nascita e la diffusione dei comitati elettorali fu molto importante durante il processo di radicamento dei partiti moderni nel territorio, e nel superamento delle dinamiche tipiche del periodo del suffragio censitario, come ad esempio si poterono riscontrare in Francia alle elezioni dell’Assemblea Nazionale del 1871, quando dopo vent’anni di candidatura ufficiale il suffragio ridivenne d’un tratto libero, mentre i partiti neppure esistevano, e si vide nelle circoscrizioni rurali la grande massa dei votanti orientarsi verso i principali “notabili”.

<sup>180</sup> Sull’evoluzione del sindacato in partito politico – e sulla differenza sostanziale di quest’ultimo nel farsi portatore di interessi generali, per quanto parziali – cfr. O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell’Europa occidentale*, in *Sociologia*

realtà associative, come associazioni patriottiche, comitati di reduci, gruppi culturali, cooperative di lavoratori, società di pensiero, Chiese nazionali, fino ad arrivare alle *lobbies* dei primi gruppi industriali ed alle associazioni di categoria degli imprenditori.

In questo senso, di fronte all'apertura alla partecipazioni politica delle masse – potenzialmente letale per la tenuta stessa delle Costituzioni liberali – i partiti hanno svolto un ruolo fondamentale nel ricondurre tale processo all'interno delle previgenti istituzioni rappresentative e nelle forme del dibattito democratico – riducendo di molto la spinta dirompente e potenzialmente “rivoluzionaria” di alcune di tali forze politiche – “traghetando”, per così dire, il sistema costituzionale verso le nuove forme della società pluralista liberal-democratica.

E infatti, le stesse Costituzioni liberali devono far fronte ad un mutamento epocale del panorama politico di riferimento, sicché *“il processo di democratizzazione sovraccarica le costituzioni di un ‘compito’ di unificazione politica, che gli ordinamenti liberali avevano affidato alla compattezza dello stato monoclasse borghese, e che ora invece è divenuto intrinsecamente problematico, perché destinato a misurarsi con la conflittualità e gli antagonismi della società”*<sup>181</sup>.

---

*dei partiti politici*, a cura di A. SIVINI, Bologna, 1971.

<sup>181</sup> Così P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Annuario 2008 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009, p. 7 ss.: *“Il costituzionalismo liberale si era fondato su una base sociale omogenea, e la compattezza delle carte costituzionali, che rifletteva l'orizzonte dello stato monoclasse borghese, aveva trovato corrispondenza in un processo politico incluso entro le maglie della borghesia politicamente attiva. L'impatto della democrazia di massa sul costituzionalismo ha dischiuso uno scenario di tensioni. In primo luogo, il processo politico fuoriesce dai canali dell'organizzazione costituzionale, nell'alveo dei quali le costituzioni liberali lo avevano preservato, e la politica, egemonizzata dalle grandi organizzazioni di massa, tende a prevaricare sui congegni regolativi assicurati dal diritto costituzionale. Lo sviluppo prepotente di un ‘movimento sociale’ che ‘il diritto pubblico moderno’ non riesce più a dominare, perché oramai ‘si governa con delle leggi proprie’ (S. Romano), sembra mettere in discussione proprio l'eredità del costituzionalismo, il tentativo di far soggiacere a limiti razionali le passioni umane e di imporre il primato della lex sulla*

Tutto ciò, peraltro, senza che vi sia – apparentemente – alcuna revisione delle Carte costituzionali liberali – né particolare stravolgimenti, in generale, a livello normativo – sicché il sistema della rappresentanza, formalmente, resta quello della tradizione liberale ottocentesca <sup>182</sup>.

Nella sostanza, però, il modello rappresentativo è radicalmente mutato <sup>183</sup> e lo stesso “rapporto” tra rappresentanti e rappresentati – tornato a svolgere un ruolo cruciale nel funzionamento del circuito di legittimazione della rappresentanza – vede nei partiti politici un elemento fondamentale ed indefettibile per la tenuta del sistema democratico.

Il sistema partitico nel suo complesso, infatti, svolge una funzione di intermediazione pubblica che si sostanzia non solo nel porsi come alternativa al conflitto sociale ed alla lotta politica armata, ma anche nel riportare gli interessi e le istanze di cui i singoli partiti sono latori all’interno delle istituzioni rappresentative, provvedendo alla “istituzionalizzazione del conflitto” ed alla sua ricomposizione secondo le forme del confronto politico e della discussione parlamentare.

In altre parole, l’apertura alle masse impone una nuova lettura, da una parte, del principio democratico – che presuppone ora una partecipazione popolare effettiva, non più solo “virtuale” <sup>184</sup> – e, dall’altra parte, del principio

---

*voluntas*”.

<sup>182</sup> Da questo momento in poi, peraltro, si fa sempre più evidente – e rilevante per la tenuta del sistema democratico – una delle funzioni essenziali storicamente svolte dalle Carte costituzionali – e che emergerà pienamente nel secondo dopoguerra – e cioè la configurazione del testo costituzionale quale elemento fondamentale di sintesi e di mediazione tra le diverse – e a volte contrapposte – concezioni politiche, culturali, religiose, sociali che caratterizzano la comunità. In altre parole, la Costituzione rappresenta il patto fondativo, ciò che in definitiva tiene insieme una società pluralista di massa attraversata da profonde divisioni e contrasti politici, economici e sociali, il “terreno comune” che rende possibile la stessa convivenza civile e su cui si regge lo stesso confronto democratico.

<sup>183</sup> Già solo per l’affacciarsi nel dibattito politico degli interessi propri degli strati della società prima esclusi.

<sup>184</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, op. cit., p. 67.

pluralistico, in quanto è necessario prendere atto non solo dell'esigenza di ricomposizione del "conflitto" ma anche, in un certo senso, della sua "necessarietà" e – perfino – di una sua valenza "positiva" per il funzionamento delle moderne democrazie rappresentative <sup>185</sup>.

Tale evoluzione, peraltro – lungi da svolgersi secondo un percorso lineare e privo di contrasti – incontrerà, presto, una repentina battuta d'arresto con la parentesi autoritaria – e, in alcuni casi, totalitaria – di alcuni ordinamenti europei – tra i principali Italia, Germania, Spagna – originata propria da una "crisi" delle istituzioni rappresentative e dalla consacrazione del dogma della "sovranità statale" a scapito delle forme della democrazia rappresentativa <sup>186</sup>.

È proprio dalle "ceneri" della democrazia liberale – e sullo sfondo delle drammatiche conseguenze della deriva autoritaria e statalista – che, nel secondo dopoguerra, avrà inizio una nuova stagione del costituzionalismo moderno, in cui troverà definitiva affermazione un nuovo modello di rappresentanza politica.

All'esito di tale *escursus* sull'evoluzione storica del fenomeno rappresentativo, pertanto, è proprio sulla configurazione teorica – e sullo stato dell'arte – della

---

<sup>185</sup> Come osserva D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica, op. cit.*, p. VI, la nozione stessa di rappresentanza politica – modernamente intesa – racchiude in sé e presuppone una concezione funzionale del "conflitto" tra maggioranza e opposizione quale elemento indefettibile del sistema rappresentativo democratico, in quale può definirsi proprio come "regime politico caratterizzato dalla presenza di una assemblea quale istituzione permanente elettiva su basi competitive, includente stabilmente accanto alla maggioranza una opposizione, talché ne deriva quello specifico tipo di controllo politico che è assicurato dalla interazione tra maggioranza e opposizione (...) non solo chi si oppone, cioè l'avversario, non è necessariamente considerato nemico e non è necessariamente nemico, 'ma inoltre l'avversario può persino soppiantare pacificamente al potere il detentore del potere stesso, o comunque ha titolo per tentare ciò, attraverso il processo competitivo. E tale proprietà costituisce un fatto assolutamente inusitato nella storia, una vera e propria rivoluzione culturale". Sul punto, dello stesso Autore, si rinvia a D. FISICHELLA, *Lineamenti di scienza politica, Concetti, problemi, teorie*, Roma, 1988, p. 243-280.

<sup>186</sup> Sul punto si veda N. BOBBIO, *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, in *La sinistra davanti alla crisi del parlamento*, Milano, 1967, p. 21-49.

rappresentanza politica della contemporaneità che conviene ora soffermarsi, in particolare con specifico riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948.

---

## CAPITOLO II

### LA RAPPRESENTANZA POLITICA IN COSTITUZIONE:

#### LA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA PARLAMENTARE

2.1. La rappresentanza politica nella Costituzione italiana. – 2.1.1. Il principio di sovranità popolare: lo Stato come “rappresentante” del popolo. – 2.1.2. La “rappresentanza nazionale” e il principio del libero mandato. – 2.1.3. Sul rapporto tra rappresentanza ed elezioni. – 2.1.4. La rappresentanza politica attraverso la mediazione dei partiti. – 2.2. La crisi dei rappresentanti. – 2.2.1. Il pluralismo istituzionale e l’eclissi delle forme classiche della rappresentanza parlamentare. – 2.2.2. L’abdicazione del decisore politico: dalla “neutralizzazione della politica” alla “sindrome di Nimby” del localismo. – 2.2.3. La crisi del sistema partitico e l’esigenza di nuove forme di partecipazione politica. – 2.2.4. Prime conclusioni.

#### **2.1. La rappresentanza politica nella Costituzione italiana.**

Per definire il modello di rappresentanza politica fatto proprio dalla Costituzione italiana, è necessario procedere ad un esame sistematico della Carta costituzionale del 1948 e, in particolare, del *corpus* normativo di cui agli artt. 1, 48, 49, 67, 72 e 82 Cost.

Non basta, infatti, il solo richiamo all’art. 67 Cost. – specificamente riferito alla funzione rappresentativa del Parlamento e dei suoi componenti – per decifrare la declinazione della rappresentanza politica nel nostro sistema costituzionale, dovendosi guardare tanto all’*oggetto* di tale rappresentanza – il popolo sovrano – quanto al soggetto rappresentante – in primo luogo i componenti del Parlamento, ma non solo – ed alle modalità con le quali tale rapporto rappresentativo si instaura – principalmente attraverso l’elezione quale metodo di designazione democratica dei rappresentanti – e di come questo si sviluppa nella prassi politica e istituzionale <sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Ed infatti – al di là del disegno formale che emerge dalla disciplina costituzionale – il modello di rappresentanza politica dato in un determinato ordinamento democratico non può non essere influenzato – e, in ultima istanza, definito – dal concreto dispiegarsi del rapporto tra rappresentanti e rappresentati nella vita politica del Paese – cioè dalla rappresentanza quale emerge dalla “costituzione materiale” – e dallo stesso grado di “*rappresentatività*” delle



### **2.1.1. Il principio di sovranità popolare: lo Stato come “rappresentante” del popolo.**

In primo luogo, l’art. 1 Cost., nel definire la forma repubblicana e democratica del nuovo ordinamento costituzionale <sup>188</sup>, configura fin da subito il principio della sovranità popolare – “*la sovranità appartiene al popolo*” <sup>189</sup> – e del governo limitato – “*che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione*” <sup>190</sup> – quali elementi fondanti del rapporto (rappresentativo)

---

Istituzioni democratiche. Come osserva T. MARTINES, *Diritto costituzionale, op. cit.*, p. 223, “*Rappresentanza e rappresentatività vanno, infatti, tenute distinte. L’una (la rappresentanza) attiene al momento della autorità (lo Stato rappresentativo, gli organi rappresentativi), l’altra (la rappresentatività) attiene, invece, al momento della libertà e trova il suo fondamento nel consenso, nella «corrispondenza», nella adesione al sentimento (in senso etimologico) popolare, in una parola nella consonanza che si viene a stabilire fra governanti e governati quando i primi riescono a tradurre in formule giuridiche, e quindi a tutelare, i valori che si manifestano come preminenti nella comunità che li ha espressi*”.

<sup>188</sup> L’opzione a favore del principio democratico e della forma di stato repubblicana discendeva direttamente dalla volontà popolare emersa dal referendum del 2 giugno 1946 e, come tale non poteva essere messa in discussione – cfr. art. 139 Cost. – e, tuttavia, la loro concreta declinazione nel testo costituzionale – in uno con il riferimento al c.d. principio lavorista – fu, come prevedibile, oggetto di acceso dibattito in seno all’Assemblea costituente, per gli effetti che questa avrebbe avuto sulla configurazione del nuovo assetto costituzionale. Sul punto cfr. R. TONIATTI, *La democrazia costituzionale repubblicana*, in *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, a cura di C. CASONATO, Torino, 2010, p. 35 ss.

<sup>189</sup> Sul principio di sovranità popolare in dottrina si rinvia a C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 6 ss.; C. ESPOSITO, *Commento all’articolo 1 della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, poi in *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954, p. 1-15; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, *op. cit.*, p. 90-146; R. BIN, *Art. 1*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI e L. PALADIN, Padova, 1990, p. 1-8; L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, Padova, 2004; V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958; E. CROSA, *Il principio della sovranità dello Stato nel diritto italiano*, in *Archivio giuridico*, 1933, II, p. 145-171; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997; S. GAMBINO, *Sovranità popolare e rappresentanza politica*, in *Politica del Diritto*, 1983, n. 2, p. 293-324. A. D’ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Bollettino di informazioni parlamentari e costituzionali*, 1995, p. 131-143.

<sup>190</sup> Limiti e forme che sarebbero riconducibili – oltre che al dettato costituzionale – ai principi dello Stato di Diritto. In questo senso G. MELONI, *La sovranità popolare e la nuova*

incentrato sul “Popolo”<sup>191</sup>.

Quest’ultimo, secondo la formulazione del secondo comma dell’art. 1 Cost., si configura, al tempo stesso, come “*potere costituente*” – che precede il dettato costituzionale e lo legittima<sup>192</sup> – e “*potere costituito*” – comprensivo degli

---

*Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949, p. 163 ss.

<sup>191</sup> Il termine “popolo” – quale antecedente logico del principio di “sovranità popolare” – non viene definito in Costituzione, sicché deve accogliersi la definizione – comunemente accettata – che lo ricollega alla “comunità dei cittadini”, comprensiva della parte politicamente attiva costituita dal corpo elettorale. Come si vedrà più diffusamente nel prosieguo, la qualificazione giuridica di “popolo” ha oscillato dalla configurazione quale “organo dello Stato” – con la conseguente negazione di una propria soggettività giuridica – alla definizione di elemento costitutivo dello Stato-comunità, dal riconoscimento della personalità giuridica alla qualificazione come “*figura giuridica soggettiva*” (così C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Cagliari*, 1953, ripubblicato in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984). In dottrina si v. S. DE SIMONE, *Contributo all’analisi giuridica della nozione di popolo*, Milano, 1953; A. GIANNINI, *Il popolo nel regime repubblicano*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1952, I, p. 649-659; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Milano, 1957, p. 30 ss.; G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, II, 1965, p. 269-294; R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1984, I, p. 159-180; D. NOCILLA, *Popolo*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIV, Milano, 1985, p. 341-390.

<sup>192</sup> Per la concezione del popolo come “potere costituente” si richiama qui non già la tesi più radicale di Schmitt – cfr. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, trad .it. a cura A. CARACCIOLLO, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, p. 109 ss., secondo cui la «*decisione politica fondamentale*» che sta alla base di ogni potere costituente non potrebbe in nessun caso essere assorbita e vincolata dalla Costituzione che da essa scaturisce – ma, piuttosto, la c.d. teoria gradualistica di Peter Haberle – cfr. P. HABERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IX, 2001, p. 109 ss. – che parla, più che di “*potere*”, di “*processo costituente*” il quale, pur nascendo sempre dal popolo, si esaurisce una volta esercitato, consolidandosi nelle forme – tendenzialmente irreversibili – dello Stato costituzionale. In questo senso, definisce la configurazione del popolo come “potere costituente” quale “*concetto limite*” G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999, p. 1615-1634). Sul punto si veda anche C. MORTATI, *Appunti sul problema della fonte del potere costituente*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1946, p. 28 ss.; G. BIANCO, *Brevi note su potere costituente e storia*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Milano, vol. I, 1998, p. 147 ss., ora in *Repubblica, potere costituente e costituzione materiale*, Roma, 2012, p. 89 ss.

istituti di democrazia diretta e rappresentativa – che deve esercitarsi, a sua volta, nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione <sup>193</sup>.

Si assiste così al definitivo superamento dell'impostazione liberale della “sovranità della Nazione” ed al conferimento della sovranità al “popolo” <sup>194</sup> – cui essa *appartiene* <sup>195</sup> – con tutto ciò che ne consegue anche sul piano della rappresentanza <sup>196</sup>.

Si tratta evidentemente di un passo in avanti – in uno con il riconoscimento del

---

<sup>193</sup> C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, p. 11: “*la disposizione che il popolo è sovrano nelle forme e nei limiti della Costituzione non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all'esercizio di una preesistente sovranità del popolo (e che in sostanza la Costituzione neghi la sovranità popolare per affermare la propria), ma proprio all'opposto che la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c'è la sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con la sua debolezza*”.

<sup>194</sup> Si noti come il contestuale richiamo operato dall'art. 1 Cost. al principio democratico ed alla sovranità popolare sta a indicare che quest'ultima non si limita a costituire una forma di *legittimazione* astratta del potere statale – a prescindere dalla concreta formulazione di quest'ultimo – ma informerebbe anche il suo concreto *esercizio* (l'art. 1 Cost. parla di “appartenenza” della sovranità al popolo ma anche di “esercizio” da parte di quest'ultimo). Come osservato da Orazio Condorelli in Assemblea costituente – cfr. Seduta del 15 marzo 1947, in *Atti dell'Assemblea costituente*, vol. I, p. 443 – “*la sovranità popolare è un sistema di vita statale nel quale la volontà dello Stato viene formata dal popolo. Noi dunque, con questa espressione, (...) affermiamo veramente ed integralmente la democraticità dello Stato*”.

<sup>195</sup> Nella formulazione originaria dell'art. 1 – come emersa dalla Seduta della I Sottocommissione del 28 novembre 1946, cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, vol. VI, p. 727 – si faceva riferimento al termine “emanazione” – “*la sovranità emana dal popolo*” – formulazione poi emendata dalla Commissione dei 75 nella Seduta del 22 marzo 1947 – cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. I, p. 570 ss. – proprio a sottolineare che la sovranità popolare non doveva configurarsi solo quale principio formalistico circa l’“origine” della sovranità, ma riguardava anche la titolarità e l'effettivo esercizio di quest'ultima.

<sup>196</sup> Il binomio rappresentanza-sovranià, come visto, costituisce il filo rosso che accompagna l'evoluzione storica del concetto di sovranità, in quanto, come è stato osservato, “*la democrazia dei moderni nasce con un vizio di origine che non è di poco conto (...) caratterizzata da una ambiguità di fondo circa il problema della sovranità politica, e tale ambiguità si riverbera inevitabilmente sul ruolo della rappresentanza politica*” (così D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, p. 10).

suffragio universale – nell’effettiva democraticità dell’ordinamento rispetto al previgente sistema: come visto, infatti, le Costituzioni liberali del XVIII e XIX secolo, pur riconoscendo – formalmente – il principio di legittimazione democratica del potere, adottavano ancora una forma di rappresentanza politica tendenzialmente duale, secondo il modello proprio delle monarchie costituzionali, in cui alla rappresentanza degli organi parlamentari – eletti dal popolo – si affiancava la rappresentanza generale del monarca ereditario – quale Capo dello Stato – e del Governo del Re <sup>197</sup>.

Anche gli organi elettivi, peraltro, erano espressione di un modello democratico, per così dire, “controllato”, in quanto la concessione del – solo – suffragio limitato (sia per ceto, sia per genere) negava, di fatto, a fasce considerevoli della società una rappresentanza politica effettiva <sup>198</sup>.

D’altra parte, in epoca fascista, lungi dal legittimarsi qualunque forma di

---

<sup>197</sup> L’art. 2 dello Statuto albertino, infatti, sanciva solennemente che “*Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo*”. D’altra parte, l’art. 41 dello Statuto attribuiva la rappresentanza generale della Nazione ad ogni singolo Deputato, specificando anche che “*Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori*”. Peraltro, anche nel prologo si fa riferimento a “*le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto Fondamentale*” come “*mezzo il più sicuro di raddoppiare coi vincoli d’indissolubile affetto che stringono all’itala Nostra Corona un Popolo*”.

<sup>198</sup> Basti pensare che nel 1871 su una popolazione di 25 milioni di persone, gli elettori iscritti erano 530 mila, cioè l’1,98% della popolazione. La prima legge elettorale del Regno d’Italia, infatti, riservava il diritto di voto ai soli cittadini maschi di età superiore ai 25 anni e di elevata condizione sociale (richiedendo che sapessero leggere e scrivere e che pagassero un’imposta diretta annuale di almeno 40 lire). Con Legge del 1881, il limite anagrafico fu ridotto a 21 anni e vennero ridotti i requisiti di censo per accedere al voto, includendovi, così, anche la media borghesia. Con la L. n. 666 del 30 giugno 1912, il governo Giolitti ridusse ulteriormente il requisito censitario, limitando comunque il diritto di voto ai soli cittadini maschi di età superiore ai trenta anni (indipendentemente dal censo e dal livello di istruzione) e ai cittadini maschi maggiorenni – a partire dai 21 anni di età – che rispettassero i precedenti requisiti di censo e avessero superato l’esame di scuola elementare. Permanevano, peraltro, evidenti distinzioni legate al grado di alfabetizzazione ed era, comunque, ancora negato il diritto di voto alle donne. Con la L. n. 1985 del 16 dicembre 1918 si assiste all’estensione del voto a tutti i maggiorenni maschi e ai reduci di guerra. Infine, con Decreto Luogotenenziale n. 23 del 2 febbraio 1945, venne riconosciuto il diritto di voto anche ai cittadini di genere femminile – in vista del referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e delle elezioni dell’assemblea costituente – aprendosi definitivamente al suffragio universale dei cittadini maggiorenni.

“governo del popolo” – inteso quale “*diritto delle masse*”<sup>199</sup> – e coerentemente all’impostazione statualistica a vocazione totalitaria, trovò affermazione il principio della “sovrànità dello Stato”, in quanto “*per il fascismo, tutto è nello Stato, e nulla di umano o spirituale esiste, e tanto meno ha valore, fuori dello Stato*”<sup>200</sup>.

Quello del rapporto tra Stato e popolo, peraltro, è tema che permane nel dibattito dottrinale anche nel nuovo assetto repubblicano, all’indomani dell’approvazione della Costituzione.

La stessa Carta costituzionale, infatti, sembrava introdurre, quantomeno, alcuni elementi di ambiguità, laddove, alla formale enunciazione del principio della “sovrànità del popolo” – art. 1 Cost. – faceva seguire alcuni richiami alla “sovrànità dello Stato” contenuti nell’ambito degli stessi “Principi fondamentali” – cfr. artt. 7 e 11 Cost.<sup>201</sup> – lasciando aperto il dubbio sulla concreta portata del principio della sovranità popolare, se essa cioè coincidesse con la “sovrànità dello Stato”.

D’altra parte, la lettera dell’art. 1 Cost. faceva chiaro riferimento alla sovranità popolare, la quale, *prima facie*, sembrava richiamare un “governo del popolo” in senso stretto.

---

<sup>199</sup> Cfr. A. ROCCO, *La trasformazione dello stato. Dallo Stato liberale, allo Stato fascista*, Roma, 1927, p. 23.

<sup>200</sup> E infatti “*la dottrina fascista nega il dogma della sovranità popolare (...) e proclama in sua vece la sovranità dello Stato*”, così B. MUSSOLINI, *Fascismo*, in *Enciclopedia italiana*, XIV, Roma, 1932, p. 848, riportato anche in T.E. FROSINI, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, 2008, p. 330. Peraltro, la sovranità dello Stato fascista – che si configura come *superiorem non regnoscentes* rispetto ad ogni altra volontà individuale o collettiva – a sua volta, è esercitata dal Governo e dal suo Capo, unico rappresentante della volontà dello Stato, con ciò scindendosi la rappresentanza politica dal principio democratico e dalla composizione elettiva degli organi rappresentativi.

<sup>201</sup> In particolare, l’art. 7 Cost. – relativo ai rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica – al comma 1 definisce lo Stato – al pari della Chiesa – come ordine “indipendente” e “sovrano”. Allo stesso modo, l’art. 11 Cost., secondo periodo, parla di “*limitazioni di sovranità*” riferite all’Italia “*in condizioni di parità con gli altri Stati*”.

Sotto questo profilo, si ripresenta – ancora una volta – il dilemma storico della rappresentanza politica relativo all’“assenza del rappresentato”: la dottrina della sovranità dello Stato aveva risolto tale quesito collocando direttamente la sovranità in capo allo Stato-persona<sup>202</sup> – inteso come apparato istituzionale e organico – mentre il popolo assurgeva a “principio politico” – al pari del concetto di “Nazione” nelle costituzioni liberali – sostanzialmente svuotato di alcun concreto valore giuridico.

Nelle moderne democrazie, invece, il conferimento della sovranità direttamente in capo al popolo, ripropone il problema circa l’inattuabilità di un governo diretto popolare, in quanto ciò si rivela, ad un tempo, impossibile e, comunque, non sempre auspicabile.

In primo luogo, infatti, non è possibile concepire il “popolo” come una sorta di decisore unico, dotato di una comune volontà univoca in grado di esprimersi non solo nell’ambito di decisioni binarie, ma anche nel merito di valutazioni articolate – che richiedono di considerare l’an, il *quomodo*, il *quando* o il *quantum* – e in cui le diverse opinioni necessitano, in ogni caso, di essere articolate, ordinate, confrontate e, infine, comunque, ricondotte ad unità<sup>203</sup>.

In secondo luogo, non sempre è opportuno rimettere alla volontà popolare – cioè, in definitiva, alla nuda brutalità del principio di maggioranza, privato di ogni confronto argomentativo e politico – talune questioni la cui complessità

---

<sup>202</sup> Sul punto si v. V.E. ORLANDO, *Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, I, Milano, 1900, p. 20 ss. il quale osserva come “l’essenza giuridica della sovranità non può comprendersi se non in stretta connessione con il concetto di personalità dello Stato, i due concetti si completano e si rafforzano a vicenda”.

<sup>203</sup> Sottolinea l’impossibilità per il popolo di decidere – e agire – in modo unitario, evidenziando come, in un ordinamento democratico, la sovranità sia effettivamente esercitata solo dalla “maggioranza” – sia nell’ambito del corpo elettorale sia all’interno dei partiti – C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova 1957, p. 111 ss.; Cfr. anche C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, op. cit., p. 272: “Non c’è nessun Stato senza rappresentanza (...) in una democrazia diretta pienamente attuata, nella quale ‘tutto il popolo’, cioè tutti i cittadini attivi, è effettivamente riunito in una piazza (...) agiscono al massimo tutti i componenti adulti del popolo e solo nel momento in cui sono riuniti come comune e come esercito”.

tecnica e politica preclude – o comunque rende sconveniente o impraticabile – il ricorso a “decisioni a somma zero”<sup>204</sup>, sicché non è casuale che un dato sistema politico non sia riscontrabile storicamente in nessun ordinamento dotato di una pur minima componente di complessità politica e sociale<sup>205</sup>.

A tale lettura della sovranità popolare si oppongono, poi, gli stessi principi dello “Stato di diritto”<sup>206</sup> – in particolare con riferimento alla divisione dei poteri, all’amministrazione della giustizia da parte di organi terzi ed imparziali ed alla tutela dei diritti fondamentali<sup>207</sup> – sicché alle moderne democrazie

---

<sup>204</sup> In via teorica, un’applicazione rigorosa del principio democratico – quale principio fondamentale che informa il nostro ordinamento costituzionale – porterebbe a ritenere che il massimo grado di effettività sia realizzato in un sistema in cui la totalità dell’azione di governo sia svolta dal popolo e in cui, in definitiva, si arrivi alla coincidenza tra governati e governanti (cfr. T. MARTINES, *op. ult. cit.*, p. 193; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970, p. 85) tuttavia, come osserva M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 17, “*Il principio democratico richiede dunque che tutti i poteri statali siano fondati sulla sovranità popolare ma non che tutte le decisioni prodotte nel sistema democratico siano adottate dal corpo elettorale o dagli organi direttamente legittimati da esso. È sufficiente che agli organi rappresentativi sia riservata l’adozione delle decisioni generali (mediante la forma della legge), se configurate come giuridicamente prevalenti sulle decisioni individuali e concrete*”.

<sup>205</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 17, il quale, con riferimento ai principali modelli di c.d. “*democrazia diretta*” o “*governo del popolo*” applicati a realtà politiche complesse – ovvero le *poleis* greche – osserva come “*nella stessa πλις ateniese al popolo non erano riservate le decisioni di carattere esecutivo*” le quali erano rimesse agli Arconti ed agli alti magistrati. Sul punto si veda J.S. MILL, *Consideration On Representative Government*, Londra, 1861, *trad. it. Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. PROSPERO, Roma, 1997, p. 58-59: “*È evidente che solo il governo basato sulla partecipazione di tutto il popolo soddisfa pienamente le esigenze della vita sociale. Ogni partecipazione è utile anche se riguarda solo la più infima delle funzioni pubbliche. Comunque la partecipazione deve essere grande quanto lo consenta il grado di civiltà raggiunto dalla comunità. Quanto di meno vi è di desiderabile è l’ammissione di tutti ad una parte del potere sovrano dello Stato. Il tipo ideale di governo è solo quello rappresentativo poiché in ogni comunità che supera i limiti della piccola città ciascuno può partecipare solo ad una minima parte degli affari pubblici*”.

<sup>206</sup> Sul punto cfr. L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. LABRIOLA, Roma-Bari, 2006, p. 163-213.

<sup>207</sup> Sui limiti dell’applicazione del principio di maggioranza – e in genere della “*vox populi*” – all’amministrazione della giustizia e, in particolare, alla tutela dei diritti fondamentali si rinvia alla celebre riflessione di Hans Kelsen (in H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 1920, ora in *Fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966, p. 452-453 e p. 264-266) sul noto

costituzionali si confanno “*non formule unanimitarie o maggioritarie estreme (...) ma il principio maggioritario temperato dalle garanzie per le minoranze*” il quale “*costituisce la regola chiave per l’assunzione delle pubbliche deliberazioni e per la risoluzione pacifica dei conflitti nelle esperienze rappresentative*”<sup>208</sup>.

Se è chiaro che per “sovranià popolare” deve intendersi qualcosa di diverso dal “governo del popolo” in senso stretto – inteso, cioè, quale costante ricorso a decisioni plebiscitarie in ogni aspetto della vita pubblica – resta ancora da definire quale rapporto intercorra tra lo Stato e il popolo alla luce dell’art. 1 Cost.

All’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione del 1948, una prima posizione in dottrina<sup>209</sup> ha configurato il riferimento alla “sovranià popolare”

---

passo evangelico riportato nel IV capitolo del Vangelo secondo Giovanni, relativo alla condanna a morte di Gesù di Nazareth da parte del Governatore Pilato e del popolo di Gerusalemme: osserva Kelsen come “*La semplice storia della sua ingenua esposizione è un brano sublime della letteratura*” che “*assurge a tragico simbolo dell’antagonismo tra assolutismo e relativismo*” – e, in un certo senso, tra democrazia e verità (processuale) – “*Pilato domandò: ‘Che cos’è la verità?’ E poiché egli, lo scettico relativista, non sapeva cosa fosse la verità, l’assoluta verità in cui quest’uomo credeva, si affidò in perfetta coerenza alla procedura democratica rimettendo la decisione del caso al voto popolare*”. Sui limiti della democrazia cfr. anche K. WOJTYŁA, GIOVANNI PAOLO II, *Lettera enciclica “Centesimus annus”*, n. 46: “*Un’autentica democrazia è possibile solo in uno Stato di diritto e sulla base di una retta concezione della persona umana. Essa esige che si verifichino le condizioni necessarie per la promozione sia delle singole persone mediante l’educazione e la formazione ai veri ideali, sia della «soggettività» della società mediante la creazione di strutture di partecipazione e di corresponsabilità. Oggi si tende ad affermare che l’agnosticismo ed il relativismo scettico sono la filosofia e l’atteggiamento fondamentale rispondenti alle forme politiche democratiche, e che quanti son convinti di conoscere la verità ed aderiscono con fermezza ad essa non sono affidabili dal punto di vista democratico, perché non accettano che la verità sia determinata dalla maggioranza o sia variabile a seconda dei diversi equilibri politici. A questo proposito, bisogna osservare che, se non esiste nessuna verità ultima la quale guida ed orienta l’azione politica, allora le idee e le convinzioni possono esser facilmente strumentalizzate per fini di potere. Una democrazia senza valori si converte facilmente in un totalitarismo aperto oppure subdolo, come dimostra la storia*”.

<sup>208</sup> Così D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, op. cit., p. 13.

<sup>209</sup> Si tratta della posizione fatta propria da gran parte della dottrina giuspubblicistica italiana nell’assetto pre-costituzionale (cfr. in particolare V.E. ORLANDO, *Le teorie*



quale principio politico – non giuridico – sull’esercizio della sovranità da parte dello Stato. In tale lettura, il principio di sovranità popolare veniva svalutato a mera enunciazione di principio – non avendo alcun contenuto giuridicamente vincolante – mantenendosi, di fatto, la sovranità in capo allo Stato – in maniera sostanzialmente non dissimile dal sistema previgente <sup>210</sup> – posizione questa difficilmente giustificabile a fronte dell’evidente mutamento di paradigma dell’assetto costituzionale e dello stesso tenore letterale dell’art. 1 Cost. <sup>211</sup>.

Altra parte dei tentativi dottrinali di ricostruzione dogmatica del rapporto Stato-Popolo alla luce dell’art. 1 Cost. muovono invece nella direzione di evidenziare la distinzione tra lo Stato visto come “collettività” – c.d. “*Stato-comunità*” – e lo Stato inteso come “persona” – c.d. “*Stato-apparato*” <sup>212</sup> – per sostenere che la sovranità – a seconda dei casi previsti dalla Costituzione – sarebbe ripartita tra lo Stato-apparato ed il popolo: in particolare, sarebbe appannaggio del popolo l’esercizio della sovranità che si sostanzia nella partecipazione alle elezioni e ai *referendum*, mentre in tutti gli altri casi l’esercizio della sovranità sarebbe da ricondurre allo Stato-apparato <sup>213</sup>.

---

*fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, I, Milano, 1900, p. 20 ss.) e che continuò a trovare consensi – più rari – anche all’indomani dell’approvazione della nuova Costituzione (cfr. A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948).

<sup>210</sup> Cfr. *ex pluribus* A. AMORTH, *op. ult. cit.*, p. 34, secondo cui, in definitiva, “*il principio della sovranità popolare coincide col principio della sovranità dello Stato*”.

<sup>211</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, p. 10, il quale osserva come «*il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la parte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere (...) Non già che abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l’esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)*”.

<sup>212</sup> Espressione con la quale s’intende riferirsi allo Stato in tutte le sue espressioni istituzionali ed organiche – nonché nella sua attività amministrativa di tipo autoritativo – e in cui la Costituzione stessa – o la legge – prevede che il popolo sia “rappresentato”. Si tratta, peraltro, di espressioni parziali e limitate della sovranità popolare che, nella sua pienezza, trascende le singole manifestazioni che si concretizzano, di volta in volta, nell’esercizio dei pubblici poteri.

<sup>213</sup> Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1950, p. 77 ss.

Anche tale posizione, tuttavia, si scontra con l'evidenza che i "limiti" previsti dall'art. 1, comma 2, Cost. riguardano esclusivamente l'*esercizio* della sovranità e non già la sua *titolarità*, una diversa interpretazione risultando poco compatibile con lo stesso tenore letterale della disposizione <sup>214</sup>.

Infine, un ulteriore filone dottrinale – originariamente riconducibile al Crisafulli e poi largamente condiviso in dottrina – ha inteso attribuire alla sovranità popolare valore di principio giuridico – oltre che politico – riprendendo la distinzione tra Stato-comunità e Stato-apparato ma senza riproporre alcuna scissione della sovranità, la quale sarebbe conferita interamente al popolo – inteso come vera e propria "*figura giuridica soggettiva*" <sup>215</sup> – che si servirebbe dello Stato-apparato quale mero strumento, come "rappresentante" in senso giuridico: in altre parole "*lo Stato non è il popolo, ma lo rappresenta nel mondo del diritto*" <sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> In questo senso cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, op. cit., p. 118.

<sup>215</sup> Secondo la tesi prospettata da C. LAVAGNA, op. ult. cit., p. 811 ss. Sul punto si v. G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin: atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel 1° centenario della fondazione (1903-2003)*, Padova, 2004, p. 229-253, il quale osserva come "*Il modello teorico di Crisafulli, visto alla luce della secolare elaborazione civilistica sulla rappresentanza, esprime il principio fondamentale che la sovranità del popolo si esplica nell'ambito della Costituzione. La legge fondamentale non è il prodotto della sovranità popolare, ma la condizione giuridica indispensabile perché l'autorità dello Stato-soggetto non sia più auto fondata - secondo il modello europeo continentale imperante sino alla metà del XX secolo - ma un modo di attualizzarsi del rapporto di gestione, che vede il 'principale' incarnato nella collettività popolare presa nel suo complesso, vera e propria figura giuridica soggettiva (...) che ricava la sua giuridicità da una norma costituzionale, senza la quale sarebbe soltanto un dato storico-politico esterno all'ordinamento giuridico*".

<sup>216</sup> Così V. CRISAFULLI, op. ult. cit., p. 132. E infatti, secondo Crisafulli "*La costruzione più lineare e più strettamente aderente alle esigenze reali della rappresentanza politica, è precisamente quella che colloca il corpo elettorale esternamente allo Stato-soggetto, quale mezzo tecnico attraverso cui il popolo è abilitato a imprimere direttiva e impulso all'azione dello Stato, costituendone addirittura esso stesso (come appunto nel caso delle elezioni) uno o più organi essenziali*" (ibidem, p. 115). Tuttavia, come osserva M. OLIVETTI, Art. 1, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO, vol. I, p. 12 ss. "*Questa impostazione, che è rimasta prevalente, è stata contestata da chi ha ritenuto contraddittorie la personificazione dell'apparato dello Stato e il riconoscimento della*

In questa prospettiva, la Costituzione del 1948 ha mutato radicalmente la sostanza del rapporto rappresentativo, in quanto dalla formulazione dell'art. 1 Cost. è possibile ricavare che *“la sovranità è e rimane del popolo, e che lo Stato soggetto è dunque soltanto una tra le ‘forme’ (rectius tra i mezzi) in cui essa viene costituzionalmente esercitata. Ciò che può considerarsi sufficiente a concretare il requisito della contemplatio domini, in linea generale, con riferimento, cioè, una volta per tutte, all’intera parte della potestà di governo il cui esercizio è demandato alla persona giuridica statale”*<sup>217</sup>.

La democrazia rappresentativa, pertanto, è individuata come il principale mezzo di esercizio della sovranità popolare – che assume veste giuridica attraverso lo Stato-apparato e gli organi che lo compongono – pur non costituendo l’unico degli strumenti di espressione della volontà popolare<sup>218</sup>.

---

*sovranità al popolo, contrapposto ad esso. Poiché l’attribuzione al popolo della sovranità renderebbe necessario qualificarlo come persona giuridica, all’interno dell’ordinamento statale vi sarebbero in tal modo due persone giuridiche contrapposte – il popolo e lo Stato-persona – e quest’ultimo, contrariamente alla elaborazione dottrinale tradizionale, sarebbe privo della sovranità. Secondo questa dottrina, occorrerebbe spezzare l’identificazione fra Stato-persona e apparato statale: infatti, mentre il primo non sarebbe altro che la personificazione giuridica del popolo, il secondo – l’organizzazione statale (ovvero i singoli organi dello Stato) – sarebbe uno strumento del popolo<sup>60</sup>; e la sovranità spetterebbe appunto allo Stato-persona, in quanto personificazione del popolo sovrano. Sovranità dello Stato (inteso quindi come «corporazione», di cui il popolo sarebbe l’elemento personale e lo Stato la personificazione) e del popolo finirebbero, in questa prospettiva, per coincidere”.*

<sup>217</sup> Così V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, op. cit., p. 143. Lo stesso Crisafulli, con riferimento alle posizioni emerse in dottrina sul punto, osserva come *“Salvo pochissime eccezioni, non sembra che la dottrina più recente abbia compiuto un serio sforzo per adeguarsi ai principi nuovi enunciati dalla Costituzione in merito al rapporto Stato-società e conseguentemente alla posizione e alla rilevanza giuridica del popolo nell’ordinamento vigente. Anzi, si ha talora l’impressione che certe affermazioni del testo costituzionale, a cominciare proprio da quella dell’art. 1 relativa alla sovranità popolare, siano apprese come scomode disturbatrici di una routine dottrinale, che tende in generale a proseguire sul binario tracciato dalla giuspubblicistica italiana anteriore e, prima ancora, dalla grande scuola germanica del secolo XIX”*. Sul dibattito della dottrina pubblicistica sulla portata dell’art. 1 Cost. si v. G. AMATO, *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, XII, 1962, p. 74-103.

<sup>218</sup> Esaurisce la “sovranità popolare” nella partecipazione alle elezioni politiche da parte del corpo elettorale E. TOSATO, op. ult. cit., p. 30 ss. Sul punto si v. già J.J. ROUSSEAU, *Il contratto*

La sovranità del popolo, infatti, trova espressione, in estrema sintesi, attraverso tre forme fondamentali – definite in Costituzione – riconducibili, rispettivamente, agli istituti di c.d. *democrazia diretta* – cfr. artt. 50, 71, 75, 123, 132, 133, 138 Cost.<sup>219</sup> – alla partecipazione (in forma individuale o associata) alla definizione dell’indirizzo politico dello Stato secondo le modalità proprie della c.d. “*democrazia decentrata o pluralista*”<sup>220</sup> – cfr. artt. 2, 3 comma 2, 17, 18, 21, 40, 49 Cost.<sup>221</sup> – e, infine, in via preminente, alle forme della c.d. *democrazia rappresentativa* – cfr. in particolare, artt. 1, 48, 49 e 67 Cost.<sup>222</sup>. Si cerca di superare, così, la rigida separazione – caratteristica delle democrazie liberali – tra il governo rappresentativo ed il corpo sociale, in quanto nelle

---

*sociale*, Libro III, cap. XV: “*il popolo che reputa d’esser libero per il fatto di possedere la titolarità dell’elettorato attivo (...) s’inganna gravemente; non lo è che durante l’elezione dei membri del parlamento: appena questi sono eletti, esso è uno schiavo, è un niente*”.

<sup>219</sup> Si tratta, in particolare, delle disposizioni che si riferiscono alla possibilità di rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità – art. 50 Cost. – all’iniziativa legislativa popolare – art. 71 Cost. – al *referendum* popolare abrogativo – art. 75 Cost. – al *referendum* popolare di approvazione dello Statuto regionale – art. 123 Cost. – al *referendum* popolare per la creazione e fusione di Regioni nonché per il passaggio di Province e Comuni da una Regione a un’altra – art. 132 Cost. – alla modifica delle circoscrizioni o all’istituzione di nuove Province e Comuni – art. 133 Cost. – al *referendum* sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale – art. 138 Cost. Sul rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa si rinvia a M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, *op. cit.*, 109-111; si veda anche il contributo più risalente di A. ORIGONE, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, in *Studi Economico-Giuridici della R. Università di Cagliari*, 1937, p. 121-141.

<sup>220</sup> Cfr. T. MARTINES, *op. ult. cit.*, p. 194-195; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, p. 127 ss.; A. SAVIGNANO, *La partecipazione politica nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1979, p. 79 ss.

<sup>221</sup> In particolare, in un’ottica che guarda alla partecipazione politica dei cittadini non solo *uti singuli* ma anche *uti universi*, in particolare attraverso – e dentro – le formazioni sociali e i gruppi intermedi che compongono il tessuto plurale della società.

<sup>222</sup> A queste devono aggiungersi le disposizioni costituzionali che contribuiscono a informare la struttura ed il funzionamento del Parlamento nel suo complesso – in particolare, le disposizioni di cui alla Parte Seconda, Titolo I della Costituzione (artt. 55 – 82 Cost.) – quale organo insostituibile all’interno del sistema democratico rappresentativo.

moderne democrazie pluraliste si richiede all'ordinamento costituzionale – ed alla stessa democrazia rappresentativa – di farsi carico del compito di tenere insieme le diverse componenti della società, trasformando la diversità in valore e riconducendola – attraverso la sintesi politica – ad una decisione comune, in quanto “*funzione principale della rappresentanza è dare capacità di agire alla comunità, e non voce ai contrasti sociali*”<sup>223</sup>.

Così, la previsione di istituti di democrazia diretta – per quanto limitata, a fronte del peso preponderante rivestito dal governo rappresentativo quale forma di esercizio della sovranità popolare – si configura anche in chiave di collegamento tra il governo e le istanze dei cittadini – cioè tra lo Stato-persona e lo Stato-comunità – a fronte dell'evoluzione dell'ordinamento e dei mutamenti della sensibilità sociale.

La partecipazione popolare al governo nazionale, peraltro, è attuata anche grazie alle modalità proprie della c.d. democrazia decentrata, cioè attraverso “*l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese*” – cfr. art. 3, comma 2 Cost. – secondo le forme dell'associazionismo, del pluralismo partitico, dell'iniziativa economica, del mondo culturale e, in generale, di tutti i molteplici strumenti partecipativi garantiti dalla Costituzione<sup>224</sup>.

Accanto all'esercizio – diretto e partecipato – della sovranità popolare restano, sullo sfondo, le forme tradizionali della rappresentanza politica – che pur mantengono un'insostituibile centralità nel sistema politico e costituzionale – le

---

<sup>223</sup> Così T. KLITSCH DE LA GRANGE, *Sulla rappresentanza politica*, Napoli, 2000, p. 68.

<sup>224</sup> Come osserva M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 31: “*il principio democratico non si esaurisce nelle procedure decisionali della democrazia rappresentativa e partecipativa. Il popolo, infatti, è dotato di strumenti che non lo costringono ad agire solo per il tramite dello Stato-persona o delle altre persone giuridiche pubbliche (in particolare degli enti territoriali) e che non si esauriscono nelle procedure di decisione diretta, ma si articolano in una complessa panopia di strumenti partecipativi, i quali fanno capo per lo più all'esercizio di diritti fondamentali. D'altro canto la natura democratica dello Stato ha riflessi anche su quegli apparati che sono sottratti ad una legittimazione democratica diretta in virtù di istanze garantistiche, espressione della logica dello Stato di diritto*”.

quali si integrano e si arricchiscono dell'apertura a ulteriori forme di partecipazione popolare, finendo per definire un modello nuovo di democrazia rappresentativa.

È su quest'ultima che ora conviene concentrarsi, entrando nello specifico della rappresentanza parlamentare e del concreto rapporto rappresentativo ad essa sotteso.

### **2.1.2. La “rappresentanza nazionale” e il principio del libero mandato.**

L'art. 67 Cost., nel prevedere che “*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione*” si limita a richiamare – sul piano letterale – la classica formulazione della rappresentanza nazionale propria dei modelli liberali <sup>225</sup>, ma il mutamento di paradigma costituzionale, evidentemente, ha imposto fin da subito una diversa lettura, che fosse frutto di un'interpretazione sistematica che tenesse conto, anzitutto, del principio di sovranità popolare <sup>226</sup>.

Un primo punto su cui la dottrina ha avuto modo di discutere all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione riguarda, pertanto, la portata di tale espressione, se cioè essa faccia riferimento al “corpo elettorale” <sup>227</sup> o alla

---

<sup>225</sup> La formulazione, in effetti, sembra riprendere l'art. 41 dello Statuto Albertino, il quale già disponeva che “*I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole province in cui furono eletti*”. L'unica differenza sembra essere quella legata alla preoccupazione di sottolineare la valenza nazionale – e non locale – dell'incarico rappresentativo, giustificata dalla conclusione relativamente recente del processo di unificazione nazionale e del superamento della storica frammentazione politica della penisola italiana. D'altra parte, la nuova Costituzione non si discosta da tale principio, salvo inserire un riferimento – cfr. art. 57 Cost., secondo cui “*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale*” – alla rappresentanza territoriale legata alle circoscrizioni elettorali.

<sup>226</sup> Anche in Assemblea costituente, la discussione sul punto fu alquanto celere – cfr. Seduta del 3 e del 19 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, 1971, p. 895 ss. – in quanto, pur scegliendosi – senza particolari opposizioni – una formulazione classica del principio di rappresentanza nazionale era chiaro che, una volta data cittadinanza al principio di sovranità popolare in Costituzione, non vi era spazio per forme di rappresentanza politica che non dessero piena e concreta applicazione a tale principio.

<sup>227</sup> Configura il corpo elettorale più come “organo” funzionale al meccanismo della rappresentanza politica che come “oggetto” del rapporto rappresentativo V. CRISAFULLI, *La*

“Nazione” in senso proprio <sup>228</sup>, ovvero se coincida con la “rappresentanza del popolo” <sup>229</sup>.

È quest’ultima la lettura poi risultata maggioritaria, ritenendosi pertanto che

---

*sovranità popolare nella Costituzione italiana, in Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali, Milano, 1985, p. 115 - 132: “La costruzione più lineare e più strettamente aderente alle esigenze reali della rappresentanza politica, è precisamente quella che colloca il corpo elettorale esternamente allo Stato-soggetto, quale mezzo tecnico attraverso cui il popolo è abilitato a imprimere direttiva e impulso all’azione dello Stato, costituendone addirittura esso stesso (come appunto nel caso delle elezioni) uno o più organi essenziali”.*

<sup>228</sup> Sul punto cfr. C. MORTATI, *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, II, Bologna-Roma, 1986, p. 179-184 e, in particolare, p. 180, secondo cui il riferimento al concetto di “Nazione” “trova la sua spiegazione nel rigetto che si volle fare della concezione democratica rousseauiana (secondo cui il popolo sovrano non poteva avere rappresentanti ma, se mai, solo nunci) e nell’accoglimento invece di quella c.d. liberale del Montesquieu che, negando al popolo la capacità delle decisioni politiche, gli affidava solo la scelta dei ‘notabili’, e riteneva che a questi dovesse essere rilasciata intera determinazione nella condotta degli affari dello stato, senza alcun vincolo con gli elettori, nell’opinione che altrimenti sarebbe stata turbata la visione obiettiva degli interessi generali quali si appuntavano solo sulla nazione”. Sul punto si v. anche C. DE FIORES, *Nazione e costituzione*, Torino, 2005.

<sup>229</sup> Ritiene che nella Costituzione del 1948 il termine “Nazione” stia per “Popolo” G. AMATO, *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1962, p. 87; da ultimo, C. BOLOGNA, *Art. 67*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, e R. BIN, Padova, 2008, p. 619, osserva come “Nell’art. 67 della Costituzione (...) il termine «Nazione» equivale al termine popolo (...): i membri del Parlamento rappresentano il popolo inteso non come entità astratta ma come «vivente collettività degli appartenenti allo Stato”. Sul punto si veda anche P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, vol. II, p. 679 ss. e, in particolare, p. 692 ss.; sulla distinzione tra “Nazione” e “Popolo”, si veda D. NOCILLA, voce *Popolo*, in *Enciclopedia del diritto.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 382, il quale evidenzia come col termine “popolo” si voglia far riferimento al carattere della “pluralità”, laddove il termine “Nazione” rimanda al carattere dell’unità dell’ordinamento e della comunità sociale. Sul dibattito in dottrina intorno all’art. 67 Cost. si rinvia, da ultimo, a C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, p. 19 ss.; Sul punto si v. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare, in Il Parlamento. Atti del XV Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 2001, p. 48; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 323; R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 409-419; C. MORTATI, *Art. 67, op. ult. cit.*, p. 179 ss.; M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza*, in *Manuale di scienza della politica*, a cura di G. PASQUINO, Bologna, 1986;

nell'art. 67 – a differenza che in altre disposizioni della Costituzione <sup>230</sup> – “Nazione stia per popolo” e che “usando la parola Nazione si (sarebbe), tutt'al più, voluto richiamare l'idea che la rappresentanza politica è rappresentanza generale e non di gruppi e interessi sezionali o locali” <sup>231</sup>.

A tale forma di rappresentanza, peraltro, la Costituzione ricollega quelle stesse garanzie – e cioè l'esercizio delle funzioni parlamentari “senza vincolo di mandato” – che nacquero e si svilupparono nel contesto delle Costituzioni liberali e che costituiscono il “nucleo duro” – sempre valido – del contenuto precettivo dell'art. 67 Cost., secondo una doppia valenza: da un lato, vi è la componente olistica del divieto di mandato imperativo, posto a garanzia dell'autonomia dell'Assemblea nel suo complesso e del ruolo che il Parlamento riveste nell'ordinamento costituzionale <sup>232</sup>; dall'altro lato, rimane il profilo – più risalente – delle garanzie personali del singolo rappresentante, per cui l'assenza di vincolo di mandato sottolinea e concretizza la funzione di rappresentanza generale del parlamentare <sup>233</sup>, il quale – non essendo formalmente vincolato ai propri elettori – rappresenta effettivamente il popolo nella sua totalità: in questo senso, il divieto di mandato imperativo svolge una funzione di tutela sia rispetto alle istanze provenienti dal corpo sociale – *lobbies*, gruppi economici, centri di

---

<sup>230</sup> Si vedano gli artt. 9, 11, 49, 87, 98 Cost.

<sup>231</sup> Così V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 213.

<sup>232</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento: Principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 757-820; A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, *Annali della Facoltà giuridica*, Camerino, 1970, p. 275 ss.

<sup>233</sup> Sottolinea lo stretto rapporto tra rappresentanza nazionale e libero mandato N. ZANON, *op. ult. cit.*, p. 323 ss., secondo cui è possibile cogliere nel precetto costituzionale anche una componente – per così dire – deontologica, nel senso che in capo al singolo parlamentare grava il “dovere” di rappresentare la generalità dei cittadini, senza cadere in particolarismi legati a interessi particolari, ma sapendo far sintesi di questi per perseguire al meglio l'interesse nazionale.



potere, ordinamenti settoriali, istanze territoriali, etc.<sup>234</sup> – sia rispetto all'appartenenza politica – in particolare, con riferimento alle direttive di partito – garantendo le condizioni essenziali per svolgere liberamente la propria funzione.

E, tuttavia, il contesto politico e sociale è ormai profondamente mutato rispetto all'epoca in cui tali garanzie furono introdotte per la prima volta, non essendovi più i presupposti per una concezione classica del rapporto rappresentativo di matrice liberale – in cui la rappresentanza politica è prerogativa di un elettorato monoclasse ed elitario, che condivide un comune sostrato culturale, politico, religioso – dovendosi trovare nuove formule per tradurre la complessità sociale e ricondurla all'interno delle istituzioni rappresentative e, al tempo stesso, garantire il libero mandato del rappresentante parlamentare.

Tali considerazioni, infatti, riguardano non solo il sistema rappresentativo nel suo complesso, ma anche il modo di intendere il ruolo del rappresentante parlamentare nello svolgimento del suo incarico.

Nello stabilire che ogni parlamentare “*esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*”, infatti, l'art. 67 Cost. non può essere interpretato – in maniera riduttiva – nel senso di tutelare il singolo rappresentante da ogni influenza esterna perché questi, da sé, possa farsi interprete del “comune sentire della Nazione”<sup>235</sup> richiamando, così, una concezione stretta di “rappresentanza come *situazione*”, come tale chiusa ermeticamente alle istanze provenienti dal

---

<sup>234</sup> Si noti, peraltro, che le istanze provenienti da tali soggetti – rappresentativi di interessi particolari ma, pure, rilevanti nella sintesi politica – sono poste su un piano differente rispetto alle indicazioni politiche provenienti dai partiti, il cui ruolo ha specifica valenza costituzionale ex art. 49 Cost.: questi ultimi, infatti, sono chiamati a “proiettare” i bisogni della collettività nelle sedi rappresentative e pertanto, come si vedrà, entrano direttamente nel circuito della rappresentanza politica. Sul punto si veda G. FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972.

<sup>235</sup> E infatti, altro è garantire la formazione del libero convincimento del singolo parlamentare, altro pretendere che ciò debba tradursi in una chiusura ermetica ad ogni istanza proveniente dalla base politica o dal corpo sociale, ritirandosi in una sorta di “*templa serena*” di Lucreziana memoria (cfr. *De rerum natura*, II, v. 8).

processo politico, dal corpo sociale e, in definitiva, dal popolo quale “soggetto rappresentato”.

A tale visione si oppongono almeno due elementi – entrambi inclusi espressamente nel nuovo ordinamento costituzionale agli art. 48 e 49 Cost. – consistenti nell’apertura del sistema politico al suffragio universale e nel ruolo di mediazione politica – che è anche mediazione rappresentativa – dei gruppi intermedi e, in particolare, dei partiti politici <sup>236</sup>.

In tale contesto, il divieto di mandato imperativo, pertanto, può “*conservare un reale significato ed armonizzarsi con il ruolo della rappresentanza parlamentare in società solcate da profonde divisioni del tessuto sociale e da antagonismi di classe, solo a condizione di superarne un’interpretazione tutta incentrata su di una dimensione individuale, e di ritenere che il precetto costituzionale non faccia riferimento al mero rapporto bilaterale fra elettore ed eletto, ma ad una relazione più complessa, della quale i partiti, ed in generale le forme nelle quali si organizza la partecipazione politica, rappresentano non solamente lo sfondo, ma i principali punti di riferimento*” <sup>237</sup>.

### **2.1.3. Sul rapporto tra rappresentanza ed elezioni.**

Prima di arrivare ad un esame più specifico del ruolo dei partiti nel circuito rappresentativo delle società pluraliste, tuttavia, è necessario soffermarsi sul punto di svolta fondamentale che ha segnato il passaggio verso tale modello di

---

<sup>236</sup> Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 5, 1984, p. 227-263, in particolare, p. 257.

<sup>237</sup> Così P. RIDOLA, *op. ult. cit.*, p. 680. Come osserva anche G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto del mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: Atti del XXIII Convegno annuale AIC, Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, p. 177-238, anche in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), “*Nel momento della scrittura del testo costituzionale fu generale la percezione che la “libertà” del parlamentare dovesse porsi in un rapporto dialettico e non conflittuale sia con la “sovranità” del popolo (che non poteva però più essere considerato come un’unità omogenea, ma era invece politicamente e socialmente diviso), sia con il ruolo costituzionale che veniva assegnato ai partiti*”.

rappresentanza, ovvero l'apertura al suffragio universale ed il collegamento – ontologico, per così dire – tra rappresentanza politica (in senso stretto) ed elezioni.

Il suffragio universale, infatti, non ha comportato esclusivamente l'allargamento della base democratica – che pure influisce sulle dinamiche della rappresentanza politica – ma ha inciso anche *qualitativamente* sulla natura del rapporto rappresentativo, in quanto, a sua volta, ha rivoluzionato il modo di intendere il rapporto tra rappresentanza politica ed elezioni.

Negli ordinamenti liberali, come visto – a parte i rilievi relativi alle limitazioni censitarie e di genere già accennate – le elezioni politiche svolgevano il ruolo di “selezione” del migliore rappresentante, sicché a prevalere era una concezione “strumentale” dell'elezione come “pubblica funzione” – cioè come passaggio “forzato” per poter esprimere un governo rappresentativo – tanto più che il collocamento della sovranità nell'entità astratta della Nazione – e non nel popolo – faceva del cittadino-elettore, a sua volta, una sorta di “intermediario” tra la Nazione ed i suoi rappresentanti.

Tale legame tra rappresentanza ed elezione, peraltro, non costituiva una componente ineliminabile della rappresentanza di diritto pubblico, in quanto il concetto di rappresentanza – in senso ampio – poteva riferirsi a tutti i detentori di pubblici poteri, anche a prescindere dalla legittimazione elettorale.

Secondo la teoria della c.d. rappresentanza istituzionale <sup>238</sup>, infatti, è possibile parlare di “rappresentanza pubblicistica” anche in assenza di una diretta legittimazione elettorale, come nel caso degli organi non elettivi dello Stato che, in un certo senso, possono dirsi anch'essi “rappresentativi” della Nazione.

D'altra parte, non tutti gli organi elettivi rappresentano i loro elettori – si pensi, per tutti, alla figura del Presidente della Repubblica – sicché non esisterebbe un rapporto biunivoco assoluto tra rappresentanza e designazione elettorale.

---

<sup>238</sup> Sul punto cfr. C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, 1940; V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova, Cedam, 1952, p. 292 ss.

L'accesso alle cariche pubbliche, pertanto, ben potrebbe avvenire secondo modalità alternative, quali la nomina fiduciaria – per meriti insigni o per *intuitus personae* – la nomina ereditaria, o per cooptazione, o anche per selezione dei più meritevoli attraverso un concorso pubblico o perfino, come nell'antichità, attraverso elezione a sorte <sup>239</sup>.

È indubbio, però, che già in epoca liberale la forma elettorale fosse progressivamente divenuta la modalità “naturale” di selezione del rappresentante investito dell'esercizio di funzioni di carattere – non solo pubblicistico ma eminentemente – “politico” <sup>240</sup>, rispetto alle quali si pone

---

<sup>239</sup> Era questo un metodo di attribuzione delle cariche pubbliche utilizzato in alcune città stato greche – e nella stessa Atene – e finalizzato non tanto a selezionare il “miglior rappresentante” ma, piuttosto, a garantire l'uguaglianza e l'imparzialità della selezione stessa. Sul punto cfr. B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, p. 48: “*Il fatto che i governi rappresentativi non abbiano mai usato l'estrazione a sorte per attribuire il potere politico mostra che la differenza fra il sistema rappresentativo e quelli «diretti» ha a che fare con il metodo di selezione piuttosto che con il numero limitato di coloro che sono selezionati. Ciò che rende rappresentativo un sistema non è il fatto che a governare siano i pochi, invece del popolo, ma che i governanti siano selezionati solo attraverso elezioni. In secondo luogo, la selezione per estrazione a sorte non era (contrariamente a ciò che talvolta viene affermato persino oggi) una istituzione marginale nella democrazia ateniese. (...) L'estrazione a sorte garantiva a chiunque aspirasse a una carica un'eguale probabilità di esercitare le funzioni che erano svolte da un numero ristretto di cittadini. Anche se non erano in grado di spiegare perché, i fautori della democrazia intuivano che le elezioni non garantivano la stessa eguaglianza*”.

<sup>240</sup> In questo senso cfr. A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 853: “*La funzione rappresentativa non è mai stata legata interamente alla elezione. (...) il mandato rappresentativo, a sua volta, può essere espressione o di una rappresentanza di interessi generali (così per le Camere basse), o di una rappresentanza di interessi territoriali (così molte seconde Camere, il Senato francese o il Bundesrat tedesco formato dai rappresentanti dei governi dei Länder, della cui natura di organo parlamentare, tuttavia, da tempo si discute), o di una rappresentanza di interessi settoriali (le Camere corporative del primo dopoguerra: ad esempio la Camera dei fasci e delle corporazioni dell'Italia fascista; alcune Camere alte in questo dopoguerra: il Senato della Baviera; e, per una parte, il Senato dell'Irlanda). Ma va da sé che esse non possono essere tutte poste sullo stesso piano per ciò che concerne la possibilità di adempiere a una missione «politica», vale a dire – come vedremo – la rappresentanza di interessi generali. Ed è il riferimento alla «politicità» della rappresentanza che ci porta, altresì, a ritenere superate antiche tesi che individuavano un rapporto rappresentativo in altri organi dello Stato (gli apparati dello Stato stesso, i capi di Stato in governi parlamentari, i giudici che giudicano «in nome del popolo» ecc.)*”.

l'esigenza del collegamento tra governanti e governati di modo che *“la loro azione risulti tendenzialmente conforme alle effettive esigenze della collettività popolare”*<sup>241</sup>. In altre parole, la competizione elettorale si era imposta già da tempo quale strumento di selezione principale – ancorché non esclusivo – del rappresentante parlamentare proprio in virtù dell'affermazione del principio del fondamento rappresentativo del potere politico, cioè del potere volto alla cura degli interessi generali della comunità<sup>242</sup>.

Da qui la distinzione tra i due tipi di rappresentanza di diritto pubblico: la prima, relativa all'esercizio di pubbliche funzioni in senso ampio – che, come tale, non richiederebbe, di per sé, uno stringente collegamento politico-elettorale al soggetto rappresentato; la seconda, invece, specificamente riferita all'esercizio delle funzioni politiche da parte dei rappresentanti parlamentari i quali, pertanto, non potrebbero non avere un collegamento con la volontà degli stessi governati, espressa attraverso la competizione elettorale: è soltanto con riferimento a quest'ultimo rapporto rappresentativo che potrebbe parlarsi, in senso proprio, di rappresentanza politica.

Con la Costituzione del 1948 tale impostazione viene sostanzialmente confermata, ma con alcune differenze fondamentali.

In primo luogo, la partecipazione elettorale non è più vista – esclusivamente – in chiave funzionale, ma costituisce un vero e proprio diritto costituzionale del singolo cittadino<sup>243</sup>: l'art. 48 Cost., infatti, nel configurare il voto come un

---

<sup>241</sup> Così T. MARTINES, *op. ult. cit.*, p. 222. La rappresentanza parlamentare, peraltro, si troverà in posizione di “primazia” – per così dire – sulle altre forme di rappresentanza – in senso lato – dei pubblici poteri, i quali, in un'ultima istanza, derivano la loro stessa legittimazione dalla rappresentanza – propriamente – “politica” del Parlamento. Tale primazia trova un parallelismo nell'affermazione del principio di legalità e del principio di preferenza di legge.

<sup>242</sup> Cfr. G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1968, p. 24 ss.

<sup>243</sup> Sottolinea il collegamento al principio di cittadinanza A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 865 per cui *“Il punto di riferimento della rappresentanza”* diviene *“il cittadino, a prescindere dalla sua collocazione cetuale, territoriale, professionale, dalla sua appartenenza di genere, nonché dalla sua condizione sociale, culturale, etnica o religiosa. Il principio di cittadinanza è indissolubilmente legato al costituzionalismo liberaldemocratico.*

*diritto*<sup>244</sup> riconosciuto a “*tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*” – comma 1 – al tempo stesso, specifica che “*il suo esercizio è dovere civico*” – comma 2 – formula di compromesso che in qualche modo richiama la concezione “funzionale” dell’elezione<sup>245</sup>.

In secondo luogo, muta anche il significato dell’elezione nella sua incidenza sul versante del rapporto rappresentativo: in particolare, il momento elettorale non si esaurisce ad essere soltanto una “parentesi isolata” delle vicende istituzionali – tipica della rappresentanza politica liberale come *situazione* di potere<sup>246</sup> – ma tende a divenire il momento iniziale di un vero e proprio *rapporto* di carattere – non certo giuridico, ma piuttosto – *politico*. Con il proprio voto, infatti, l’elettore non si limita a designare – o a concorrere a designare – il rappresentante, ma esprime il proprio giudizio e la propria preferenza sulle idee politiche di cui il candidato si fa portatore e sulla sua stessa appartenenza partitica<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> Così espressamente l’art. 48, comma 3, Cost.

<sup>245</sup> Il riferimento al voto come “obbligo” è definitivamente venuto meno nel 1993, provvedendosi a qualificarlo come “*un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica*” (così art. 4, D.P.R. n. 361/1957). Per la ricostruzione del dibattito sulla configurazione del voto come “diritto-dovere” si rinvia a M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016.

<sup>246</sup> La critica è nota e risalente: così già Rousseau contesta al popolo inglese il fatto di non essere realmente libero, in quanto “*lo è soltanto durante l’elezione dei membri del parlamento. Appena questi sono eletti, esso è schiavo, non è nulla. Nei brevi momenti della sua libertà, l’uso che ne fa giustifica davvero che esso la perda*” (così J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, op. cit., p. 322). Ne deriva che “*il rapporto tra elettori ed eletti si interrompa, dal punto di vista puramente logico, nel momento immediatamente successivo a quello delle elezioni*” (così D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, op. cit., p. 560).

<sup>247</sup> Cfr. L. ROSSI, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Roma, XXVIII, 1935, p. 842-844, in particolare p. 843: “*Il fondamento giuridico della rappresentanza implica certo una scelta; ma, d’altro lato, questa non esclude il carattere rappresentativo, perché non si tratta di una scelta dei migliori in senso assoluto e astratto, ma di quelli che l’elettore ritiene politicamente migliori nel senso che meglio incarnano le sue idee, perché seguono un indirizzo politico cui egli aderisce, anche se tecnicamente essi sono peggiori. L’elettore non si fa giudice del merito sostanziale del candidato, ma della bontà*

Sotto tale profilo, l'elezione assume la valenza – in un certo senso – di mandato politico conferito dal popolo ai suoi rappresentanti – ed alle rispettive forze partitiche – che scaturisce dal “dialogo politico” tra rappresentante e rappresentato: da un lato, infatti, il voto espresso non guarda solo alla persona del candidato ma anche – e soprattutto – alla sua estrazione politica ed al programma di governo del partito di appartenenza; dall'altro lato, il rappresentante, una volta eletto, non si troverà in una posizione di totale autonomia, ma sarà investito della responsabilità politica di portare avanti – per quanto possibile – il programma per il quale è stato votato, e di orientare il proprio mandato in coerenza con le linee politiche espresse in campagna elettorale <sup>248</sup>.

Da tale ricostruzione – pur con i suoi limiti <sup>249</sup> ed approssimazioni <sup>250</sup> – emerge

---

*delle idee politiche da lui sostenute e della sua capacità ad attuarle, tanto che tra due candidati, uno di maggior merito, ma che non segue un dato indirizzo politico da lui preferito, l'altro di merito minore, ma che segue tale indirizzo, l'elettore vota per questo. Tale «idem sentire» tra candidato ed elettore forma una figura concomitante e congiunta, dove non si possono scindere le idee e i desideri dell'uno da quelli dell'altro, come vorrebbe la teoria della pura scelta elettorale”.*

<sup>248</sup> Come osserva T. MARTINES, *Diritto costituzionale, op. cit.*, p. 219 “*Nei moderni Stati di partiti la scelta degli elettori viene influenzata, però, non soltanto dalle persone dei candidati ma anche dal loro orientamento politico o, più precisamente, dall'orientamento politico del partito al quale esse sono iscritte; ne consegue che il voto espresso da ogni elettore adempie ad una duplice funzione: di designazione all'ufficio dei candidati e di approvazione del programma politico del partito”.*

<sup>249</sup> In particolare, un'eccessiva esaltazione della componente del *rapporto* rappresentativo e la centralità dell'elezione come “fonte” della rappresentanza rischia di mettere in discussione la stessa autonomia dei rappresentanti parlamentari – cristallizzata nel principio del libero mandato di cui all'art. 67 Cost. – e, paradossalmente, il contenuto politico del mandato rappresentativo, che è tale proprio in quanto il singolo parlamentare si fa portatore di interessi generali dell'intera comunità politica, e non solo del suo elettorato. Come già evidenziato nel precedente capitolo, dunque, quella del *rapporto* rappresentativo è una componente che non può mai essere disgiunta dalla *situazione* di autonomia del rappresentante, a meno di non voler porsi al di fuori dello stesso concetto di rappresentanza per rientrare, piuttosto, nello schema negoziale della delegazione.

<sup>250</sup> Evidenzia l'ineliminabile approssimazione insita nel voler individuare un vero e proprio “mandato politico” nelle consultazioni elettorali D. NOCILLA, L. CIAURRO, *op. ult. cit.*, p. 560,

come la complessa struttura del modello rappresentativo-elettorale si configuri quale rapporto sì biunivoco ma non più binario: tra il rappresentante ed il rappresentato, infatti, si inserisce un nuovo elemento fondamentale del circuito rappresentativo, il partito politico.

#### **2.1.4. La rappresentanza politica attraverso la mediazione dei partiti.**

Come visto, l'art. 67 Cost. – e, in particolare, il principio del libero mandato – deve essere letto alla luce del combinato disposto delle previsioni costituzionali che fondano la rappresentanza parlamentare – e tutto il sistema democratico – sulla legittimazione elettorale del rappresentante e sulla sua appartenenza al sistema partitico.

D'altra parte, nel disporre che *“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*, l'art. 49 Cost. prende atto di un fenomeno già in corso: il progressivo allargamento della base elettorale e la nascita dei partiti di massa, infatti, aveva da tempo scompaginato le categorie classiche della rappresentanza liberale <sup>251</sup>.

Il ruolo assunto dai partiti nell'organizzazione del sistema politico, nello

---

(in particolare nota 134) secondo cui *“per quanto queste ultime possano costituire già di per sé una scelta programmatica, essa non potrà mai essere così dettagliata da ricomprendere ogni possibile misura e non potrà mai includere la preventiva decisione di casi imprevisi”*; né, d'altra parte, potrebbe giovare una maggiore definizione del contenuto di tale “mandato”, in quanto *“il sottoporre all'elettorato programmi troppo dettagliati potrebbe costituire - anziché controprova di una certa maggiore lealtà democratica dei partiti rispetto agli impegni assunti - elemento di disorientamento per i cittadini elettori, che nella loro maggioranza, sembrano esser sensibili alle alternative nette, essenziali e politicamente significative, mentre sono in grado di addentrarsi soltanto fino ad un certo punto nei dettagli delle varie «politiche di settore»*”. Parla di “mercato politico” nel quale *“non sono gli elettori che eleggono il deputato ma ordinariamente è il deputato che si fa eleggere dagli elettori”*, G. MOSCA, *Teorica dei governi parlamentari*, Milano, 1968, p. 246.

<sup>251</sup> Configura la nascita del sistema partitico quale momento scardinante degli schemi classici della rappresentanza liberale A. BARBERA, *Rappresentanza ed istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del Diritto*, Bologna, 1989, p. 541-567 anche in A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 73-105.



svolgimento delle elezioni e nella determinazione dell'indirizzo politico delle istituzioni rappresentative – come canale attraverso cui consentire ai cittadini di partecipare alla politica nazionale – ne aveva fatto un elemento fondamentale ed indefettibile del funzionamento del circuito di legittimazione democratica<sup>252</sup> e della stessa rappresentanza politica.

Il partito, pertanto, si inseriva come un elemento in più nel rapporto diretto tra rappresentati e rappresentanti – svolgendo una funzione di mediazione tra le istanze del popolo e l'agere politico-amministrativo<sup>253</sup> – portando alla configurazione del rapporto rappresentativo secondo uno schema trilaterale (rappresentato-partito-rappresentante) in cui il partito costituisce ormai il *pivot* del rapporto rappresentativo, collegando il popolo a coloro i quali sono poi concretamente investiti della funzione rappresentativa<sup>254</sup>.

Tale contesto – fondamentale per la stabile tenuta dell'assetto democratico – non era pertanto più ignorabile<sup>255</sup> e l'art. 49 Cost. ha il merito di aver

---

<sup>252</sup> Sulla configurazione dello Stato democratico come “Stato di partiti” – *Parteninstaats* – cfr. G. LEIBHOLZ, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. FORTI, Milano, 1989. P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1965, p. 96 ss.;

<sup>253</sup> In realtà, in tale processo, esisterebbe un ulteriore elemento di intermediazione, costituito dal gruppo parlamentare quale “proiezione” del partito all'interno delle Camere. In questo senso S. MERLINI, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino 2004. Mette in dubbio l'effettivo ruolo dei gruppi parlamentari nel circuito rappresentativo R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC*, Padova, 2001.

<sup>254</sup> In questo senso C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 228; rileva la scissione del rapporto rappresentativo anche C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 134-135; secondo V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, 1958, n. 10-11, p. 28, è possibile ravvisare “nel triplice rapporto tra partiti, elettori ed eletti, una speciale figura di mandato, vincolante questi ultimi a conformarsi alle direttive programmatiche del partito a cui gli elettori hanno implicitamente condizionato il voto”.

<sup>255</sup> In questo senso, si pensi anche al ruolo svolto dai partiti all'interno della stessa Assemblea costituente e, ancora prima, nell'opposizione al nazi-fascismo ed alla transizione verso il nuovo ordinamento democratico.

“costituzionalizzato” il sistema dei partiti <sup>256</sup>, configurandoli come “*organizzazioni proprie della società civile*” che, pur non essendo propriamente titolari di attribuzioni di carattere costituzionale, svolgono una “*funzione pubblica avente rilevanza costituzionale*” <sup>257</sup>.

In questo senso, il ruolo di mediazione svolto dai partiti – e la posizione ad essi riconosciuta in Costituzione – influisce in maniera determinante sul modo di intendere il mandato parlamentare del singolo rappresentante – sia sul piano formale che su quello materiale – tanto da essersi parlato in termini di vero e proprio “conflitto” con riferimento al rapporto tra gli articoli 49 e 67 Cost. <sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Si parla qui di “sistema dei partiti” per essere tale pluralità fondamentale per la tenuta stessa dell’assetto democratico. Sul punto si rinvia a T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. Cost*, 1979, p. 5 ss.

<sup>257</sup> È questa la ricostruzione che emerge dalla celebre pronuncia della Corte costituzionale con Ordinanza n. 79 del 22 febbraio 2006: in quell’occasione la Corte ebbe modo di osservare come “*l’art. 49 Cost. attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale*”, in quanto gli stessi partiti “*sono garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo*”. Ne discende che “*le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria (...) non consentono di desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell’ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost. (...) inoltre, conferma della suddetta interpretazione si rinviene nelle scelte fatte dall’Assemblea costituente, che lasciò cadere – pur dopo lunga discussione – due proposte diverse: una volta a riconoscere ai partiti politici attribuzioni di carattere costituzionale, comprensive della presentazione di liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale; un’altra, volta a rinviare alla legge il conferimento ai partiti di poteri propri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione – da parte della stessa legge – dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l’accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale*”; in definitiva “*i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell’art. 134 Cost.*”.

<sup>258</sup> Cfr. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di P. CALAMANDREI e A. LEVI, vol. I, Firenze, 1950, p. 202 ss.

E, infatti, l'art. 67 Cost. guarderebbe ancora ad un modello "classico" di rappresentanza – secondo forme e garanzie che si rifanno all'esperienza liberale – in cui il singolo rappresentante deve essere tenuto immune da ogni vincolo di mandato, ivi compreso quella proveniente dal partito di appartenenza: ciò, a prima vista, mal si concilierebbe con le esigenze della moderna democrazia, in cui il rappresentante sarebbe tenuto a conformarsi – al netto di ogni spazio lasciato al dibattito ed al confronto interno alle forze politiche – alle linee programmatiche ed alle direttive dettate dal partito <sup>259</sup>.

Sicché, se sul piano formale il singolo parlamentare è pur sempre libero di seguire il proprio convincimento e di discostarsi dall'orientamento assunto dalla forza politica di appartenenza, dall'altro lato, sul piano sostanziale – si fa notare – è chiaro che le "direttive di partito" influiscano sulla sua azione politica e sui voti espressi in sede parlamentare.

Se tale considerazione – in un certo senso – risponde al vero, bisogna tuttavia respingere la tesi secondo cui ciò comporterebbe – necessariamente – un insanabile conflitto tra le soprarichiamate disposizioni costituzionali, essendo possibile una lettura armonica e complementare degli articoli 49 e 67 Cost., che restituisce un quadro più completo del principio del libero mandato, per come disegnato in Costituzione <sup>260</sup>.

A ben vedere, infatti, l'ipotesi del mandato imperativo non è del tutto sovrapponibile alla fattispecie della c.d. "disciplina di partito": al primo si ricollega l'assenza di vincoli in senso stretto rispetto allo svolgimento del proprio mandato – per cui il divieto di mandato imperativo impedisce certamente provvedimenti che incidano sulla permanenza del parlamentare nel

---

<sup>259</sup> Sul punto cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze 2004, p. 11 ss.

<sup>260</sup> Sulla conciliabilità tra le due disposizioni costituzionali si veda V. CRISAFULLI, *La Costituzione della repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1960, p. 265 ss. e *Idem in Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 207 ss.

proprio incarico – laddove la seconda mira, invece, a regolare e coordinare – peraltro neppure direttamente ma attraverso i rispettivi gruppi parlamentari – l’azione politica dei parlamentari rispetto alle linee programmatiche del partito di appartenenza – al quale il parlamentare ha aderito liberamente e dal quale liberamente può sottrarsi <sup>261</sup> – e che ben può essere legata a “sanzioni” – sul piano dei rapporti interni alla forza politica di appartenenza – senza che per questo si possa dire violato il principio del libero mandato <sup>262</sup>.

Il divieto di mandato imperativo, infatti, non esclude – in assoluto – che il singolo rappresentante sia soggetto alla c.d. “disciplina di partito”, in quanto la

---

<sup>261</sup> Questo il senso più pieno del “*liberamente*” inserito all’art. 49 Cost., con il quale si fa riferimento tanto alla libertà positiva di associarsi ad organizzazioni politiche tanto alla libertà c.d. negativa di non associarsi affatto o di recedere da ogni vincolo associativo precedentemente contratto. Si tratta, a ben vedere, di un principio la cui consacrazione – seppur implicita – guarda al recente passato, con l’introduzione di un “partito unico” e la previsione dell’obbligatorietà dell’iscrizione al Partito nazionale fascista per l’accesso ad incarichi pubblici e, successivamente, ad ogni tipo di professione (cfr. R.D.L. n. 827 del 3 giugno 1938).

<sup>262</sup> Sul punto si veda A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67, 1985, p. 21-54 che, tuttavia, individua pur sempre nell’art. 67 Cost. un argine ad eventuali derive, rispettivamente, in senso populistico o elitario. Emblematica nel ricostruire tale rapporto, la Sentenza della Corte costituzionale, n. 14/1964 – nel celebre caso Costa-Enel – in cui la Corte – incidentalmente – ebbe modo di chiarire la portata dell’art. 67 Cost. – cfr., in particolare, punto 2 del *Considerato in diritto* – osservando che «L’art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all’ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito. Da quanto premesso appare chiaro che la discussione circa i rapporti fra parlamentari e partiti, che si è svolta nel presente giudizio, non ha rilevanza ai fini della questione proposta. La quale deve essere risolta nel senso che nel caso in esame non sussiste violazione dell’art. 67». In altre parole, secondo la Corte, il rapporto interno tra rappresentanti e partito non assume rilevanza ai fini del divieto di mandato imperativo fintanto che alla disciplina interna di partito non si attribuisca efficacia cogente attraverso la previsione di limiti specifici di carattere normativo che producano effetti negativi direttamente sull’incarico di parlamentare o sul suo *status*. Rimane, pertanto, una vasta “zona grigia”, non coperta dalle garanzie dell’art. 67 Cost., in cui il rapporto con i singoli parlamentari è lasciato alla libera determinazione degli organi di partito ed alla regolamentazione interna.

garanzia costituzionale arriva fino al punto di tutelare quest'ultimo da eventuali misure abnormi che possano intaccare lo *status* di membro del Parlamento <sup>263</sup> ma non impedisce l'applicazione di "sanzioni" per il discostamento dalle linee del programma politico e nemmeno – nei casi più gravi – l'espulsione dal partito e dal relativo gruppo parlamentare <sup>264</sup>.

Il rapporto interno partito-rappresentante ha poi una seconda componente, anch'essa ripresa in Costituzione: oltre al vincolo esterno – imposto dall'art. 67 Cost. – al divieto di mandato imperativo, l'azione dei partiti conosce anche un vincolo interno – per così dire – dettato dallo stesso art. 49 Cost., che impone di concorrere alla politica nazionale "con metodo democratico" <sup>265</sup>.

È chiaro come tale previsione, di per sé, potrebbe considerarsi vincolante per le forze politiche anche con riferimento alle dinamiche interne al partito, rispetto

---

<sup>263</sup> Così l'espulsione dal partito o il mancato inserimento nelle liste elettorali non si riferiscono (direttamente) allo *status* parlamentare del singolo rappresentante – comportando, tutt'al più, la sua mancata rielezione – ancorché è chiaro che abbiano un peso non indifferente sulla futura partecipazione di quest'ultimo al panorama politico. D'altro lato, rientrano certamente nell'ambito di copertura dell'art. 67 Cost. – e, pertanto, sono da ritenere nulli – tutti gli atti o accordi volti a costituire un obbligo – giuridico – circa l'approvazione di un determinato provvedimento, come anche tutti i casi – patologici – di condizionamento del mandato (quale, ad esempio, la firma di dimissioni in bianco all'inizio dell'incarico) e, come detto, ogni previsione che volesse attribuire effetto normativo ai provvedimenti disciplinari interni dei singoli partiti. Sul tema della responsabilità politica si rinvia a G. AZZARITI, *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005; L. CHIEFFI, *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere, Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006.

<sup>264</sup> Peraltro, né la Costituzione né i regolamenti parlamentari contengono disposizioni specificamente dedicate all'espulsione dei componenti dei gruppi parlamentari. L'unica disciplina "formale" è rinvenibile negli Statuti interni degli stessi gruppi parlamentari. Sul punto si veda R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *amministrazioneincammino.it* a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 29 settembre 2017, p. 1-6.

<sup>265</sup> Cfr. C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna nei partiti*, Padova, 1984, p. 108 ss. Più di recente A. BARBERA, "La democrazia "dei" e "nei" partiti tra rappresentanza e governabilità", in *Forum dei "Quaderni Costituzionali"*, 2007, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

allo “spazio” ed al ruolo rivestito dal singolo parlamentare nella c.d. “democrazia interna” nonché con riferimento alle modalità di intervento degli organi di partito rispetto alle opinioni dissenzienti.

E, tuttavia, l’interpretazione prevalente ha esaurito tale richiamo al “metodo democratico” esclusivamente nella necessità di svolgere in maniera corretta e pacifica il pubblico confronto tra le varie forze politiche – cioè nei rapporti esterni tra i partiti – e non anche come “vincolo interno”, volto a conformare alle dinamiche proprie della democrazia il dibattito interno e la stessa organizzazione dei partiti <sup>266</sup>.

Tale lettura risente certamente del sospetto – comune al panorama politico e fatto proprio, in particolare, da alcuni storici partiti di opposizione <sup>267</sup> – che un’interpretazione più ampia dell’art. 49 Cost. comportasse anche la possibilità di “controlli” sull’effettiva “democraticità” interna dei partiti, col rischio di possibili ingerenze da parte dei pubblici poteri sfruttate come “mezzo di contrasto politico” da parte dei partiti di maggioranza e dalle forze di governo. Da qui il rigetto delle forme tipiche della c.d. “democrazia protetta” – di cui il modello tedesco costituisce un archetipo <sup>268</sup> – e l’adozione di un sistema tendenzialmente de-regolato, in cui l’effettiva traduzione delle forme

---

<sup>266</sup> Per una ricostruzione del relativo dibattito in dottrina si rinvia a P. RIDOLA, *op. ult. cit.*, p. 109 ss. Da ultimo, si veda F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, n.1/2017.

<sup>267</sup> In particolare, rispettivamente, il Movimento Sociale Italiano (M.S.I.) ed il Partito Comunista Italiano (P.C.I.).

<sup>268</sup> Come noto, infatti, l’ordinamento tedesco si configura come esempio tipico di “democrazia militante”, che disciplina in maniera particolarmente pervasiva la figura del “partito politico” – specificamente, attraverso la legge sui partiti politici della Repubblica Federale tedesca, cd. *Parteiengesetz*, del 1967 – e al quale è riconosciuta la natura di vero e proprio “soggetto costituzionale”. La stessa *Grundgesetz* del 1949 vieta la formazione di partiti la cui azione sia contraria ai principi costituzionali (da ultimo si veda la pronuncia del Tribunale Costituzionale federale tedesco del 17 gennaio 2017, che ha rigettato la questione sollevata sul *Nationaldemokratische Partei – NPD*). Sul punto si rinvia a G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, *op. cit.*, p. 344 ss.

democratiche nella vita *intra moenia* del partito è lasciato all'autonomia interna delle singole forze politiche <sup>269</sup>.

Sicché, sotto tale profilo, si è parlato di *deficit* democratico nell'organizzazione interna dei partiti tradizionali, argomentandosi nel senso che è difficile parlare di “*metodo democratico*” con riferimento all'azione esterna del partito senza che ciò abbia una – coerente – proiezione anche nella formazione di tale linea politica al suo interno, in particolare attraverso una effettiva “partecipazione dal basso” della base politica del partito <sup>270</sup>.

Anche a causa di questa mancanza di trasparenza e di intellegibilità delle dinamiche interne ai partiti tradizionali – di per sé fatale per la partecipazione popolare – negli ultimi anni si è registrata una vera e propria inversione del rapporto tra democrazia rappresentativa e sistema dei partiti, che da elemento di traino e “volano” della partecipazione democratica sono divenuti una delle principali cause di allontanamento dei cittadini dalla politica nazionale.

Tale degenerazione della “capacità rappresentativa” del sistema partitico nel suo complesso – potenzialmente letale per la tenuta del circuito rappresentativo del sistema democratico – si colloca, peraltro, in un più ampio fenomeno di “crisi della rappresentanza politica” – secondo le forme tradizionali delle costituzioni liberal-democratiche – che sia per durata che per profondità sembra configurarsi non più come caratteristica di una “stagione” della storia politico-istituzionale, ma come vero e proprio mutamento di paradigma nel modo di intendere la moderna democrazia.

Prima di esaminare i possibili scenari futuri e le nuove frontiere della rappresentanza – in particolare secondo le forme della c.d. *e-democracy* – è necessario, pertanto, ripercorrere brevemente i sommovimenti che stanno influenzando sulle categorie della rappresentanza politica.

---

<sup>269</sup> Sul punto si veda F. LANCHESTER, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, p. 394.

<sup>270</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, op. cit., p. 85 ss.

## **2.2. La crisi dei rappresentanti.**

### **2.2.1. Il pluralismo istituzionale e l'eclissi delle forme "classiche" della rappresentanza parlamentare.**

Come visto finora, la Costituzione del 1948 disegna un modello di rappresentanza politica formalmente ispirato alle Costituzioni liberali ottocentesche – di cui è certamente erede, mantenendone alcuni assiomi fondamentali, tra i quali, in primo luogo, il divieto di mandato imperativo – ma che, in realtà, si rileva profondamente mutato – alla luce del contesto politico, sociale ed economico del dopoguerra – sia per essere fondato sul principio di sovranità popolare – in uno con il riconoscimento del suffragio universale – sia per il carattere partecipativo e pluralistico dell'assetto democratico repubblicano e per il ruolo riconosciuto ai partiti politici.

Si tratta di elementi che rendono certamente più complesso – per usare un eufemismo – garantire il medesimo grado di stabilità istituzionale e di continuità politica tipico degli ordinamenti liberali, sicché, come visto, può osservarsi che la dialettica tipicamente "conflittuale" delle democrazie pluraliste – e la sua ricomposizione – non riveste carattere eccezionale ma diventa un elemento costitutivo di tali sistemi democratici.

La misura dello "stato di salute" di tali democrazie, pertanto, non è data – di per sé – dall'assenza del conflitto sociale o dei contrasti politici ma, semmai, dalla capacità di arrivare ad una loro riconduzione nell'ambito delle dinamiche del confronto democratico interno alle istituzioni rappresentative, coniugando, al tempo stesso, *responsiveness* e *accountability*, il carattere rappresentativo con il raggiungimento di una decisione politica risolutiva <sup>271</sup>.

---

<sup>271</sup> Come osserva T. KLITSCHÉ DE LA GRANGE, *Sulla rappresentanza politica, op. cit.*, p. 68, "se al Parlamento vuol conservarsi la funzione rappresentativa occorre che le regole per la formazione ed il funzionamento di questo siano tali da assicurarne la capacità di decidere. È certo che, con un Parlamento frammentato in gruppi o gruppetti, largamente condizionato dagli interessi organizzati, tormentato dai tattici del voto segreto, la decisione politica è merce rara. Con un Parlamento del genere non si ha 'il massimo di rappresentanza, ma il minimo di governo'".



Nel nuovo sistema democratico inaugurato dalla Costituzione del 1948, l'apertura alle forme della c.d. "democrazia partecipata" – con la previsione di istituti di democrazia diretta, in primo luogo, il *referendum* popolare di cui all'art. 75 Cost., e la rivalutazione della partecipazione dal basso alla definizione della politica nazionale – si coniuga con il preminente – ed ineliminabile – ruolo del Parlamento quale principale "luogo" della rappresentanza politica e cardine su cui si fonda lo stesso sistema democratico.

E, tuttavia, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, l'ordinamento costituzionale italiano sembra essere attraversato da forti tensioni che interessano in particolare, il modo di intendere la rappresentanza politica a fronte di un processo di crisi <sup>272</sup> che spinge verso una ridefinizione del rapporto rappresentativo secondo nuove forme <sup>273</sup>.

In particolare, ad essere messa in discussione, in primo luogo, sembra essere proprio la centralità del Parlamento – quale principale organo costituzionale a carattere rappresentativo – e le funzioni tradizionalmente riconosciute gli

---

<sup>272</sup> Secondo D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, p. VIII ss., un primo aspetto di tale crisi riguarda le singole *species* in cui si declina il *genus* della democrazia rappresentativa, per cui "*i cittadini della democrazia parlamentare aspirano con ampiezza crescente alla democrazia presidenziale, i cittadini della democrazia presidenziale esprimono in vari modi il loro distacco dal modello istituzionale in cui vivono, quelli che hanno il sistema proporzionale vogliono il maggioritario, dove vige il maggioritario si cercano correttivi proporzionalisti o esplicite riforme in chiave proporzionale, e via dicendo, in una diffusa atmosfera di inquietudine insoddisfatta ove tutti guardano in casa altrui per placare le domestiche insofferenze*". E, tuttavia, gli attuali segnali di crisi sono riconducibili a fenomeni trasversali che incidono radicalmente sulle fondamenta stesse della democrazia rappresentativa, sicché, "*Senza voler fare di ogni erba un fascio, tuttavia, si fa strada un interrogativo allarmante: il problema, ecco il punto, riguarda le singole species, oppure riguarda il genus nel suo complesso?*". Cfr. anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *id.*, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 156 ss.

<sup>273</sup> Non a caso, negli ultimi anni si sono moltiplicati i tentativi di riforma – che si sono tradotti in proposte di revisione costituzionale – che si concentrano, in particolare, sulla composizione e sul funzionamento del Parlamento, prefiggendosi la riforma di un organo da tempo alle prese con una vera e propria "crisi di identità" rispetto al ruolo da esercitare nell'attuale assetto democratico.

all'interno dell'ordinamento – in particolare, oltre alla funzione rappresentativa, anche le funzioni legislativa e di legittimazione delle istituzioni di governo <sup>274</sup>. A tal proposito, è bene anzitutto precisare che ha senso parlare di “crisi” della rappresentanza parlamentare non tanto in riferimento ad un “*modello astratto e mitizzato di rappresentanza*” <sup>275</sup> ma, piuttosto, guardando in concreto all'evoluzione del ruolo di tale organo costituzionale – dal secondo dopoguerra ad oggi – rispetto al circuito della rappresentanza politica.

In primo luogo, infatti, è la stessa Costituzione del 1948 a prevedere un modello di rappresentanza, per così dire, “diffuso” – in cui, cioè, si priva il Parlamento del “monopolio sulla rappresentanza” – e si pongono dei limiti rispetto all'assolutezza del principio rappresentativo, e ciò sia sul piano interno all'ordinamento nazionale – anche attraverso la previsione di un sistema caratterizzato da un certo “pluralismo istituzionale” – sia sul piano esterno – a partire dall'apertura agli ordinamenti sovranazionali introdotta all'art. 11 Cost. <sup>276</sup>.

La concreta attuazione del disegno sotteso a tali previsioni costituzionali, infatti, ha portato ad un quadro giuridico-istituzionale particolarmente complesso <sup>277</sup>

---

<sup>274</sup> Cfr. A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 876.

<sup>275</sup> Così A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 884.

<sup>276</sup> In particolare, l'art. 11 Cost., dopo aver proclamato solennemente il principio secondo cui “*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*”, specifica che il nostro Paese “*consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”. Tale previsione, come noto, era stata introdotta in vista dell'ingresso dell'Italia nelle Nazioni Unite e, tuttavia, a seguito degli sviluppi del processo di integrazione europea, sarà individuata quale specifica disposizione di riferimento per legittimare le progressive dismissioni di sovranità a favore dell'ordinamento europeo, a partire dall'intuizione già risalente di La Pira e dello stesso Calamandrei, secondo il quale l'art. 11 Cost. è come “*una finestra*” dalla quale “*si riesce ad intravedere, laggiù, quando il cielo non è nuvoloso, qualcosa che potrebbe essere gli Stati Uniti d'Europa e del Mondo*” (riportato in V. ONIDA, *La costituzione*, Bologna, 2004, p. 115).

<sup>277</sup> Sottolinea, in particolare, il ruolo, per certi versi, “antagonista” svolto dalla stessa Corte

che ha certamente messo in crisi il modello classico dello Stato nazionale unitario e la centralità del Parlamento nazionale <sup>278</sup>.

In particolare, sotto un primo profilo, ha inciso certamente sul ruolo del Parlamento nazionale l'opzione – a lungo inattuata – per il decentramento regionale e la valorizzazione delle autonomie locali, specie a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

E infatti, la progressiva attribuzione di competenze legislative alle Regioni, ha esaltato la loro capacità di rappresentare gli interessi territoriali in chiave antagonista rispetto allo Stato centrale, per cui oggi la rappresentanza nazionale del Parlamento è destinata a concorrere con le rappresentanze territoriali delle singole Assemblee regionali.

Sotto questo profilo, come noto, la Corte costituzionale ha assunto un ruolo fondamentale nel definire il nuovo equilibrio “centro-periferia” – a fronte di un riparto di competenze legislative spesso complesso da decifrare <sup>279</sup> – e, se in un

---

costituzionale e – seppur a fasi alterne – dal Presidente della Repubblica A. PAPA, *La rappresentanza politica, op. cit.*, p. 120 secondo cui “*appare evidente la volontà del Costituente di inserire dei contrappesi a quella che nell’ottocento liberale era stata qualificata come ‘sovranità parlamentare’*. Da qui la definizione di un sistema istituzionale volutamente complesso con l’introduzione di molteplici istituti e soggetti nuovi”. Sul punto si veda anche A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 884-885, che nota come “*la funzione di rappresentanza non è più da tempo monopolio parlamentare, essendo ormai svolta con sempre più evidente incisività da altri soggetti, o maggiormente legati alla società (come le organizzazioni sindacali o le organizzazioni di interessi) o incardinati nello stesso Stato (come i vari organismi di rappresentanza: Consigli nazionali, conferenze Stato-regioni-autonomie, Consiglio superiore della Magistratura)*”.

<sup>278</sup> Ciò spiega anche il perché dei ritardi spesso associati all’attuazione di tale disegno istituzionale, a partire dalla legge sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale – approvata solo nel 1953 – fino alla legge sul referendum – anch’esso visto in chiave antagonista rispetto al principio rappresentativo – ed all’introduzione delle Regioni nel 1970 – a dispetto del termine fissato dalla VIII disposizione transitoria della Costituzione – per non parlare del ruolo assolutamente marginale ed ancillare in cui è stato fin da subito relegato il CNEL (che, nelle intenzioni originarie, avrebbe dovuto rappresentare una sorta di “terza camera”, in particolare per la risoluzione dei conflitti sociali ed economici).

<sup>279</sup> In particolare con riferimento alle materie di competenza concorrente Stato-Regioni – cfr. Art. 117, comma 3, Cost. – ed alle c.d. “materie trasversali” o “materie non materie” o “materie-fine”, rispetto alle quali la Corte costituzionale – a partire dalla Sent. n. 303/2003 –

primo momento si è assistito ad un iniziale apertura ad un'effettiva "competizione alla pari" della rappresentanza regionale – in particolare attraverso il sistema delle "intese", improntato ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione<sup>280</sup> – successivamente, la Corte si è fatta progressivamente garante della tutela dell'interesse nazionale<sup>281</sup> e della stessa unicità del Parlamento nel rappresentarlo<sup>282</sup>.

Il riferimento è a quelle pronunce<sup>283</sup> in cui la Corte ha chiarito gli elementi che differenziano le assemblee rappresentative regionali dal Parlamento nazionale, in quanto "*solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile*"<sup>284</sup>: e infatti, "*i principi costituzionali in base ai quali le*

---

ha fatto ricorso all'istituto della c.d. "sussidiarietà legislativa" per recuperare al sistema l'"interesse nazionale" ormai – solo formalmente – espunto dal testo dell'art. 117 Cost.

<sup>280</sup> Cfr. A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 876: "*La giurisprudenza della Corte costituzionale ha incoraggiato le «intese» fra Stato e comunità regionali e/o locali come modo per conciliare interessi e competenze contrapposti. La concertazione con gli enti regionali e locali, anche laddove non richiesta, è comunque divenuta una pratica costante ma gli esiti non sempre sono incoraggianti. Va ovviamente premesso che tale concertazione può rappresentare, in uno Stato decentrato, uno strumento indispensabile per raccordare competenze statali e competenze regionali e/o locali. La Conferenza fra Stato e Regioni o la Conferenza unificata hanno aiutato a raggiungere questo obiettivo (...) L'aspetto patologico è dato dalla ricerca esasperata del consenso anche in relazione a decisioni che alla fine, espletate le procedure di concertazione, spettano alle autorità centrali (o che spettano alle Regioni rispetto ai Comuni)*".

<sup>281</sup> Ormai formalmente rimosso come limite espresso imposto alla legislazione regionale. Il previgente art. 117, comma 1, Cost., disponeva, infatti, che "*la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*".

<sup>282</sup> In particolare, a partire dalle Sentt. n. 274/2003 e n. 365/2007.

<sup>283</sup> Cfr. Corte cost., Sent. n. 306/2002. Peraltro, si tratta di pronunce nelle quali la Corte, oltre a chiarire le specificità della rappresentanza nazionale – di esclusiva pertinenza del Parlamento – riconosce pure l'esistenza di una – autonoma – rappresentanza politica a livello regionale.

<sup>284</sup> Così Corte cost., Sent. n. 106/2002.

*assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali (...) fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali»*<sup>285</sup>.

Si è assistito, tuttavia, ad una “giurisdizionalizzazione” del rapporto Stato-regioni, in cui il Parlamento nazionale ha perso – quanto meno in via esclusiva – quel ruolo di “arbitro” nel bilanciamento di interessi – in particolare, tra l’interesse nazionale e gli interessi territoriali delle Regioni – e di “nume tutelare” dell’unità della Repubblica: tale funzione – seppur ancora formalmente esercitata dal Parlamento, quanto meno in prima battuta – trova ormai la sua puntuale definizione presso il giudice costituzionale, il quale ha “l’ultima parola” sul concreto atteggiarsi dell’equilibrio tra l’interesse nazionale e le prerogative degli Enti territoriali<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> Così, da ultimo Corte cost., Sent. n. 1/2014.

<sup>286</sup> Sotto questo profilo, un tentativo di riconquistare gli interessi territoriali alla rappresentanza parlamentare – facendoli rientrare all’interno dell’impianto istituzionale dello stesso Parlamento nazionale – era certamente ricompreso nel progetto di revisione costituzionale di cui alla L. cost. n. 88 del 15 aprile 2016 – poi bocciato nella consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 – che pure prevedeva il superamento del c.d. “bicameralismo perfetto” e l’evoluzione del Senato in “Camera delle autonomie”, con la rappresentanza diretta delle istituzioni territoriali all’interno del Parlamento. La definizione degli equilibri centro-periferia nell’ambito del dialogo istituzionale tra Camera e Senato, infatti, avrebbe potuto conferire una rinnovata centralità al Parlamento nel dibattito politico nazionale e, in prospettiva, avrebbe potuto contribuire al superamento dell’attuale contesto di giurisdizionalizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale. Tale sistema bicamerale conferiva alla “Camera alta” la funzione di raccordo strutturale tra Stato ed autonomie territoriali – anche in vista del coordinamento dei rapporti verticali con le istituzioni europee – secondo un modello adottato in altre esperienze costituzionali, anche in ambito europeo. Si pensi, in particolare, ai modelli federali di Austria e Germania – dove, attraverso il *Bundesrat*, i *Länder* collaborano alla legislazione e all’amministrazione della Federazione nonché agli affari dell’Unione europea (cfr. art. 50 GG) – allo Stato autonomo spagnolo – in cui pure al Senato è assegnata la funzione di rappresentanza territoriale – alla stessa Francia – dove il Senato assicura “*la rappresentanza delle comunità territoriali della Repubblica*” (art. 24, comma 4 della

Sul versante diametralmente opposto – se dalla prospettiva “locale” ci spostiamo a quella “sovranazionale” – anche il processo di integrazione europea sta erodendo (il fenomeno è ancora in corso) le funzioni tradizionalmente riconosciute ai Parlamenti nazionali <sup>287</sup>.

In particolare, la definizione dei rapporti tra Unione europea e Stati membri secondo il paradigma della sussidiarietà e dell’“autolimitazione” <sup>288</sup>, ha portato alla progressiva cessione di rilevanti segmenti di sovranità statale a livello sovranazionale, influenzando anche sul modello della rappresentanza politica, che ha assunto, inevitabilmente, una struttura particolarmente complessa, in cui alla “rappresentanza nazionale” si affianca, parallelamente, una “rappresentanza politica europea”.

I Trattati, infatti, configurano la stessa Unione europea come una “democrazia a forma rappresentativa” – art. 10 del Trattato sull’Unione europea – in cui il circuito di legittimazione rappresentativa assume una struttura

---

Costituzione Francese) — o, infine, al Senato statunitense – così come disegnato nella Costituzione del 1787 – il quale, si può dire, ha costituito l’originario archetipo di tale modello. Anche sul piano della ridefinizione del riparto di competenze Stato-Regioni, la riforma avrebbe recuperato al Parlamento nazionale diverse delle materie attualmente conferite alla potestà legislativa residuale delle Regioni, eliminando il sistema delle materie a competenza c.d. concorrente e introducendo una “*clausola di supremazia*” della legge statale sulle leggi regionali. Infine, si interveniva anche sulla razionalizzazione del rapporto fiduciario – limitato alla sola Camera “politica” – il che, oltre a incidere sulle condizioni di governabilità e sulla stabilità dell’esecutivo, avrebbe potuto concorrere ad un complessivo recupero di centralità ed autorevolezza del Parlamento.

<sup>287</sup> Cfr. M. M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, op. cit., p. 527: “*La crisi dello Stato e della sovranità statale si manifesta nella dislocazione di quote crescenti di poteri e di funzioni pubbliche, tradizionalmente riservate agli Stati, al di fuori dei loro confini nazionali. Nell’età della globalizzazione il futuro di ciascun paese dipende sempre meno dalla politica interna e sempre più da decisioni esterne, assunte in sedi politiche extra- o sovra-statali o da poteri economici e finanziari globali*”.

<sup>288</sup> Sul punto si rinvia a N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell’Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”*, 2014, p. 1-13.

fondamentalmente “duale”<sup>289</sup>: da un lato “*i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo*”<sup>290</sup>, dall’altro lato si prevede che “*Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*”.

A tal proposito, si potrebbe dubitare dell’assimilazione tra i due tipi di “rappresentanza”: mentre nel primo caso, infatti, potrebbe parlarsi di “rappresentanza politica” propriamente intesa – in quanto i singoli rappresentanti in seno al Parlamento europeo sono individuati attraverso elezioni popolari nei singoli Stati – la “rappresentanza degli Stati membri” in seno alle istituzioni di carattere “intergovernativo” – il Consiglio europeo ed il Consiglio – sembra invece configurarsi più in termini di mera delegazione – rispetto alla “rappresentanza” delle posizioni in ambito politico ed economico assunte dai singoli Governi nazionali, ricollegandosi solo indirettamente – in maniera del tutto “virtuale” – al circuito di legittimazione politica nazionale. Peraltro – anche a voler ricondurre entrambe le figure richiamate dall’art. 10 TUE nell’alveo della rappresentanza politica – tale sistema rappresentativo ha conosciuto negli ultimi anni – specie in coincidenza dell’ultima crisi economica internazionale<sup>291</sup> – una sostanziale degenerazione, con la netta prevalenza del ruolo delle istituzioni europee a carattere intergovernativo nella concreta

---

<sup>289</sup> N. LUPO, *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composita dell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 1-27.

<sup>290</sup> Con riferimento alla partecipazione attiva dei cittadini, il comma 3 dell’art. 10 TUE specifica poi che “*Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione*” e che “*Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*”. Il ruolo dei partiti nel circuito rappresentativo viene inoltre specificato al successivo comma 4, in cui si prevede che “*I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione*”.

<sup>291</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *L’integrazione europea ai tempi della crisi dell’euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.

definizione delle politiche europee, e ciò anche a fronte dell'estensione dei poteri e delle funzioni del Parlamento operata dal Trattato di Lisbona del 2009<sup>292</sup>.

Di fatto, guardando all'esperienza concreta degli ultimi anni, rispetto all'esigenza di risoluzione rapida di crisi di interesse regionale – e globale – che richiedevano interventi immediati a livello europeo, il vero centro decisionale si è collocato più sul piano della concertazione politica tra gli esecutivi in seno al Consiglio piuttosto che nelle aule del Parlamento europeo<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> In particolare, il Trattato ha conferito al Parlamento europeo gli stessi poteri legislativi del Consiglio – estendendoli a nuovi settori tra cui l'agricoltura, la sicurezza energetica, l'immigrazione, la giustizia e i fondi dell'Unione – riconoscendogli il potere di approvazione del bilancio europeo (di concerto con il Consiglio) nonché l'elezione del capo della Commissione europea.

<sup>293</sup> I rapporti istituzionali in seno all'Unione europea, infatti, sono oggetto di continua evoluzione sia alla luce degli equilibri politici tra i vari Stati membri sia in funzione dello “spazio politico” che, in concreto, le singole istituzioni riescono a disegnarsi nelle varie “stagioni politiche europee”, secondo dinamiche del tutto peculiari che da sempre caratterizzano la storia dell'evoluzione dell'ordinamento europeo e della revisione dei trattati. Cfr. sul punto M.E. BARTOLINI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI, *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013, p. 48: “per quanto riguarda il principio democratico rappresentativo, alla luce del particolare rapporto che s'instaura nel sistema giuridico dell'Unione tra tale principio, da un lato, e il principio dell'equilibrio istituzionale, da un altro lato (...) si deve tenere presente, infatti, che tale rapporto si caratterizza per una strutturale superiorità del secondo rispetto al primo e può essere definito in termini di ‘continenza’ del primo nel secondo. Dire che il principio democratico rappresentativo è ‘contenuto’ in quello dell'equilibrio istituzionale significa dire che esso è solo uno dei diversi elementi che i Trattati prendono in considerazione nel definire gli equilibri tra le istituzioni, equilibri che cambiano a seconda della materia di competenza dell'Unione e del momento storico considerato. Dal primo punto di vista, gli equilibri tra le tre principali istituzioni politiche sono molteplici, così come molteplici sono le procedure legislative previste nei Trattati per i diversi settori rientranti nella competenza *ratione materiae* dell'Unione. Dal secondo punto di vista, invece, gli equilibri cambiano nel tempo, poiché sono oggetto di periodica negoziazione, in occasione delle revisioni dei Trattati. I risultati di tale processo sono, inoltre, difficili da valutare su un piano politico-istituzionale. È noto, in particolare, che due fenomeni di segno opposto si sono prodotti nelle ultime revisioni: da un lato, il rafforzamento delle prerogative del Parlamento europeo in molte procedure interistituzionali; dall'altro, la progressiva inclusione del Consiglio europeo in alcune importanti procedure (tra le quali va ricordata (...) quella per l'adozione dei c.d. indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri, ai sensi dell'art. 121, par. 2, TFUE)”. Sul punto si v. anche M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011.



D'altra parte, rispetto a tale assetto istituzionale impostosi in via di fatto – per così dire, *mutatis mutandis*, a livello di “costituzione materiale” – l'architettura istituzionale dell'Unione europea, allo stato attuale, non sembra consentire al Parlamento di Strasburgo neppure di svolgere, in concreto, la funzione di controllo nei confronti dell'“esecutivo europeo”<sup>294</sup> – figura questa del tutto evanescente, che non può certo identificarsi nella sola Commissione europea, ma che ricomprende anche il Consiglio e le singole Agenzie europee – sicché il Parlamento, oltre ad essere escluso dal circuito decisionale, sembra essere esautorato anche dalla possibilità di un controllo effettivo *a posteriori*, specie con riferimento agli interventi in materia di politica economica<sup>295</sup>.

Né, tanto meno, tale funzione sembra oggi essere efficacemente svolta – *ratione materiae* – dai Parlamenti nazionali che – salvo alcune limitate eccezioni<sup>296</sup> –

---

<sup>294</sup> Cfr. E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol. I, part. 2, 2012, p. 313-372.

<sup>295</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, *Quaderno del Gruppo di riflessione CSF-IAI sul Fiscal Compact*, Torino, 4 maggio 2012, in [www.astridonline.eu](http://www.astridonline.eu), p. 9 ss.; F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *Amministrazione in cammino*, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2014, p. 1-13.

<sup>296</sup> In particolare, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, oltre al dialogo politico diretto tra i Parlamenti nazionali e la Commissione europea – c.d. “*procedura Barroso*” – un ruolo fondamentale riveste il meccanismo per il c.d. controllo di sussidiarietà sui progetti di atti normativi dell'UE – c.d. *early warning system* – previsto agli artt. 6 e 7 del Protocollo n. 2, allegato al Trattato e ora disciplinato dalla L. n. 234 del 24 dicembre 2012 – che nel consentire ai Parlamenti nazionali di segnalare alla Commissione tramite parere motivato eventuali violazioni del principio di sussidiarietà, prevede, peraltro, anche la possibilità di un raccordo con i “parlamenti” regionali. Definisce l'*early warning system* quale “*architrova portante del sistema parlamentare euro-nazionale*” P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, a cura di F. LANCHESTER, 2016, p. 11. In tal senso anche N. LUPO, *Parlamento europeo, Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell'U.E. Le diverse letture possibili*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma 2014, a cura di A. CIANCIO, p. 383 ss.; Sul punto si v. anche M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, 2013; A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu),

sono del tutto privi di strumenti di controllo sulle decisioni che attengono alla politica europea, che sembrano rientrare, piuttosto, nella competenza esclusiva dei Governi nazionali <sup>297</sup>.

Pertanto, alle dismissioni di sovranità “verso l’alto” – progressivamente disposte nel corso del processo di integrazione europea – non corrispondono (ancora) adeguati strumenti di controllo – sia a livello nazionale <sup>298</sup> sia a livello europeo <sup>299</sup> – sicché rimane tutt’ora irrisolto quel *deficit* di legittimazione democratica delle istituzioni europee – a cui non a caso corrisponde, come

---

*Rassegna*, 2012, p. 1 ss.; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013. Sul punto si veda anche C. CARUSO, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, 2016, n. 5, p. 1-8. L’impatto di tali procedure sull’assetto democratico europeo, tuttavia, risulta ad oggi essere insufficiente, se non del tutto marginale. Cfr. D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, *op. cit.*, p. 19 ss.

<sup>297</sup> Sul punto si rinvia a C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can Fiscal Councils enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in *The Euro Crisis and the state of European Democracy*, in B. DE WITTE, A. HÉRITIER, A.H. TRECHSEI, *European University Institute e-book*, 2013, p. 264-305. Tale fenomeno ha visto il suo apice nelle fasi più critiche della crisi economica iniziata nel 2008, in particolare in occasione dell’adozione di misure strategiche a livello nazionale ed europeo – si pensi, tra tutte, alle modalità che hanno portato all’introduzione del principio di equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana con l. cost. n.1/2012 – rispetto alle quali il Parlamento ha assunto un ruolo sostanzialmente marginale, limitandosi a una mera ratifica di decisioni assunte, di fatto, in sede extra-parlamentare e perfino sovranazionale.

<sup>298</sup> Cfr. N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. MANZELLA e N. LUPO, Torino, 2014, p. 113 ss.

<sup>299</sup> Se è vero, infatti, che per riuscire a governare fenomeni di portata globale ai Parlamenti si richiedono dismissioni di sovranità verso organismi sovranazionali e se è vero, altresì, che le ragioni dell’*accountability* si impongono anche in ambito europeo, al tempo stesso, è pur sempre necessario garantire strumenti efficaci di controllo rispetto all’operato di tali istituzioni, essendo irrinunciabile la funzione fondamentale di limitazione del potere svolta dalle istituzioni rappresentative fin dagli albori della storia del costituzionalismo, e che certamente rientra tra le “*tradizioni costituzionali comuni*” di cui all’art. 6 TUE. Sul punto cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, *op. cit.*, p. 75 ss.

rilevato, un *deficit* di rappresentanza politica – più volte evidenziato dalla dottrina<sup>300</sup>.

### **2.2.2. L’abdicazione del decisore politico: dalla “neutralizzazione della politica” alla “sindrome di Nimby” del localismo.**

Se dal piano della *governance* multilivello della rappresentanza ci spostiamo ai fenomeni di carattere politico, economico e sociale che incidono, a vario titolo, sulla perdita di centralità del Parlamento, un primo profilo che viene in rilievo attiene certamente alla crescente complessità – tecnica e politica – degli ambiti su cui il decisore politico è chiamato ad intervenire: la dimensione

---

<sup>300</sup> Si veda per tutti N. LUPO, A. MANZELLA, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, p. 5 ss. Considera tale *vulnus* democratico ormai “cronico”, B. CARAVITA, “Parlamentarizzare”, *semplificare, razionalizzare i percorsi decisionali europei*, in *federalismi.it*, 2015, n. 14, p. 3. Tali considerazioni emergono fin da subito anche nello Studio sull’*e-democracy* condotto dal Parlamento Europeo – *Prospect for e-democracy in Europe*, [http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS\\_STU\(2018\)603213](http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2018)603213), redatto dal *Science and Technology Options Assessment (STOA)* del Servizio di ricerca sul parlamentarismo europeo (EPRS) nel febbraio del 2018 – ove si osserva, fin da subito, come “*A long-standing and continuing democratic deficit of the European Union is detected in public and scholarly debate. This democratic deficit is explained by the complex and mutually reinforcing mix of institutional design features of the EU and it is held to contribute to a lacking sense of European citizenship and the negative and nation-oriented public discourse around the EU. It is still believed by many that the perceived democratic deficit of the European Union indicates the need for fostering a European public sphere as a space of debate across national public spheres. Moreover, there is a consensus that the new modes of political communication and participation via the internet can play a role in that respect. Redressing the democratic deficit is obviously a daunting task which cannot be accomplished through the introduction of e-participation tools alone. Far-reaching expectations of a fundamental reform of modern democracy through the application of online participatory tools are vanishing after two decades of e-democracy. However, if properly designed and implemented, e-participation has the potential to contribute to accountability and transparency, trans-nationalisation and politicisation of public debates, and the improvement of exchanges and interactions between EU decision-making and European citizens. A common critique on e-participation practices at the EU-level is that they are a successful civic instrument but not a convincing policy instrument. Many e-participative projects suffer from a lack of direct, or even indirect, political or policy impact but seem to provide personal added value for participants and community building*” (così *Prospect for e-democracy in Europe*, cit., part I, p. 1).

transfrontaliera delle interazioni economiche e delle crisi globali <sup>301</sup> e la pervasività del progresso tecnico-scientifico <sup>302</sup> – non solo rispetto alla sfera giuridica, ma in genere alle attività umane – hanno portato ad ulteriori dismissioni di sovranità a favore di *Authorities* ed organismi tecnici – anche a livello europeo o sovranazionale – delegando alla potestà regolamentare di questi ultimi la disciplina di settori nevralgici dell’ordinamento proprio sul presupposto della – presunta – “neutralità” dei centri di decisione tecnica rispetto agli interessi pubblici e privati coinvolti <sup>303</sup>.

Al di là della complessità tecnica di tali settori, infatti, lo sviluppo a macchia d’olio di tale modello amministrativo è dipeso anche da un deliberato arretramento del “decisore politico” – e, in particolare, del “decisore parlamentare” – rispetto all’attività di mediazione di interessi – pubblici e privati – ed alla risoluzione di rilevanti conflitti economici e sociali, che è stata derubricata a mero “tecnicismo”.

Tale processo – che è stato definito di “*neutralizzazione della politica*” <sup>304</sup> – ha

---

<sup>301</sup> Su cui si rinvia alla lucida analisi di S. CASSESE, *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, trad. it., *Chi governa il mondo*, Bologna, 2013. Cfr. anche F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2004.

<sup>302</sup> Cfr. N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma, 2001.

<sup>303</sup> Cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive d’un modello*, Bologna, 2005, p. 106 ss.; P. BILANCIA, *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, p. 103 ss. Sul concetto di “neutralità” rispetto agli interessi – e sulla differenza rispetto al concetto di imparzialità e terzietà – si veda già L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974, p. 83 ss.; nonché A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, ora in *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, vol. II, p. 261 ss.

<sup>304</sup> Così M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, op. cit., p. 113 ss. il quale osserva come “*Le difficoltà di una mediazione politica del conflitto sociale hanno suggerito il ricorso a meccanismi autoregolativi della società civile, anche per il tramite di apposite istituzioni pubbliche capaci di essere (più che un luogo di decisione autoritativa) la sede di quell’autoregolazione (è il caso delle autorità indipendenti). Dell’arretramento della politica, ovviamente, non poteva non risentire il meccanismo della rappresentanza, e infatti il Parlamento ha cominciato a conoscere ostacoli sempre maggiori nel mantenersi come il naturale centro della mediazione tra i soggetti sociali. Nel generale*

comportato la riduzione di ambiti particolarmente rilevanti dell'*agere* politico<sup>305</sup> a problemi di natura eminentemente “tecnica”, in cui il ruolo della politica scompare del tutto o, comunque, rimane sullo sfondo.

Si è assistito così alla dismissione di importanti decisioni – anche di carattere strettamente politico<sup>306</sup> – a favore di organismi tecnici ed “imparziali”, le c.d. autorità amministrative indipendenti<sup>307</sup>, che pur presentando legami particolarmente deboli con il circuito democratico-rappresentativo – o forse, proprio per questo – sono divenuti il “giudice naturale” della risoluzione di

---

*processo di ridefinizione dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata (tra Stato e mercato), le istituzioni rappresentative hanno subito le conseguenze più rilevanti”.*

<sup>305</sup> Si pensi alla regolazione del sistema bancario (Banca d’Italia), alla lotta alla corruzione, alla vigilanza nel settore dei contatti pubblici ed alla trasparenza della P.A. (ANAC), al controllo dei trasporti e dei servizi minimi essenziali (ART), al controllo del settore delle telecomunicazioni (AGCOM), alla vigilanza sulla libera concorrenza, concentrazioni, posizioni dominanti e tutela del consumatore (AGCM), alla vigilanza sul corretto esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (CGS), alla tutela degli investitori ed all’efficienza e trasparenza del mercato mobiliare (CONSOB), alla garanzia dei diritti dei detenuti (GNPL), alla tutela dei diritti relativi al trattamento dei dati personali (Garante per la protezione dei dati personali) solo per dirne alcuni.

<sup>306</sup> In questo senso F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna 2000, p. 42 ss.; L. IEVA, *Autorità indipendenti, tecnica e neutralità del potere*, in *Foro amm.*, 2001, p. 71 ss.

<sup>307</sup> Si tratta di un modello di amministrazione – diffusosi negli Stati Uniti già a partire dalla prima metà del novecento (cfr. R.L. RABIN, *Federal regulation in historical perspective*, in *Stanford Law Review*, 1986, p. 1189 ss.) – alternativo a quello ministeriale, in quanto posto al di fuori del circuito democratico-rappresentativo. Sul punto cfr. F. GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *www.federalismi.it*, n. 25, 2016 che riconduce una prima teorizzazione del modello nell’Europa continentale a Carl Schmitt (cfr., C. SCHMITT, *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlino, 1958, p. 41 ss.), in particolare, “nel corso della celebre conferenza tenuta alla Camera di Commercio di Berlino nel 1930, con la raffigurazione di un “potere neutrale” della Banca centrale e di altri organismi tecnici, posti sì al riparo dall’indirizzo politico governativo, ma, comunque, titolari di ‘decisioni politiche’ nel campo del governo dell’economia in forza della loro competenza specialistica”. In argomento, si veda S. CASSESE, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI, *I garanti delle regole*, Bologna 1996, p. 217 ss.

conflitti economico-sociali particolarmente complessi e delicati, a scapito del tradizionale ruolo di mediazione politica delle istituzioni rappresentative e, in primo luogo, dal Parlamento.

A monte di tale processo di “neutralizzazione”, pertanto, si pone la tendenza sempre più marcata delle istituzioni rappresentative – e dei loro componenti – ad abdicare al ruolo di “*decision maker*” e, soprattutto, a smarcarsi dalla responsabilità politica ad esso collegata.

Tale approccio – almeno nel breve periodo – può forse apparire prudente e vantaggioso per un sistema politico già sofferente sul piano della legittimazione e del consenso popolare, ma, in realtà, questa “fuga dalla decisione” non fa altro che alimentare la sfiducia verso la capacità delle istituzioni rappresentative di fornire una risposta *politica* ai “nodi gordiani” delle moderne società pluraliste. A fronte di tale debolezza del decisore politico, emerge un ulteriore processo di “crisi” delle tradizionali istituzioni rappresentative, che nasce dal basso, come moderna variante politica della c.d. teoria del “*Rollback*”<sup>308</sup> applicata al partigianesimo campanilista: a livello locale, infatti, si assiste ad una nuova affermazione delle istanze particolari a scapito degli interessi generali, secondo le forme della c.d. “*sindrome di Nimby*” – acronimo della locuzione inglese “*Not in my back yard*”, solitamente impiegata per esprimere la tradizionale opposizione che le grandi opere o i progetti infrastrutturali trovano a livello territoriale – che nell’attuale “società dell’informazione” ha assunto una connotazione globale e trasversale, che non interessa solo le comunità locali direttamente interessate ma l’intera collettività e che si contrappone a qualunque tipo di decisione politica, dagli eventi sportivi ai *summit* internazionali, dalle infrastrutture di difesa militare alle disinfestazioni su larga scala, dalle fonti di approvvigionamento energetico alle reti di trasporto, e così via.

---

<sup>308</sup> Il riferimento è alla nota teoria sociologica anglosassone formulata a partire dalle politiche messe in atto dalla presidenza Reagan negli Stati Uniti e dal premierato Thatcher nel Regno Unito negli anni Ottanta del secolo scorso, volte a limitare l’attività delle Amministrazioni centrali e, più in generale, a promuovere un ritiro generalizzato dello Stato dalle precedenti politiche interventiste, al grido di “*Rolling back the State*”.

Tale forma di contestazione, a ben vedere, muove da un'idea di "autogoverno" – diametralmente opposta al concetto stesso di democrazia rappresentativa – che vorrebbe imporre al potere centrale di "negoziare" – in condizioni di parità – ogni forma di intervento sul territorio in virtù di una pretesa "superiorità" che trova giustificazione nella *vicinitas* delle comunità locali agli interessi in gioco<sup>309</sup>.

In altre parole, ad essere messa in discussione è *“la stessa legittimazione delle istituzioni rappresentative superiori, nazionale o regionale, ad assumere decisioni in materie che toccano gli interessi delle comunità locali (potenzialmente tutte, quindi) (...) La recessione della «soggettività politica» e l’obnubilamento delle forme tradizionali della rappresentanza politica sono, in questa impostazione, evidenti”*<sup>310</sup>.

Sullo sfondo, comune a tutti i fenomeni sopra descritti, rimane un “complesso di inferiorità della politica” che affonda le radici, a sua volta, in un’evidente crisi del sistema dei partiti.

### **2.2.3. La crisi del sistema partitico e l’esigenza di nuovi canali di partecipazione politica.**

Oltre alla perdita del “monopolio della rappresentanza” rispetto alla comunità nazionale, il Parlamento subisce gli effetti della crisi di legittimazione che investe il sistema partitico nel suo complesso<sup>311</sup>.

---

<sup>309</sup> Secondo un’applicazione esasperata del principio di sussidiarietà, che sembra non conoscere il temperamento dei principi di differenziazione e di adeguatezza.

<sup>310</sup> Così A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 876-877: *“Si è tanto discusso dei limiti del centralismo, paralizzante e uniformizzante, ma del localismo non sempre si ha piena coscienza, avvertendosi ancora l’eco delle tendenze dei decenni precedenti in cui, in periodi di stagnazione, si erano manifestati gli effetti positivi delle tendenze localistiche dell’industria italiana. Così non è più; anzi il localismo rappresenta oggi un freno allo sviluppo e alla necessaria infrastrutturazione del territorio”*.

<sup>311</sup> Per un’analisi dei fattori più risalenti del fenomeno si rinvia a D. NOCILLA, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, p. 527 ss. Da ultimo cfr. L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 67 ss.

Come già anticipato, infatti, il *trend* inaugurato alla fine del XIX secolo sembra essersi invertito, e i partiti, da “volano” della partecipazione politica popolare, sembrano piuttosto essere divenuti – in tempi relativamente brevi – il principale elemento di debolezza del circuito rappresentativo.

In particolare, le forme tradizionali di partecipazione politica attraverso la “mediazione dei partiti” – un tempo in grado di ricondurre a unità e rappresentare compiutamente all’interno del Parlamento le molteplici istanze della società pluralista – oggi sono percepite, piuttosto, in contrapposizione alla libera volontà popolare <sup>312</sup>, come parte di un sistema che, nel suo complesso, è d’intralcio all’ingresso della società all’interno delle istituzioni rappresentative <sup>313</sup>.

Si è assistito pertanto ad un fenomeno, per così dire, di autogoverno degli interessi organizzati, con l’emersione di gruppi di pressione – alcuni anche interni allo Stato-apparato <sup>314</sup> – in grado di svolgere un ruolo sempre più incisivo

---

<sup>312</sup> In questo senso, i partiti sono passati dall’essere percepiti quali organismi potenzialmente “anti-sistema” agli albori della società di massa a vero e proprio “organo di Stato”, andando incontro ad un processo di burocratizzazione e di assimilazione all’apparato statale.

<sup>313</sup> E, infatti, come osserva D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, op. cit., p. XVIII, “*In un arco di tempo relativamente breve, infatti, si passa nel nostro Paese dalla onnipotenza partitocratica, che ha ampiamente svuotato le istituzioni parlamentari ma che è prosperata entro i recinti ideologici e funzionali del parlamentarismo assemblearistico (assunto come dogma della sovranità) alla crocefissione dei partiti come soggetti che subordinano ogni interesse generale agli interessi particolari; dalla ‘centralità del parlamento’ alle raffiche referendarie che vengono vissute e imposte come altrettante rivendicazioni della sovranità popolare di fronte alle prevaricazioni dei politici professionali operanti al riparo dei Palazzi del parlamentarismo*”.

<sup>314</sup> In questo senso A. BARBERA, op. ult. cit., p. 884-885, il quale osserva come “*la funzione di rappresentanza non è più da tempo monopolio parlamentare, essendo ormai svolta con sempre più evidente incisività da altri soggetti, o maggiormente legati alla società (come le organizzazioni sindacali o le organizzazioni di interessi) o incardinati nello stesso Stato (come i vari organismi di rappresentanza: Consigli nazionali, conferenze Stato-regioni- autonomie, Consiglio superiore della Magistratura)*”.



all'interno dello stesso contesto parlamentare <sup>315</sup>.

Tali gruppi di interesse o *lobbies*, peraltro, perseguono finalità profondamente diverse – e, per certi versi, opposte – rispetto alla funzione tradizionalmente svolta dal sistema partitico, in quanto si limitano a “rappresentare” – e massimizzare – gli interessi particolari a cui sono legati, laddove i partiti – già solo per il fatto di mirare al raggiungimento di una maggioranza politica e di dover formulare ed attuare programmi di governo – si fanno portatori di interessi generali – cioè *politici* – e svolgono – o dovrebbero svolgere – un'attività di sintesi e di concertazione politica sconosciuta ai gruppi di pressione <sup>316</sup>.

L'elemento più grave di tale contesto di crisi, tuttavia, resta il *deficit* di *rappresentatività* dei partiti tradizionali, cioè la perdita della capacità di intuire e proporre soluzioni ai *cleavages* della società pluralista <sup>317</sup>.

Ciò, per reazione, ha portato, da ultimo, ad una rincorsa sregolata al consenso popolare – epurata però da ogni “filtro” politico – venendo meno quel ruolo di sintesi politica del sistema partitico nel suo complesso <sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> Cosicché i disegni di legge presentati in Parlamento si ritrovano ciclicamente accerchiati da una pluralità di forti poteri di veto ed i provvedimenti infine adottati risultano spesso largamente condizionati dagli interessi organizzati (il che incide in misura non trascurabile anche sul livello della tecnica normativa). Sul punto cfr. S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano, 2000. D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma, 1997.

<sup>316</sup> E infatti, questi ultimi, per definizione, operano in un'ottica “antagonista” rispetto all'interesse generale e – a differenza dei partiti – sono al riparo rispetto ad ogni responsabilità politica in ordine alle decisioni che collaborano a definire. Sul punto si rinvia a J. H. KAISER, *Die representation organisierter interessen*, Berlin, 1978, trad. it. *La rappresentanza degli interessi organizzati*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 1993. Sullo studio di Kaiser sulla “rappresentanza di interessi organizzati” si rinvia a A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996.

<sup>317</sup> Secondo il macro-modello delle fratture sociali – centro-periferia, Chiesa-Stato, città-campagna, capitale-lavoro – elaborato da Rokkan e Lipset (cfr. S.M. LIPSET, S. ROKKAN, *Cleavages Structures, Party systems and voter Alignments. An Introduction*, in *Party Systems and Voter Alignments. Cross national perspectives*, New York, 1967).

<sup>318</sup> Sul punto cfr. L. ELIA, G. BUSIA, *Stato democratico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, p. 56- 80 e, in particolare, p. 70 ss.

Con il crollo delle grandi ideologie politiche e la fine dell'epoca del "pensiero forte"<sup>319</sup> – che ha comportato una "crisi di identità" dei principali soggetti politici della storia del novecento – i partiti, infatti, hanno perso quel chiaro sostrato di valori e linee programmatiche che contribuiva non poco alla razionalizzazione del sistema politico ed al collegamento tra partito e società. Sotto questo profilo, alla "crisi del rappresentante" fa da contraltare un processo che, da più parti, è stato definitivo di "crisi del rappresentato"<sup>320</sup>, per cui la ragione più profonda della crisi della rappresentanza politica andrebbe ricercata *"sul terreno sociale, vale a dire dal lato del rappresentato, e quindi nella perdita delle identità non solo collettive, ma anche individuali, determinata dallo sviluppo socio-economico delle democrazie consolidate"*<sup>321</sup>.

Sicché la crisi del partito di massa sarebbe conseguenza diretta del vuoto d'identità collettiva che caratterizza il contesto sociale contemporaneo, divenendo, a sua volta, un fattore di moltiplicazione della crisi che, in definitiva, può incidere sulla concreta declinazione dello stesso principio di sovranità popolare nel rapporto con le istituzioni democratiche<sup>322</sup>.

---

<sup>319</sup> Cfr. G. VATTIMO, *La società trasparente*, Milano, 1989, p. 17: *"Caduta l'idea di una razionalità centrale della storia, il mondo della comunicazione generalizzata esplose come una molteplicità di razionalità 'locali' - minoranze etniche, sessuali, religiose, culturali o estetiche- che prendono la parola, finalmente non più tacitate e represses dall'idea che ci sia una sola forma di umanità vera da realizzare, a scapito di tutte le peculiarità, di tutte le individualità limitate, effimere, contingenti"*.

<sup>320</sup> In questo senso M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 114 ss.

<sup>321</sup> Così M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, 2001, p. 119 ss., in particolare, p. 121.

<sup>322</sup> Sul punto risultano di impressionante attualità le incisive osservazioni di A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, *op. cit.*, p. 91: *"non solo in Italia, ma anche in tutti i paesi in cui permangono forme di democrazia mediata, la progressiva crisi dei partiti come strumenti di espressione della volontà popolare può condurre a forme di regressione dello stesso principio di sovranità popolare. La presenza di partiti ancorati saldamente alle loro basi popolari non ha impedito in questi paesi quanto Carrè de Malberg aveva avuto modo di rilevare in ordine"*

### 2.3. Prime conclusioni.

Di fronte ai profondi mutamenti in atto, ha ancora senso parlare di “crisi della rappresentanza parlamentare”? Non siamo piuttosto di fronte ad uno snodo cruciale della storia del nostro sistema istituzionale, che impone di prendere atto della nuova veste che i Parlamenti nazionali sono chiamati a ricoprire?

I processi di crisi sono evidenti e, tuttavia, rispetto al quesito sull’attualità della funzione delle istituzioni rappresentative, come evidenziato più volte, i Parlamenti nazionali – quali sedi principali, ancorché non esclusive, della rappresentanza politica – costituiscono tuttora uno strumento insostituibile di mediazione politica, di risoluzione dei *cleavages* sociali e d’integrazione democratica delle minoranze – tutti elementi fondamentali per la tenuta degli ordinamenti pluralisti liberaldemocratici – sicché deve ancora oggi concludersi nel senso che “*il parlamentarismo sia l’unica possibile forma reale in cui l’idea di democrazia possa essere attuata nell’odierno contesto sociale. Alla sorte del parlamentarismo è quindi legata la sorte della stessa democrazia*”<sup>323</sup>.

Senza avere la pretesa di esercitare un “monopolio della rappresentanza

---

*alla III Repubblica: un governo pressoché inesistente ridotto all’‘esecutivo minimo’ richiesto da Rousseau, ma alla cui base non sta la volontà generale del popolo sovrano ma la volontà particolare di rappresentanti di partiti che si erigono a titolari di sovranità e che considerano attentato alla democrazia tutto ciò che si oppone al loro monopolio (dalla scelta dei governi da parte degli elettori all’esercizio del potere presidenziale di scioglimento, ai referendum promossi dal basso, alle forme di decentramento territoriale, alla stessa autonomia del potere giudiziario)”*.

<sup>323</sup> Così H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, 1925, trad. it. *Il primato del parlamento*, a cura di C. GERACI, Milano, 1982, p. 174, richiamato da ultimo da G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2017, p. 1-11. Come evidenziato più volte, a tale conclusione porta anche il traumatico fallimento di tutti i tentativi che, nel corso della storia, hanno cercato di realizzare empiricamente sistemi di autogoverno – privi della mediazione rappresentativa – con riferimento a contesti sociali minimamente complessi – si pensi, ad esempio, all’esperienza della *Comune* di Parigi del 1871 – che, pertanto, risulterebbero tanto più irrealizzabili con riferimento alle moderne democrazie. Sul punto si veda E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 233 ss.; D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in *La rappresentanza politica*, Milano, 1985, p. 11.

politica” – idea ormai chimerica ed inattuale, se mai non lo è stata – il Parlamento deve poter tornare ad essere il luogo di ricomposizione dei conflitti che attraversano la società, in quanto le “*democrazie pluraliste hanno bisogno proprio di una sede nella quale si possa articolare il confronto tra i soggetti del pluralismo*”<sup>324</sup>.

D'altra parte, come visto, la presenza di “stagioni di crisi” e di nuovi assestamenti delle dinamiche del circuito rappresentativo costituiscono una costante nella storia della rappresentanza, sicché “*da quando esiste la rappresentanza politica (modernamente intesa, cioè nella veste di democrazia rappresentativa), si parla altresì di crisi della rappresentanza politica*”<sup>325</sup>.

Di fronte al problema ciclico della crisi della rappresentanza, allora, si deve concludere che, “*se vi è crisi, essa è crisi della teoria della rappresentanza e non delle istituzioni rappresentative*”<sup>326</sup>.

Si pone dunque l'esigenza di ripensare le forme tradizionali del modello rappresentativo liberaldemocratico alla luce delle nuove modalità di partecipazione politica della “società dell'informazione”.

---

<sup>324</sup> Così M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 115: “*La questione della crisi, allora, si deve spostare sul diverso piano dell'analisi della capacità del Parlamento di assolvere queste funzioni, poiché le altre che si vagheggiano sono, ormai, inattuali*”.

<sup>325</sup> Così D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, p. 8. Come osserva S. STAIANO, *La Rappresentanza*, *op. ult. cit.*, p. 40, “*si dovrebbe invero pensare si tratti di una condizione di 'crisi permanente', formula però contraddittoria, che designa quadri ricostruttivi indistinti, se si assume per crisi il punto di passaggio tra a dissoluzione di un ordine e la creazione di un ordine diverso, che però pure giunge a comporsi*”.

<sup>326</sup> Così H. EULAU, *Changing view of representation*, in H. EULAU e J.C. WAHLKE, *The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research*, 1978, p. 32, riportato in D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, *op. cit.*, p. 6.

---

## CAPITOLO III

### LA RAPPRESENTANZA POLITICA NELL'ERA DELL'E-DEMOCRACY

3.1. La democrazia elettronica: alcune considerazioni preliminari. – 3.1.1. L'evoluzione storica dell'*e-democracy*. – 3.2. Un nuovo modello di democrazia partecipativa: la c.d. "democrazia fluida". – 3.2.1. Le piattaforme di democrazia elettronica. – 3.2.2. I limiti della partecipazione politica "digitale". – 3.3. La rete come strumento di democrazia diretta? – 3.3.1. Dall'*e-voting* al c.d. *i-voting*: vantaggi e rischi. – 3.3.2. La democrazia diretta digitale può sostituirsi alla democrazia rappresentativa? – 3.4. Il ruolo dell'*e-democracy* nella democrazia rappresentativa. – 3.5. Conclusioni.

#### 3.1. La democrazia elettronica: alcune considerazioni preliminari.

Con l'espressione "democrazia elettronica" o "*e-democracy*"<sup>327</sup> o "democrazia digitale" si fa riferimento, in generale, all'impiego della tecnologia dell'informazione (c.d. "IT"<sup>328</sup>) nel funzionamento dei moderni sistemi democratici<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Termine questo composto dal confisso "e-" (ricavato dall'aggettivo inglese "*electronic*") e dal sostantivo "*democracy*".

<sup>328</sup> Acronimo di "*Information Technology*", che ricomprende tutte le attività tecnologiche che utilizzano sistemi di telecomunicazione per memorizzare, trasmettere ed elaborare dati. A sua volta, ricomprende al suo interno tre settori fondamentali, legati all'*hardware*, al *software* ed alle tecnologie ICT (*Information and Communications Technology*), ovvero all'insieme dei metodi e delle tecniche utilizzate nella trasmissione, ricezione ed elaborazione di dati e informazioni digitali.

<sup>329</sup> In particolare, l'utilizzo generalizzato di tale espressione risale alla fine degli anni novanta del XX secolo – cfr. B.N. HAGUE, B.D. LOADER, *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, Londra, 1999; K.L. HACKER, J. VAN DIJK, *What is Digital Democracy?*, in *Digital Democracy. Issues of theory and practice*, Londra, 2000, p. 1-9 – quando l'uso di termini analoghi precedentemente impiegati – come "*teledemocracy*" (cfr. T. BECKER, *Teledemocracy: Bringing power back to the people*, in *Futurist*, p. 6, 1981) o "*virtual democracy*" o "*cyberdemocracy*" – cominciò a risultare ormai inadeguato a ricomprendere la vastità delle possibili applicazioni delle nuove tecnologie dell'informazione ai sistemi democratici (cfr. sul punto S. COLEMAN, D. NORRIS, *A new agenda for e-democracy*, in *Oxford Internet Institute Forum Discussion Paper*, n. 4, 2005, p. 6 ss.). Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del termine e delle espressioni che lo hanno preceduto si rinvia a T. VEDEL, *The idea of electronic democracy: Origins, visions and questions*, in *Parliamentary Affairs*, 2006, 59, p. 226-235. L'utilizzo generalizzato del termine *e-democracy* è poi stato ufficialmente sancito nel 2009 anche dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del

Più specificamente, nello studio sulla democrazia elettronica in Europa da ultimo commissionato dal Parlamento europeo – *Prospect for e-democracy in Europe*<sup>330</sup> – l'*e-democracy* viene definita, in senso ampio, come “*the practice of democracy with the support of digital media in political communication and participation*”<sup>331</sup>.

È necessario, pertanto, formulare una prima notazione sulla portata di tale termine, che costituisce anche un *caveat* metodologico per lo sviluppo delle successive riflessioni: per *e-democracy*, infatti, non si intende, di per sé, un modello alternativo al sistema democratico – per così dire – “tradizionale”<sup>332</sup>;

---

Consiglio d'Europa sulla democrazia elettronica  
([https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf)).

<sup>330</sup> Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS\\_STU\(2018\)603213](http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2018)603213). Si tratta di uno studio rientrante nel *Science and Technology Options Assessment panel* (STOA), condotto dall'*European Technology Assessment Group* (ETAG) sotto la direzione del *Scientific Foresight Unit* e della Direzione Generale per i Servizi di ricerca parlamentare (DG EPRS) presso il Parlamento europeo. Lo studio si divide in tre parti fondamentali: una prima parte è dedicata all'esame della letteratura e della produzione scientifica più recente in materia di *e-democracy*; la seconda parte, invece, si occupa di prendere in esame 22 casi studio di applicazione concreta delle ICT alla vita politica delle democrazie europee, svolgendo così una valutazione empirica e comparativa di tali esperienze; infine, la terza parte, esamina l'applicabilità di tali modelli allo sviluppo dell'*e-democracy* nell'UE, cercando di individuare nuove opzioni per incrementare e migliorare la partecipazione politica “digitale” a livello europeo. Per un precedente studio sistematico sul fenomeno dell'*e-democracy* in Europa si rinvia a R. KIES, F. MENDEZ, P. SCHMITTER, A. TRECHSEL, *Evaluation of the Use of New Technologies in order to Facilitate Democracy in Europe*, *STOA Working Paper*, 116 EN, 2002, European Parliament.

<sup>331</sup> Così *Prospect for e-democracy in Europe*, *op. cit.*, I, p. 7. Pertanto, l'*e-democracy* si differenzerebbe dalla c.d. *e-participation*, limitandosi quest'ultima ad indicare – più specificamente – tutte le forme di partecipazione politica che fanno uso dei media digitali, compresi i meccanismi formalmente istituzionalizzati e l'impegno civico informale (cfr. *ibidem*, p. 20).

<sup>332</sup> Resta evidentemente impregiudicata la questione – che sarà successivamente affrontata – del (eventuale) mutamento di paradigma imposto dalla c.d. *e-democracy* agli ordinamenti costituzionali contemporanei, e cioè se l'impiego di tali nuove forme di partecipazione democratica produca effetti ormai talmente rivoluzionari e dirompendi da mettere in discussione gli stessi principi fondanti del sistema democratico rappresentativo. Ciò che preme rilevare – almeno in questa fase – è che il termine, di per sé, si riferisce pur sempre al *mezzo*

con tale espressione, piuttosto, si fa riferimento all'impiego delle tecnologie dell'informazione nella vita politica delle moderne democrazie, secondo forme che si aggiungono – senza necessariamente sostituirsi – ai tradizionali canali di partecipazione democratica <sup>333</sup>.

In questo senso, ai fini del presente discorso, non rientrerebbe nell'ambito dell'*e-democracy* propriamente intesa l'attività di c.d. *e-governance* – che si riferisce più specificamente all'impiego delle ICT nel collegamento tra gli *stakeholder* e le istituzioni, al fine di influenzare il processo decisionale politico – nonché il c.d. *e-government* – ovvero l'impiego delle ICT nelle funzioni amministrative e nell'organizzazione della P.A., anche al fine di garantire la fruizione di servizi pubblici elettronici da parte dei cittadini <sup>334</sup>. Parimenti, il

---

impiegato per la partecipazione alla vita politica e non ad un sistema democratico “alternativo”.

<sup>333</sup> Cfr. sul punto K.L. HACKER, J. VAN DIJK, *What is Digital Democracy?*, op. cit., p. 9: “*We define digital democracy as a collection of attempts to practise democracy without the limits of time, space and other physical conditions, using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional ‘analogue’ political practices*”.

<sup>334</sup> La sovrapposizione semantica e concettuale fra i termini sopra richiamati è da farsi risalire, in definitiva, all'origine storica dell'*e-democracy* che, come si dirà meglio nel prosieguo, muove i primi passi proprio a partire dall'impiego dell'informatica nel settore pubblico per il trattamento dei dati e, in generale, per l'efficientamento dei servizi amministrativi, cioè di ambiti che oggi si farebbero rientrare, più correttamente, nella categoria dell'*e-government*. L'inestricabile vicinanza tra i vari ambiti di applicazione delle ICT nella sfera pubblica, infatti, si è riflessa – almeno inizialmente – anche a livello normativo, con discipline e documenti programmatici che spesso trattavano di temi attinenti all'una o all'altra sfera in maniera promiscua e indifferenziata (in questo senso si veda il documento “*eEurope 2005 Action Plan*”). Peraltro, a livello europeo, i documenti programmatici si sono concentrati – finora – soprattutto sul supporto dell'*e-government* – in particolare con riferimento ai processi di digitalizzazione della Pubblica amministrazione, volti a incrementare la trasparenza dell'*agere* amministrativo e la qualità e la fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini europei – come emerge già dalla c.d. “Dichiarazione di Malmo sulle politiche di *e-government*” del 2009 e dal “Piano d'azione e-Government 2011-2015”, seguito dall'attuale Piano d'azione per il 2016-2020 (cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=IT>). Da ultimo, anche la “Strategia del mercato unico digitale per l'Europa” del 2015 e la c.d. “Dichiarazione di Tallinn” del 2017 individuano l'*e-government* quale elemento chiave per il funzionamento del mercato unico europeo. Sul punto, si veda I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and e-democracy in Internet Policy Review*, 2016, <https://policyreview.info/articles/news/multilevel->

concetto di *e-democracy* non si esaurisce nella c.d. *e-participation*, termine con il quale si fa riferimento, solitamente, alla partecipazione dei cittadini – supportata dalle ICT – nei processi che interessano l’esercizio dei pubblici poteri <sup>335</sup>: l’*e-democracy*, infatti, ricomprende al suo interno un sistema più ampio e variegato di possibili applicazioni delle tecnologie dell’informazione <sup>336</sup>, che spaziano dal coinvolgimento dei cittadini nei temi del pubblico dibattito al confronto politico tramite piattaforme informatiche, dalla condivisione di contenuti e di proposte normative a veri e propri processi deliberativi, fino ad arrivare alla presentazione di petizioni, allo svolgimento di consultazioni *on-line* (c.d. *i-voting*) ed all’utilizzo del c.d. *e-voting* nelle consultazioni elettorali.

---

[constitutionalism-and-e-democracy/407](#). Per una completa disamina dello stato di sviluppo dell’*e-government*, a livello internazionale, si rinvia all’*e-government survey* delle Nazioni Unite per il 2018 ([https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf)). Sulla differenza sostanziale tra *e-democracy* e *e-government* si rinvia a I. PERNICE, *E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe*, in *HIIG Discussion Paper Series*, Berlino, 2016, p. 4-5.

<sup>335</sup> Sul punto si v. E. LIRONI, *Potential and Challenges of E-Participation in the European Union. Study for the AFCO Committee, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Brussels, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL\\_STU\(2016\)556949\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU(2016)556949_EN.pdf).

<sup>336</sup> Così, ad esempio, J. VAN DIJK – *Digital Democracy: Vision and Reality*, in I. SNELLEN, M. THAENS, W. VAN DE DONK, *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, 2012, p. 54 – individua all’interno del *genus* “*e-democracy*” 13 categorie di partecipazione digitale, a seconda delle diverse fasi del ciclo politico in cui si inseriscono, includendovi, ad esempio, l’*e-legislation*, l’*e-parliament*, l’*e-polling*, l’*e-information*, l’*e-deliberation*, l’*e-petitions*, l’*e-campaigning*, l’*e-consultation*, l’*e-budgeting*, l’*e-voting*, etc. Tale classificazione, tuttavia, ricomprende al suo interno anche forme di *e-participation* più correttamente ascrivibili alle categorie del c.d. *e-government* e della *e-governance*, sulla cui differenza rispetto al “concetto tecnico” di *e-democracy* si rinvia alla successiva nota. Sulla pluralità di significati potenzialmente ascrivibili al termine “*e-democracy*” si rinvia a P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, n. 3/2003, p. 465 ss.; D. PITTEI, *Democrazia elettronica*, Roma-Bari, 2007, p. 16 ss.; E. DE BLASIO, *Democrazia digitale. Una piccola introduzione*, Roma, 2014.



### 3.1.1. L'evoluzione storica dell'*e-democracy*.

Il progressivo impiego delle tecnologie dell'informazione – elemento caratterizzante della c.d. “terza rivoluzione industriale”<sup>337</sup> – ha infatti trasformato profondamente l'organizzazione della società ed ha influito sullo stesso circuito della rappresentanza politica, creando nuovi canali di partecipazione democratica – secondo forme (apparentemente) meno bisognose della mediazione partitica – modificando lo stile della comunicazione politica ed il processo di formazione dell'opinione pubblica<sup>338</sup>.

Tali fenomeni hanno portato alla nascita della c.d. “democrazia digitale” secondo fasi progressive: dall'impiego dei primi computer come strumenti per il trattamento dei dati – utilizzati soprattutto nel settore pubblico come strumenti di *e-governance* – allo sviluppo della rete internet che – in uno con la diffusione capillare, prima, dei *personal computer*, poi, di varie tipologie di *device* capaci di una connessione in tempo reale<sup>339</sup> – ha creato un sistema interattivo, globale e decentralizzato fondato su una comunicazione essenzialmente orizzontale<sup>340</sup>,

---

<sup>337</sup> E infatti, alla prima rivoluzione industriale del XVII secolo – incentrata sullo sviluppo delle macchine e sulla tecnologia dei processi produttivi – ad alla successiva rivoluzione industriale del XIX secolo – legata, oltre che allo sviluppo scientifico, all'organizzazione industriale e della forza lavoro – si è aggiunta, nel corso del XX secolo, una terza svolta epocale, quella della rivoluzione *informatica*, legata alla trasmissione ed all'elaborazione delle informazioni secondo procedure automatizzate. Sul punto si rinvia a D. FISICHELLA, *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Roma, 1994, p. 137 ss.

<sup>338</sup> Cfr. sul punto A. PAPA, *Democrazia dell'informazione e formazione dell'opinione pubblica*, in *Atti del Convegno “Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo”*, in *federalismi.it*, Milano, n. 1/2017; M. CUNIBERTI, *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, in *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Milano, 2008, p. 349 ss.

<sup>339</sup> Sulla definitiva rivoluzione imposta dalla diffusione degli *smartphone* – anche per gli effetti che tale fenomeno produce inevitabilmente nel modo di intendere la partecipazione politica in senso ampio – cfr. S. STIEGLITZ, T. BROCKMANN, *The impact of smartphones on e-participation*, in *Proceedings of the 46th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, Maui, 2013, p. 1734-1743.

<sup>340</sup> In questo senso, il passaggio dalla “teledemocrazia” alla “*cyber-democrazia*” si caratterizza

fino, da ultimo, alla diffusione delle piattaforme informatiche quali veri e propri laboratori di democrazia “dal basso”<sup>341</sup>.

A tali fasi del progresso tecnologico sono corrisposte altrettante visioni “utopistiche” sui possibili futuri sviluppi della democrazia: dalle teorie sulla c.d. “teledemocrazia” o “videodemocrazia” degli anni ’80 – in cui si sottolineavano le prospettive sull’eguaglianza nell’accesso alle informazioni e sulla partecipazione al dibattito politico<sup>342</sup> – alla letteratura sulle c.d. “comunità virtuali” tipica degli anni 90’ – viste come nuova opportunità di costituire esperienze e dinamiche comunitarie ormai perdute nella società contemporanea post-industriale<sup>343</sup> – fino ad arrivare al XXI secolo, con la concezione della c.d.

---

soprattutto per la differente prospettiva comunicativa, laddove, mentre la prima si configurava come forma di comunicazione tendenzialmente unilaterale e verticale – i cui contenuti erano determinati dall’alto – la seconda consente il passaggio ad una comunicazione *orizzontale* – che permette la partecipazione dal basso di tutti gli utenti-cittadini, senza alcuna limitazione all’ingresso, se non quella legata al possesso della strumentazione *hardware* e delle conoscenze necessarie – e *diffusiva*, in quanto consente la condivisione di contenuti *on-line*. Sul punto si veda F. DONATI, voce *Internet (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2014, p. 532-545; P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze, Relazione al Convegno annuale AIC su “Costituzionalismo e globalizzazione”*, Salerno, 23-24 novembre 2012, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu). Sulle caratteristiche della c.d. videopolitica e sulla verticalizzazione della comunicazione cfr.

A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 878, il quale osserva come “*il posto della piazza è progressivamente occupato da una «agorà elettronica». In essa i messaggi non sono più orizzontali ma frutto di un rapporto verticale mentre la relazione con lo spettatore è di tipo unidirezionale e l’immagine – ci dice McLuhan – è già essa stessa un messaggio, al di là della parola. Da allora in poi chi controllerà i mezzi televisivi potrà controllare il nucleo stesso della comunicazione politica, come mai avvenuto fin qui. La comunità da rappresentare si riduce a una somma di individui sottoposta passivamente ai mezzi di informazione, e si riducono le possibilità degli individui di formarsi autonomamente un’opinione attraverso la discussione: lo scorrere delle immagini sostituisce il discorrere su cui si basava il liberale government by discussion*”.

<sup>341</sup> Sul punto cfr. M. DASSU, R. MENOTTI, *Digital power and democracy*, in [aspeniaonline.it](http://aspeniaonline.it), n. 80-81, 2018, [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/dass/dassu-menotti\\_aspen\\_12\\_12\\_18.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/dass/dassu-menotti_aspen_12_12_18.pdf).

<sup>342</sup> Cfr. sul punto B.J. BARBER, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984.

<sup>343</sup> H. RHEINGOLD, *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*.

“nuova democrazia” – caratterizzata dall’ampliamento della partecipazione ai processi democratici attraverso l’utilizzo della rete internet – e del c.d. “WEB 2.0” – che si prefigge, in definitiva, di creare un “ponte diretto” tra le consultazioni *on-line* ed il processo politico decisionale <sup>344</sup>.

Per riassumere efficacemente i profili sopra illustrati, si possono individuare tre dimensioni fondamentali in cui si è storicamente sviluppata l’*e-democracy*, legate, rispettivamente, all’accesso pubblico all’*informazione*, allo sviluppo della *discussione* e del confronto politico e, da ultimo, alla possibilità di utilizzare gli strumenti di *e-democracy* quale mezzo di *decisione* politica <sup>345</sup>.

Sotto il primo profilo, è indubbio che la facilitazione dell’accesso all’informazione ed ai temi del dibattito pubblico consenta di valorizzare la componente funzionale della libertà di manifestazione del pensiero <sup>346</sup> quale

---

Reading, 1993, *trad. it.* in *Comunità virtuale. Parlare, incontrarsi, vivere nel ciberspazio*, Milano, 1994, <http://www.well.com/www/hlr/vcbook/>.

<sup>344</sup> E infatti, il risultato più evidente e più significativo finora raggiunto dall’*e-democracy* è stato senz’altro l’incredibile avanzamento delle possibilità di accesso e di scambio di informazioni relative alla sfera pubblica, che hanno certamente alimentato il dibattito politico e la partecipazione dei cittadini alla vita politica. E, tuttavia, al miglioramento di tali condizioni, non è ancora corrisposta la capacità di incidere significativamente sui processi decisionali in seno alle istituzioni democratiche. In questo senso, cfr. J. VAN DIJK, *Digital Democracy: Vision and Reality*, in I. SNELLEN, M. THAENS, W. VAN DE DONK, *Public Administration in the Information Age: Revisited*. Amsterdam, 2012, p. 53 ss., il quale nota come nonostante la diffusione capillare di piattaforme digitali di confronto e consultazione politica e della facilità di accesso alle informazioni nella prassi della vita politica delle moderne democrazie emergono “*no perceivable effect of these debates on decision-making of institutional politics*”. Sulle implicazioni delle teorie del c.d. Web 2.0 applicato alle democrazie rappresentative si tornerà nel prosieguo.

<sup>345</sup> Tripartizione, questa, ripresa anche da T. VEDEL, *The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 59, n. 2, Parigi, 2006, p. 226-235; nonché, da ultimo, dal c.d. “*e-participation index*” delle Nazioni Unite (cfr. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>): “*The index measures e-participation according to a three-level model of participation including: 1) e- information (the provision of information on the internet), 2) e-consultation (organizing public consultations online), and 3) e-decision-making (involving citizens directly in decision processes) (UN, 2016: 54)*”.

<sup>346</sup> Cfr. A. PREVIATO, *Dalla Relazione sull’E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull’E-*

elemento fondamentale per il corretto funzionamento del sistema democratico<sup>347</sup>: la formazione dei cittadini e l’aggiornamento costante rispetto all’attualità politica, infatti, alimenta l’interesse verso i temi del pubblico dibattito, crea le condizioni perché vi sia un – reale – controllo diffuso sull’operato dei governanti<sup>348</sup>, facilita una partecipazione consapevole alle elezioni e concorre a rendere effettiva la responsabilità politica dei rappresentanti<sup>349</sup>.

---

*Government: l’auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 12, 2018: “Internet e le innovazioni tecnologiche rappresentano uno sviluppo della libertà fondamentale di manifestazione del proprio pensiero, così marcato da rimodulare al proprio interno una sotto-categoria indicata col pseudonimo di “libertà informatica”. Tale espressione configura il diritto di partecipazione alla società virtuale, al cui interno ogni individuo partecipante è sovrano nelle sue decisioni. Una libertà che non si limita più a diffondere e manifestare le proprie opinioni e pensieri, ma che si estrinseca nella costituzione di rapporti, nella trasmissione e ricezioni di informazioni senza vincoli e limitazioni. Tutto ciò non ha comportato conseguenze solo in una prospettiva personalistica tramite un’accresciuta capacità di autodeterminazione dell’individuo, ma si sta riflettendo anche sui caratteri della democrazia stessa, la quale vede affiancarsi alla tradizionale forma rappresentativa una c.d. “democrazia di massa”: basata non tanto sul presupposto della delega, quanto sulla “partecipazione del cittadino alla vita della collettività in forma di partecipazione al potere pubblico”.

<sup>347</sup> Sulla concezione funzionale dell’art. 21 Cost. cfr. già P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, p. 10. Cfr. A. PAPA, *op. ult. cit.*, p. 7-8: “Questo secondo angolo visuale, complementare al primo, trasforma la manifestazione del pensiero in un processo nel quale assume rilevanza non solo colui che si esprime per informare (in senso lato), ma anche – e anzi soprattutto – il destinatario della diffusione della notizia o dell’opinione, con la conseguente configurazione di un “diritto ad essere informati” quale situazione giuridica soggettiva piena. Ciò comporta la necessità di garantire il pluralismo, anche nella forma della pari opportunità di accesso ai mezzi di informazione, e l’attendibilità del pensiero (che in quanto espresso per informare assume la connotazione del sapere e della competenza) che viene diffuso”.

<sup>348</sup> Cfr. J.B. BARBER, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, in *University of California Press*, Berkeley, p. 276, che osserva come l’eguaglianza nell’accesso alle informazioni costituisca il presupposto principale per la corretta formulazione del giudizio politico e per la partecipazione attiva come “responsible citizen”.

<sup>349</sup> Sul punto cfr. S. COLEMAN, G. MOSS, *Under construction: the field of online deliberation research*, in *Journal of information technology & politics*, 9, 2012, p. 4, i quali osservano, peraltro, che “There exist more opportunities than ever before for citizens wishing to have their say, via the media or directly to local and national governments, but there is a more pervasive sense of disappointment than ever before that citizens are outside the citadels of

Le possibilità offerte dall'accesso generalizzato alle informazioni relative alla sfera pubblica ed all'attualità politica costituiscono, al tempo stesso, il presupposto fondamentale per il secondo profilo di sviluppo dell'*e-democracy*, quello collegato al confronto ed alla condivisione di contenuti nella "sfera pubblica digitale": la diffusione della rete internet, infatti, ha indubbiamente delineato nuovi luoghi – o "non luoghi"<sup>350</sup> – di discussione pubblica, fondamentali per lo sviluppo critico delle idee. Da tempo, infatti, la "piazza" – in senso fisico – ha smesso di essere il luogo privilegiato della dialettica politica, sicché le possibilità offerte dalla rete consentono di disporre di una rinnovata "agorà digitale", in cui alimentare il confronto democratico: il c.d. "cyber-spazio", infatti, per la sua stessa struttura presenta una naturale predisposizione a costituire il "terreno di coltura" ideale di nuove forme di confronto e di dialogo democratico e di "auto-organizzazione politica". La stessa configurazione della rete come fenomeno – tendenzialmente – "de-regolato" ha contribuito alla sua percezione come "sfera pubblica globale"<sup>351</sup>, nella quale si prospettano nuovi spazi di libertà – inimmaginabili fino a poco tempo fa – sostanzialmente sottratti al "controllo" dello Stato, almeno nell'assetto attuale<sup>352</sup>.

---

*power, and that those within do not know how to listen to them*".

<sup>350</sup> Così G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017, p. 237.

<sup>351</sup> Cfr. sul punto J. HABERMAS, *Internet and Public Sphere. What the web Can't Do*, intervista con M. SCHWERING., trad. it. L. CEPPA, *Resetdoc.org*, 2014, <https://www.resetdoc.org/story/internet-and-public-sphere-what-the-web-cant-do/>; G.T. HOSKINS, *Meet the habermasses: Charting the emergence of a social media-enabled public sphere in new democracies*, in *International Journal of Technology, Knowledge and Society*, 2013, 9, p. 25-39; M.D. WEST, *Is the Internet an Emergent Public Sphere?*, in *Journal of Mass Media Ethics*, 2013, 28, p. 155- 159.

<sup>352</sup> Sottolinea la necessità di una regolazione normativa della rete S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010, p. 339 ss., il quale osserva come se è vero che internet si configura come "il più grande spazio pubblico che l'umanità abbia conosciuto (...) la rete che avvolge l'intero pianeta", d'altra parte tale spazio non ha un vero e proprio "regolatore", per cui "diritti senza terra vagano alla ricerca di un costituzionalismo globale che dia loro ancoraggio e garanzia".

Da qui il terzo ed ultimo profilo di sviluppo dell'*e-democracy*, che attiene proprio alla definizione di strumenti che, sfruttando le – innegabili – capacità diffusive e partecipative dell'IT, consentano di incidere sul processo di formazione di decisioni politiche concrete <sup>353</sup>.

In questa prospettiva – accogliendo le concezioni più radicali delle teorie sulla c.d. “nuova democrazia” – l'*e-democracy*, allo stato attuale, sarebbe chiamata a svolgere tre funzioni fondamentali, legate, rispettivamente, all'attività di “controllo diffuso” dell'operato dei rappresentanti, alla capacità di “dettare” i programmi politici delle principali forze partitiche e, infine, alla possibilità di incidere sul – e, potenzialmente, di sostituirsi alle istituzioni rappresentative nel – processo di decisione politica <sup>354</sup>.

Tale ultimo passaggio sembrerebbe prospettare il superamento dell'attuale sistema costituzionale liberal-democratico – incentrato, prevalentemente, sulle

---

<sup>353</sup> Si pensi, in particolare, alla possibilità di consultare i cittadini sui principali temi politici (*e-consultations*) o perfino di consentire la loro partecipazione nella redazione e presentazione di progetti normativi (*e-deliberative designs*, *e-initiatives*, *e-petitions*, etc.). Individua nell'attività deliberativa il carattere propriamente distintivo dell'*e-democracy* – rispetto alle molteplici modalità di utilizzo delle ICT nelle declinazioni dell'*e-governance* e dell'*e-government* – A. CHADWICK, *Bringing E-Democracy Back In: Why It Matters For Future Research On E-Governance*, in *Social Science Computer Review*, vol. 21, n. 4, p. 448 ss.

<sup>354</sup> Si tratta di funzioni che riprendono le fasi di sviluppo sopra descritte nell'“evoluzione storica” dell'*e-democracy* sotto la specifica prospettiva del contributo effettivo alla definizione delle decisioni politiche. In questo senso, si v. lo studio già citato “*Prospect for e-democracy in Europe*”, *op. cit.*, p. 58, che riassume tali profili nella tripartizione tra 1) *monitoring*, 2) *agenda setting*, e 3) *decision-making*: “A basic category of *e-participation* mainly serves a *monitoring and control function and comprises participatory activities which focus on politically relevant digital information, online deliberation and exchange (e-information, e-deliberation) with the potential to enhance transparency and control of political processes, actors and decisions*” (...) A second category of *participatory practices which are aided by digital tools and mainly contribute to setting the political agenda may also start with accessing politically relevant information (e-information) and discussing political issues (e-deliberation), but extend to activities such as mobilising support for political projects (e-campaigning), and submitting formal requests to government institutions (e-petitions)*. (...) Finally, *e-participation which contributes to decision-making processes directly or indirectly comprises providing cognitive or evaluative input to political decisions (e-consultation), setting priorities for or determining budget expenditure (e-participative budgeting), and casting votes on political alternatives (e-voting)*”.

forme della democrazia rappresentativa – verso un nuovo modello, in cui i mezzi tecnici dell’*e-democracy* consentirebbero di far crescere il peso ponderale della c.d. democrazia partecipativa e, in definitiva, di assegnare una nuova – e per certi versi, inedita – centralità alle forme e agli strumenti della democrazia diretta nella sua variante “digitale”.

Per affrontare compiutamente tale tematica, è necessario, preliminarmente, analizzare l’impatto dell’*e-democracy* sulle dinamiche dei moderni sistemi democratici – svolgendo un compiuto giudizio critico sulla natura e sui limiti della democrazia digitale – osservandone, in particolare, l’incidenza trasversale sulla triplice ripartizione delle forme di esercizio della sovranità popolare accolta nel nostro ordinamento costituzionale, e cioè, rispettivamente, sulle forme della c.d. *democrazia decentrata o partecipativa*, sugli istituti di c.d. *democrazia diretta* e, infine, sullo stesso modello della c.d. *democrazia rappresentativa* <sup>355</sup>.

### **3.2. Un nuovo modello di democrazia partecipativa: la c.d. “democrazia fluida”.**

Sotto un primo profilo, come visto, l’*e-democracy* costituisce senz’altro un grande volano per lo sviluppo ed il rilancio della democrazia c.d. decentrata o partecipativa <sup>356</sup>, sia sul piano della partecipazione personale – *uti singoli* – sia

---

<sup>355</sup> Sugli elementi propri di ciascuna componente si rinvia a M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 2004, p. 180 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. ALLEGRETTI, Firenze, 2010, p. 65 ss.

<sup>356</sup> Sulla cui natura e caratteristiche fondamentali – oltre a quanto già rilevato nel precedente capitolo – si rinvia a U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 2 ss., il quale evidenzia come “vi è nella democrazia partecipativa un salto di qualità rispetto alle semplici pratiche partecipative e, sia storicamente che logicamente, essa pretende staccarsi dall’antica partecipazione, facendo maturare una più intensa presenza dei cittadini nell’attività istituzionale”, attraverso “procedure in cui istituzioni e società compartecipano nella formazione di una decisione o altra attività pubblica, con un ruolo forte di entrambe”.

sul piano della partecipazione politica che passa attraverso l'appartenenza alle diverse configurazioni dell'associazionismo ed agli stessi partiti politici – *uti cives*<sup>357</sup>.

La rete, infatti, ha agevolato enormemente le possibilità di confronto e di dialogo interno in seno ai gruppi intermedi ed alle formazioni sociali<sup>358</sup>: a prescindere dal luogo in cui si risiede è possibile partecipare – seppur in maniera virtuale – alla vita associativa, esprimere la propria opinione, instaurare un confronto con gli altri membri<sup>359</sup>.

A fronte di tali possibilità, gli spazi per l'esercizio di libertà come quelle di associazione e di manifestazione del pensiero nonché le sedi del confronto pubblico e della deliberazione si estendono dai luoghi fisici – le piazze, i circoli politici, i palazzi delle istituzioni – fino al c.d. *cyberspazio*<sup>360</sup>, il quale consente

---

<sup>357</sup> Sul punto si veda V. STORNI, *Internet, partecipazione e associazionismo*, in *La rete Internet come spazio di partecipazione giuridica. Una prospettiva giuridica*, op. cit., p. 174 ss.

<sup>358</sup> Si v. specificamente M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, Milano, 2002.

<sup>359</sup> Come è stato notato, infatti, l'*e-democracy* – oltre a fornire nuove modalità di confronto politico – ha determinato, al tempo stesso, una “riscoperta” dei tradizionali strumenti della partecipazione politica. In questo senso cfr. R. GIBSON, M. CANTIJOCH, *Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of the Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline?*, in *Journal of Politics*, 2013, p. 714, che osserva come “*Offline types of political engagement are re-emerging online*”.

<sup>360</sup> In realtà, tale estensione è meno scontata di quanto potrebbe sembrare, e la sua riconduzione entro precisi schemi normativi è tutt'ora oggetto di una delicata opera di definizione, da parte del Legislatore nazionale ed europeo e della stessa giurisprudenza delle Corti nazionali e sovranazionali. Per una disamina delle principali questioni ancora aperte e per la loro risoluzione ad opera dell'interprete – in luogo di procedimenti di revisione costituzionale – cfr. F. GALLO, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e le nuove forme di partecipazione*, op. cit., p. 67: “*Le «formazioni sociali» di cui all'art. 2 Cost. possono essere anche le comunità virtuali create nel cyberspazio? Le garanzie della libertà personale offerte dall'art. 13 devono riguardare anche il corpo “elettronico” rileggendo in questo senso l'habeas corpus come habeas data? Ha senso distinguere tra dati “esterni” e dati “interni” delle comunicazioni svolte su Internet e costruire su questa distinzione la problematica relativa alla libertà e alla segretezza di questi dati, come ha fatto la Corte costituzionale tedesca con una sentenza del 2 marzo 2010 (1 BvR 256, 263 e 586/08)? Come si atteggia in Rete la libertà di associazione di cui all'art. 18? Sempre con riferimento all'art. 21, il diritto di manifestare il proprio pensiero*



nuove forme di “dialogo” tra rappresentanti e rappresentati, tra le istituzioni ed i cittadini politicamente attivi.

In tale ambito, svolge un ruolo fondamentale il fenomeno – a cui si è già incidentalmente accennato – delle c.d. “piattaforme elettroniche” di democrazia *on-line*.

Si tratta di strumenti di partecipazione – sempre più diffusi – i quali coniugano, al tempo stesso, forme di partecipazione e di confronto politico – quali, ad esempio, condivisione di proposte normative, gruppi di discussione, *forum*, attività di propaganda in senso stretto, *etc.* – e strumenti che si potrebbero definire di “democrazia diretta” in senso lato <sup>361</sup>.

Tale carattere, per così dire, “ibrido” delle principali piattaforme digitali e la presenza di plurime “funzioni” eterogenee al loro interno, ha portato a coniare il termine di c.d. “*democrazia fluida*” per riferirsi al particolare tipo di

---

*deve essere messo o no in rapporto con il diritto all'anonimato nelle comunicazioni elettroniche? E – fermo restando che la conoscenza è un bene pubblico globale – l'accessibilità alla proprietà garantita dall'art. 42, secondo comma, deve tradursi nella libera appropriabilità di determinati beni per via elettronica, secondo la logica del “bene comune”, che dovrebbe escludere l'identificazione personale dei soggetti che accedono? E ancora, andando più nello specifico: sono le riunioni telematiche o virtuali, rese possibili dalla connessione tramite Internet, vere e proprie riunioni e, come tali, ricomprese nel riconoscimento della libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost.? La soluzione di queste problematiche a livello di ordinamento interno, a volte, può essere oggetto di interpretazioni evolutive rimesse agli operatori giuridici e ai giudici (soprattutto alla Corte costituzionale), a volte, può richiedere però interventi di revisione costituzionale che evitino inammissibili sovrainterpretazioni”.*

<sup>361</sup> Su queste ultime si tornerà più diffusamente nel successivo paragrafo. Restano, invece, al di fuori del panorama delle piattaforme elettroniche – quali strumenti di “democrazia digitale” – le c.d. “piattaforme di consultazione pubblica”, che si riferiscono, piuttosto, ad “*un'attività consultiva condotta da un soggetto pubblico mediante il proprio sito web istituzionale col fine di acquisire in via diretta pareri e osservazioni da parte della cittadinanza su questioni rilevanti per la vita della comunità*” (così M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare*, in *La rete Internet come spazio di partecipazione giuridica*, *op. cit.*, p. 69) e che più correttamente dovrebbe farsi rientrare nel contesto dell'*e-governance*. Con riferimento all'esperienza italiana – per un esempio tra tutti – si pensi soprattutto alle consultazioni svolte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il portale *partecipa.gov.it*. (<http://www.partecipa.gov.it/>).

partecipazione democratica che quest'ultime rendono possibile, in cui sono gli stessi cittadini-utenti a decidere le forme del proprio intervento e del proprio contributo all'interno della comunità virtuale.

Tale apporto, infatti, può declinarsi diversamente a seconda del grado di partecipazione attiva o di *civic engagement*, in un sistema di partecipazione politica che integra la discussione e il confronto politico a fasi di vera e propria “deliberazione”<sup>362</sup>.

### **3.2.1. Le piattaforme di democrazia elettronica.**

Il panorama delle piattaforme di democrazia elettronica si presenta ampio e variegato, ricomprendendo al suo interno sia piattaforme che si caratterizzano per l'appartenenza elettiva ad un partito politico di riferimento – nell'esperienza italiana si pensi a *Rousseau*<sup>363</sup> ma, da ultimo, anche ad *Hackitaly*<sup>364</sup> – sia piattaforme “neutrali”, non ufficialmente legate ad una forza politica, ma che nella prassi possono anche essere utilizzate da uno o più partiti – come nel caso

---

<sup>362</sup> Sul punto cfr. G. BARRETT, M. WYMAN, C.V. SCHATTAN, *Assessing the Policy Impacts of Deliberative Civic Engagement*, in T. NABATCHI, J. GASTIL, M. LEIGHNINGER, G.M. WEIKSNER, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York, 2012, p. 181-206.

<sup>363</sup> Cfr. <https://rousseau.movimento5stelle.it/main.php>, nota piattaforma digitale adottata dal Movimento 5 Stelle. Sul punto cfr. Ø. SÆBØ, A.M. BRACCINI, T. FEDERICI, *From the Blogosphere into Real Politics: The Use of ICT by the Five Star Movement*, in L. MOLA, F. PENNAROLA, S. ZA, *From Information to Smart Society. Environment, Politics and Economics*, Berlino-Heidelberg, 2014.

<sup>364</sup> Cfr. <https://www.hackitaly.it/>, piattaforma elettronica *open source* che sarà adottata dal Partito Democratico al termine del Congresso 2019.

di “*LiquidFeedback*”<sup>365</sup> (in seguito anche LQFB) o di “*Airesis*”<sup>366</sup>, tra le piattaforme più utilizzate nel contesto italiano ed europeo.

Al tempo stesso, rientrano nella medesima categoria piattaforme elettroniche caratterizzate da funzioni e fini differenti: alcune privilegiano la consultazione ed il confronto pubblico mirando a stimolare il coinvolgimento politico dei

---

<sup>365</sup> Si tratta di una piattaforma liberamente accessibile *on-line* – <http://liquidfeedback.org/> – nata nel 2009 ad opera di alcuni membri del c.d. “Partito pirata tedesco”, che mira a semplificare la diffusione di – e l’adesione a – proposte di vario genere – non solo politico – disciplinando nel dettaglio anche le fasi deliberative ed il procedimento decisionale, con l’intento di promuovere l’uso dei mezzi elettronici nei processi democratici (cfr. [www.public-software-group.org/liquid\\_feedback](http://www.public-software-group.org/liquid_feedback)). Per un’efficace analisi delle modalità di funzionamento della piattaforma si rinvia a G. D’IPPOLITO, *La partecipazione politica nelle piattaforme di democrazia liquida: LiquidFeedback e Rousseau*, in *Innovazione & Riforme*, rivista *on-line*, n. 1/2017; più diffusamente si veda J. BEHRENS, A. KISTNER, A. NITSCHKE, B. SWIERCZEK, *The Principles of LiquidFeedback*, in *Interaktive Demokratie e.V.*, Berlino, 2014, p. 113 e ss.; C.C. KLING, J. KUNEGIS, H. HARTMANN, M. STROHMAIER, S. STAAB, *Voting Behaviour and Power in Online Democracy: A Study of LiquidFeedback in Germany’s Pirate Party*, in *International Conference on Weblogs and Social Media*, (ICWSM), 2016, <https://arxiv.org/pdf/1503.07723.pdf>.

<sup>366</sup> Cfr. [www.airesis.it/edemocracy](http://www.airesis.it/edemocracy). *Airesis* è una piattaforma *open source*, realizzata in Italia nel 2012 – a partire dai progetti *Agorà 2.0* e *DemocracyOnline*, confluiti successivamente nell’associazione Tecnologie Democratiche. La particolarità della piattaforma è quella di presentarsi come una sorta di “*social network dell’e-democracy*” con un sistema di *tool* multifunzionale: in particolare, gli strumenti *social* comprendono i *blog* e un sistema di promozione di eventi o incontri con annessa calendarizzazione, consentendo di coinvolgere gli utenti – sulla base degli interessi indicati nei propri profili – su temi che coinvolgono il territorio, la promozione sociale, le politiche di settore, *etc.*; gli strumenti deliberativi ricomprendono, invece, aree per la raccolta, discussione e votazione di proposte e iniziative, oltre a un sistema di votazione di candidati. La piattaforma consente inoltre di creare gruppi ad accesso regolamentato tramite *policy* e autorizzazioni personalizzabili. Le finalità che la piattaforma persegue sono legate allo sviluppo dell’*e-democracy* in chiave partecipativa e, in particolare, allo sviluppo della c.d. “democrazia diretta digitale”.

cittadini – si pensi ad esempio a *Dialogue*<sup>367</sup>, *Loomio*<sup>368</sup>, *Your Priorities*<sup>369</sup>, *Citizens*<sup>370</sup>, *Appgree*<sup>371</sup> – altre l'attività di *monitoring* delle istituzioni

---

<sup>367</sup> Cfr. <https://www.delib.net/dialogue/>. *Dialogue* è una piattaforma sviluppata da *Delib.net* (cfr. <https://www.delib.net/>) studiata per la discussione con specifico riferimento alle politiche pubbliche in ambito locale. Viene utilizzata per le consultazioni – ma anche per confronti di tipo deliberativo – da più di 250 associazioni, enti pubblici ed istituzioni – come ad esempio il Comune di Edimburgo, la Città di Edmonton, il Tesoro britannico ed il governo scozzese – unendo insieme elementi di democrazia digitale e strumenti di consultazione rientranti nell'e-government.

<sup>368</sup> Cfr. <http://www.loomio.org>. Si tratta di una piattaforma *open source* – sviluppata da una cooperativa sociale neozelandese senza fini di lucro, la *Enspiral foundation* – che si prefigge di facilitare la discussione *online* e il raggiungimento di decisioni collaborative all'interno di comitati, aziende e, in generale, di gruppi di confronto. Nel corso del procedimento di deliberazione, i riscontri relativi alle singole proposte vengono evidenziati attraverso un grafico a torta aggiornato in tempo reale. La piattaforma è stata utilizzata, tra gli altri, dal Partito Pirata belga e dal partito spagnolo *Podemos*.

<sup>369</sup> Cfr. <https://yrpri.org/domain/3>. *Your Priorities* è una piattaforma di *e-democracy* progettata nel 2008 dalla fondazione *Citizens Foundation* (su cui v. nota successiva) per favorire il dibattito pubblico e la consultazione su progetti partecipativi, campagne di impegno sociale, *crowdsourcing* e *participatory budgeting*. Il software è utilizzata soprattutto da associazioni, ONG e enti pubblici, tra cui l'Autorità norvegese per la tutela dei consumatori.

<sup>370</sup> Cfr. <https://www.citizens.is/>. Anche in questo caso si tratta di una piattaforma progettata e gestita dalla *Citizens Foundation* – fondazione *no-profit* islandese – che nasce all'indomani del collasso economico e politico dell'Islanda del 2008. Sviluppa e promuove strumenti e metodi *open source* per favorire il dibattito democratico *online* e per aumentare la partecipazione dei cittadini alla vita politica, anche in funzione di supporto per la programmazione delle politiche degli enti locali. In particolare, mette a disposizione degli enti pubblici infrastrutture digitali – che diventano di proprietà degli enti – per la gestione delle politiche locali. Per il progetto *Better Reykjavik*, nel 2011, la piattaforma ha ricevuto il premio europeo agli *e-Democracy Awards* e, con il progetto *Better Neighborhoods*, il premio *Nordic Best Practice* nel 2015.

<sup>371</sup> Cfr. <https://www.appgree.com/appgree/en/>. *Appgre* si presenta come un'applicazione *online* per la conduzione di consultazioni interne ad ampi gruppi di utenti, sia per il confronto politico e democratico nell'ambito di comunità locali sia per lo sviluppo di progetti a livello aziendale. La gestione delle proposte e dei contributi *online* è organizzata tramite intelligenza artificiale – algoritmo *DemoRank* – al fine di ottimizzare la discussione e la deliberazione finale sui progetti. La piattaforma è stata utilizzata, tra gli altri, anche dai partiti politici spagnoli *Podemos* e *Guanyem Barcelona*.

rappresentative – è il caso di *TheyWorkForYou.com*<sup>372</sup> – piuttosto che la presentazione di mozioni e il lancio di campagne pubbliche di sensibilizzazione – come ad esempio *Change.org*<sup>373</sup> – altre ancora l’attività deliberativa in senso stretto – si vedano le esperienze di *DemocracyOS*<sup>374</sup>, *Assembl*<sup>375</sup>, *D21* o

---

<sup>372</sup> Cfr. <https://www.theyworkforyou.com/>. Si tratta di un esempio di piattaforma di monitoraggio parlamentare, impiegata nel Regno Unito, volta a favorire l’accesso a informazioni neutrali sulle attività dei rappresentanti nei Parlamenti britannico, scozzese, gallese e nord-irlandese. Sul punto cfr. T. ESCHER, *TheyWorkForYou.com. Analysis of users and usage for UK Citizens Online Democracy*, 2011, [http://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou\\_research\\_report-2011-Tobias-Escher1.pdf](http://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou_research_report-2011-Tobias-Escher1.pdf). Il problema principale di tali strumenti di monitoraggio si ricollega all’enorme mole di contenuti messi a disposizione, spesso per la maggior parte “poco rilevanti” dal punto di vista politico o, comunque, non del tutto comprensibili alla generalità degli utenti. In alcuni casi ciò è da ricondursi a lacune proprie degli attuali strumenti di monitoraggio, in quanto la mera disponibilità alla consultazione degli interventi parlamentari non consente, di per sé, di selezionare gli elementi più significativi dal punto di vista politico e rischia, anzi, di fornire all’esterno un’immagine distorta dell’attività parlamentare.

<sup>373</sup> Cfr. <http://www.change.org>. È una piattaforma *on-line* gratuita creata nel 2007 da una omonima società *profit* statunitense – registrata come *benefit corporation* – per gestire il lancio di campagne sociali su larga scala. Diffusa in 196 paesi, nel luglio 2012 ha inaugurato la versione italiana, con l’apertura di una sede fisica a Roma. Sul punto cfr. A. EL NOSHKATY, S. DENG, D.H. KWAK, *Success factors of online petitions: evidence from change.org*, in *Proceedings of the 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, Maui, 2016.

<sup>374</sup> Cfr. <http://democracyos.org/>. Si presenta come piattaforma *open source* – sviluppata da *Democracia en Red*, organizzazione *non-profit* argentina – per la raccolta di proposte politiche su temi di attualità e lo sviluppo del confronto attorno ad esse attraverso *software* di gestione del dibattito che mirano a valorizzare i contributi delle minoranze attraverso appositi *forum* online (c.d. *Gitter room*).

<sup>375</sup> Cfr. <http://assembl.blunenove.com/>. In questo caso si tratta di una piattaforma che offre servizi a pagamento – sviluppata dalla società franco-canadese *Blunenove* – per la gestione di gruppi di discussione su vasta scala (da un centinaio fino a decine di migliaia di utenti in contemporanea). Il servizio offre un metodo di animazione che mira a raggiungere in tempi brevi la formulazione di un documento condiviso di *policy* con l’ausilio dell’intelligenza artificiale. In particolare, attraverso il c.d. *Machine Learning* – basato su algoritmi di classificazione dei contributi *on-line* – i contenuti pubblicati sulla piattaforma vengono catalogati, analizzati e sintetizzati. Nelle fasi conclusive del processo deliberativo, tuttavia, sono sempre gli utenti a pronunciarsi sull’approvazione o meno del documento finale

*Democracy 2.1.*<sup>376</sup> – con la predisposizione di veri e propri “documenti” – siano essi testi normativi, progetti, manifesti politici, *etc.* – all’esito di procedimenti complessi che possono prevedere plurime fasi di proposizione, consultazione, presentazione di emendamenti e modifiche, votazione – così per esempio *Consul*<sup>377</sup> o le già citate *LiquidFeedback* e *Airesis* – e infine forme di c.d. democrazia diretta *on-line* – tra le altre *D-Cent*<sup>378</sup>.

Come visto, si tratta di funzioni che possono anche ritrovarsi congiuntamente all’interno di una medesima piattaforma elettronica – da qui la definizione di c.d. “democrazia fluida” – e, tuttavia, ciascun *software* di democrazia *on-line* presenta delle sue peculiarità, legate, a seconda dei casi, alla prevalenza di alcune modalità di partecipazione *online*, o alle finalità dichiarate della stessa piattaforma ovvero alla sua origine – ad esempio, a seconda che sia legata a fondazioni, partiti, gruppi spontanei di utenti ovvero società di lucro, enti pubblici, associazioni, ONG, *etc.* – o anche solo semplicemente al funzionamento in concreto dei c.d. *tools* della piattaforma – modalità di

---

<sup>376</sup> Cfr. <https://news.d21.me/en/>. *Software* sviluppato e diffusi nell’ambito della campagna anti-corruzione all’interno del sistema politico della Repubblica ceca. Il sistema di deliberazione si caratterizza per offrire agli utenti l’opportunità di esprimere sia voti multipli sia voti “negativi”. Sebbene non sia stato ancora utilizzato in nessuna elezione generale, D21 ha trovato impiego in numerosi programmi di bilancio partecipativo condotti da città e paesi di tutto il mondo, inclusa la città di New York.

<sup>377</sup> Cfr. <http://consulproject.org/en/>. Si tratta di una piattaforma diffusa soprattutto nei paesi di lingua spagnola (attualmente è impiegato in 33 paesi diversi) che collega più di 90 milioni di utenti. È utilizzata, tra gli altri, anche dal partito spagnolo *Podemos*, ed è impiegata per le consultazioni *on-line* dalla Municipalità di Madrid.

<sup>378</sup> Cfr. <https://dcentproject.eu/>. Il progetto D-CENT è coordinato da Nesta. D-Cent offre tecnologie per la partecipazione democratica, in particolare per favorire forme di democrazia diretta e di impegno e controllo sulle questioni economiche. I “tools” prodotti provengono dal progetto D-CENT (Decentralised Citizens ENgagement Technologies) finanziato dall’Unione Europea nel periodo 2013-2016. Il progetto ha offerto supporto per le piattaforme partecipative di Barcellona (*decidim.barcelona*) di Reykjavik (*Better Reykjavik: reykjavik.is/bettrihverfi*) di Helsinki (*Decisions Helsinki: decisions.okf.fi*) e di Madrid (*decide.madrid.es*). In quest’ultimo caso, si tratta di una delle politiche inclusive messe in atto dal partito spagnolo *Podemos*.

accreditamento <sup>379</sup>, regolamento dei *forum* di discussione pubblica, sistemi di votazione, procedure di approvazione delle proposte, *etc.*

Così, ad esempio, nel caso di *Rousseau* – trattandosi di una piattaforma funzionale alla gestione della vita interna di un partito – le funzioni consentite ricomprendono, tra l'altro, la presenza di *forum* a tema nei quali è possibile presentare mozioni o proposte di legge, commentarle, o proporre modifiche rispetto alle proposte presentate dai rappresentanti del partito <sup>380</sup>; l'illustrazione delle proposte politiche e dei disegni di legge da parte degli stessi parlamentari (sia in seno al Parlamento italiano che al Parlamento europeo); il supporto formativo (con video esplicativi) per gli esponenti del partito che svolgono incarichi istituzionali; l'attività di *fund raising* per il finanziamento – su base volontaria – del movimento; la pubblicazione di documenti e atti ufficiali relativi agli enti locali governati da esponenti del partito – anche al fine di fungere da *good practices* da estendere ad altri enti – e, più in generale, la condivisione di materiali di propaganda politica; fino ad arrivare, infine, alle votazioni elettroniche, che possono spaziare dalla posizione da assumere su temi politici di attualità – o su temi non previsti nel programma elettorale – alla scelta

---

<sup>379</sup> Si registrano, infatti, diverse modalità di accesso alle piattaforme a seconda che queste si configurino come *open source* oppure come applicazioni digitali a pagamento o ancora nell'ipotesi in cui siano legate alla vita politica di uno specifico partito, ipotesi nella quale l'accreditamento potrebbe richiedere il previo tesseramento o comunque il possesso di determinati requisiti.

<sup>380</sup> Sul punto si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, p. 14, che risulta critico sulle modalità “*dell'accesso alla piazza telematica di un movimento politico, il Movimento 5 stelle, che rivendica strumenti di democrazia partecipativa; infatti, per accedere a detta piazza, bisogna iscriversi al suddetto movimento politico ed offrire quindi, nel tempo, il proprio profilo telematico ad una piattaforma (Rousseau) gestita da un soggetto privato, che peraltro non consente di avere alcun controllo sui dati (neanche sulla verificabilità dei voti espressi su proposte messe in rete) e sul suo operato in genere. In realtà, poi, nella piazza telematica non si svolge un vero dibattito tra gli iscritti, utile per la formazione delle opinioni, ma solo la presentazione di proposte alla quali fare riferimento per il voto. Il blog di riferimento appare poi, più che uno spazio sociale costruttivo, come uno spazio destinato alla libera espressione di proteste, lamentele, ansie, preoccupazioni, malumori*”.



dei candidati per le elezioni politiche o per la nomina di incarichi istituzionali e dello stesso Capo politico del partito.

Nel caso di *LiquidFeedback*, invece, trattandosi di una piattaforma “neutra” – che cioè può essere impiegata anche per un contesto non necessariamente partitico, ovvero essere sfruttata quale piattaforma anche non esclusiva di un singolo partito <sup>381</sup> – risultano assenti funzioni “social” simili a quelle di *Rousseau* o di *Airesis* <sup>382</sup>.

La funzione principale di piattaforme digitali di tipo prevalentemente deliberativo infatti, riguarda, più che altro la gestione del procedimento che conduce all’approvazione di un progetto condiviso – petizioni, manifesti politici, disegni normativi, *etc.* – a partire da proposte o istanze presentate sulla piattaforma, consentendo l’attività di discussione, modifica della proposta ed approvazione – secondo diversi possibili procedimenti scrupolosamente disciplinati – richiamando dinamiche procedurali e deliberative, per certi versi, assimilabili a quelle delle moderne democrazie parlamentari <sup>383</sup>.

Così, ad esempio, ai fini della procedura di deliberazione, alcune piattaforme digitali utilizzano già il *tool* AT4AM, *software* impiegato per la redazione dei testi normativi – e dei relativi emendamenti – all’interno del Parlamento europeo, programma oggi condiviso e messo a disposizione su *internet* per la sua libera diffusione <sup>384</sup>.

In ogni caso, le procedure deliberative sulle piattaforme digitali presentano

---

<sup>381</sup> Così, nel caso di *LiquidFeedback*, la piattaforma è stata utilizzata in passato anche dal Movimento 5 Stelle, nonché dal c.d. “Partito pirata italiano”, da esponenti del Partito Democratico e di Sinistra Ecologia e Libertà in occasione di elezioni regionali, oltreché da personaggi del mondo dello spettacolo per lo svolgimento di consultazioni pubbliche di carattere politico.

<sup>382</sup> Piattaforma che invece si caratterizza proprio per il sistema multifunzionale ispirato al modello *software* tipico dei social network, con gruppi, profili, *chat*, *forum online*, *etc.*

<sup>383</sup> Cfr. sul punto J. BEHRENS, A. KISTNER, A. NITSCHKE, B. SWIERCZEK, *op. ult. cit.*, p. 15 ss.

<sup>384</sup> Cfr. <https://joinup.ec.europa.eu/solution/at4am-all/about>.



spesso complessità ed articolazione variabile – che in alcuni casi può anche essere predisposta dal singolo utente – a seconda della natura del testo o del progetto da approvare.

Nel caso della piattaforma *LiquidFeedback*, ad esempio, è possibile distinguere quattro fasi fondamentali: la prima fase riguarda l'ammissione della proposta, che viene presentata alla comunità di riferimento, la quale si pronuncia sulla sua ammissibilità quale tema di discussione attraverso una prima votazione (con un corrispondente *quorum*). A questa segue – l'eventuale – fase di discussione, nella quale la proposta viene discussa ed emendata entro un termine di scadenza. Alla discussione fa seguito un periodo di sospensione e di verifica – con un relativo termine di scadenza – in cui il testo ormai definitivo è sottoposto alla consultazione pubblica nella sua versione finale. Pur non essendo ulteriormente emendabile è sempre possibile presentare una (nuova) proposta alternativa. Allo scadere del termine, se la proposta mantiene un numero sufficiente di consensi (secondo un ulteriore *quorum*) si passa alla fase della votazione, in cui il voto può essere espresso a favore della proposta iniziale oppure di (eventuali) proposte alternative presentate nella fase di sospensione. A proposito delle modalità di votazione, è da notare la possibilità di strutturare il procedimento approvativo secondo tempi, *quorum* e maggioranze variabili, anche con la possibilità di inserire ballottaggi finali (in caso di più proposte alternative).

Al di là delle differenziazioni e peculiarità legate al procedimento deliberativo, comune a tutte le piattaforme è, in ogni caso, la presenza di alcune caratteristiche fondamentali.

In primo luogo, la capacità inclusiva, ovvero – al netto delle modalità di registrazione e accreditamento della piattaforma – la possibilità di garantire (e facilitare) la partecipazione di tutti i cittadini-utenti senza alcuna forma di discriminazione – se non quelle legate al c.d. *digital divide* – consentendo, anzi, di superare i limiti di tipo fisico, sociale o economico e garantendo una partecipazione politica ampia fondata sulla c.d. “cittadinanza digitale”<sup>385</sup>.

---

<sup>385</sup> Sul punto cfr. G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2011,

In secondo luogo, l'accesso all'informazione e la disponibilità di una vasta gamma di contenuti sull'attualità politica, sul funzionamento delle istituzioni, sui progetti legislativi in discussione, sull'attività dei governi (a livello nazionale e locale)<sup>386</sup> che stimola la riflessione e l'approfondimento politico, premessa di ogni confronto propriamente democratico.

In terzo luogo, la creazione di un "contesto protetto", che mira a garantire la libertà di espressione pur nel rispetto delle regole sul funzionamento della piattaforma, in particolare per ciò che riguarda la gestione dei *forum* di discussione – con appositi regolamenti interni<sup>387</sup> – la tutela della *privacy*, la trasparenza dei procedimenti di deliberazione e, in generale, la sicurezza

---

p. 2 ss. Sulla c.d. identità elettronica cfr. G. RESTA, *Identità personale e identità digitale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2007, p. 511 ss.; F. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale. La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010, p. 370 ss.; C. CARUSO, *L'individuo nella Rete: i diritti della persona al tempo di internet*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 29 aprile 2013. Si v. anche G. D'IPPOLITO, *op. ult. cit.*, p. 16, il quale, rispetto al tema dell'inclusività e del libero accesso trasversale alle piattaforme di democrazia elettronica – specie nell'ipotesi in cui il loro utilizzo dovesse progressivamente "istituzionalizzarsi" – osserva che "una possibile soluzione, in linea teorica, laddove tali piattaforme dovessero entrare sempre più nella vita della comunità, potrebbe essere una loro integrazione con SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale da poco introdotto dal Governo. Ciò quanto meno al fine di certificare l'identità del cittadino e riportare anche questo servizio nell'ambito del suo "domicilio digitale".

<sup>386</sup> Si tratta di una caratteristica tipica delle piattaforme digitali che privilegiano l'attività di c.d. *monitoring* delle istituzioni rappresentative ma che può ritrovarsi, in diversa misura, in ciascuna piattaforma, anche solo per il fatto di garantire il confronto politico on-line.

<sup>387</sup> In particolare, i regolamenti dettano, in genere, le regole essenziali per lo svolgimento del confronto all'interno dei gruppi di discussione *online*, e vietano – sanzionandole anche con la sospensione o con l'estromissione dalla piattaforma – comportamenti scorretti, frasi ingiuriose o attività palesemente provocatorie (c.d. *trolling* e "*digital bullying*"). Il regolare svolgimento del confronto sui *forum*, solitamente, è monitorato da uno o più utenti dotati della qualifica di "amministratori", dotati di poteri di intervento e sanzionatori che spaziano dal mero richiamo, alla rimozione dei messaggi, fino alla sospensione o alla esclusione dal gruppo. Si tratta di una forma di "autoregolazione" delle discussioni online ormai diffusa da anni e ben consolidata. Sul punto si v. C. LAMPE, P. ZUBE, J. LEE, C.H. PARK, E. JOHNSTON, *Crowdsourcing civility: A natural experiment examining the effects of distributed moderation in online forums*, in *Government Information Quarterly*, 2014, p. 317-326.

informatica della piattaforma da possibili attacchi esterni (c.d. *hacking*)<sup>388</sup>.

In quarto luogo, la capacità di mettere in relazione i cittadini con i partiti politici e con le istituzioni rappresentative – con una rapporto che si presenta “biunivoco”, nel senso di garantire l’accesso alle informazioni da parte dei cittadini, la loro partecipazione politica attiva e il coinvolgimento nella vita interna dei partiti ma anche di consentire la consultazione della cittadinanza da parte delle istituzioni<sup>389</sup> – elemento questo particolarmente rilevante sotto il profilo dell’evoluzione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati all’interno di sistemi costituzionali incentrati, prevalentemente, sul modello della democrazia rappresentativa<sup>390</sup>.

Infine, le piattaforme digitali offrono la possibilità di partecipare direttamente a processi deliberativi, i quali – a prescindere dal valore che a questi viene riconosciuto (o che si vorrebbe loro riconoscere) come attività meramente consultive ovvero come vere e proprie esperienze di c.d. “democrazia diretta digitale” – consentono una partecipazione concreta, reale ed effettiva al dibattito politico, creano una costruzione endogena del consenso – ove ad esempio impiegate per la regolazione della vita interna dei partiti – e permettono di sentirsi parte del più ampio processo deliberativo in seno alle istituzioni rappresentative, facilitando anche la comprensione della (necessaria) complessità richiesta da ogni attività di deliberazione all’interno di comunità pluraliste.

### **3.2.2. I limiti della partecipazione politica “digitale”.**

Le caratteristiche funzionali delle piattaforme di democrazia digitale, come finora descritte, portano a configurare tali applicazioni dell’*e-democracy* quale

---

<sup>388</sup> Sul punto si ritornerà più avanti a proposito delle garanzie di affidabilità e sicurezza legate alle attività di *i-voting* e *e-voting*.

<sup>389</sup> Componente quest’ultima che, come visto, si pone al confine tra l’*e-democracy* propriamente intesa e la c.d. *e-governance*.

<sup>390</sup> Sul punto si tornerà più diffusamente nel successivo paragrafo 3.4.

strumento fondamentale – e irrinunciabile – per ridisegnare la partecipazione politica dei prossimi anni, sia per far fronte ai fenomeni di “crisi” del sistema rappresentativo nel suo complesso – sinteticamente riassunti nel precedente capitolo – sia per rivitalizzare la partecipazione politica all’interno degli stessi partiti – ancora oggi mezzo indiscusso di mediazione nelle dinamiche del rapporto rappresentativo.

Sotto tale profilo, infatti, gli strumenti di partecipazione politica “virtuale” potrebbero contribuire al superamento del *deficit* di democrazia interna e di trasparenza storicamente contestato al sistema partitico italiano, dando così piena e sostanziale attuazione a quel “metodo democratico” pure richiesto, come visto, dall’art. 49 Cost.

Sembrerebbe, dunque, che nell’ora più buia nella storia del rapporto tra i cittadini ed i partiti – e, in generale, della partecipazione politica nel suo complesso – gli strumenti della tecnologia dell’informazione giungano a fornire un insperato sostegno ai sistemi democratici, aprendo nuovi canali di partecipazione, in grado di coinvolgere capillarmente i cittadini ed interpellarli personalmente sui temi della politica nazionale.

E, tuttavia, non possono non considerarsi i rischi – quanto meno potenziali – legati all’utilizzo degli strumenti della “democrazia decentrata digitale” e delle stesse piattaforme elettroniche, le quali – oltre alle evidenziate potenzialità partecipative – presentano, altresì, limiti intrinseci che, ad oggi, si mostrano, quanto meno, non ancora superati.

In particolare, le critiche più diffuse relativamente all’impiego delle piattaforme elettroniche si incentrano, in ordine sparso, sull’effettiva capacità di incidere positivamente sulla partecipazione politica generalizzata <sup>391</sup> e sul rapporto

---

<sup>391</sup> Cfr. M. LEIGHNINGER, *Mapping Deliberative Civic Engagement*, in *Democracy in Motion*, *op. cit.*, p. 23, il quale osserva come la partecipazione politica *online* sarebbe generalmente limitata a singole questioni di grande “presa sociale” o che producono effetti diretti e immediatamente percepibili nella vita dei singoli cittadini, ma non darebbe alcuna garanzia rispetto ad un impegno politico costante e continuativo, anche rispetto a decisioni – comunque rilevanti – che rientrano nella c.d. “*routine politica*” (“*Deliberative civic engagement seems to be of a temporary nature, being employed for singular issues and spanning only a short*

rappresentativo; sulla (relativa) ristrettezza dei circoli e dei gruppi di discussione virtuale nonché sull'evidente frammentazione delle piattaforme che – in entrambi i casi – porterebbe alla mancanza di una rappresentanza “eterogenea” e realmente “generale”; sulla “qualità” del confronto politico *online* – in particolare come dialettica fondata su argomenti “di ragione” piuttosto che su moventi di tipo ideologico, che portano, alternativamente, al cieco scontro politico o all'appiattimento sulle posizioni della maggioranza in seno al gruppo politico-sociale di riferimento; sul funzionamento dei metodi deliberativi, in particolare per ciò che attiene alla trasparenza delle votazioni ed all'impatto effettivo sull'elaborazione di decisioni politiche <sup>392</sup>.

In primo luogo, non è detto che le piattaforme digitali costituiscano di per sé – o necessariamente – una “panacea” per la relazione tra rappresentanti e rappresentati: pur essendo evidenti le potenzialità dell'*e-democracy* nell'effettivo miglioramento della partecipazione politica dei cittadini, alcuni studi sul tema hanno evidenziato l'esistenza di una relazione negativa tra l'uso generalizzato di internet e delle piattaforme di democrazia digitale e la fiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative e dello stesso sistema partitico <sup>393</sup>, in quanto sarebbero, piuttosto, gli strumenti dell'*e-government* – e non tanto quelli dell'*e-democracy* in senso stretto – a migliorare sensibilmente il rapporto

---

*amount of time, embeddedness in political decision-making and problem-solving routines being a rarity”).*

<sup>392</sup> Così G. WEIKSNER, J. GASTIL, T. NABATCHI, M. LEIGHNINGER, *Advancing the Theory and Practice of Deliberative Civic Engagement*, in *Democracy in Motion*, *op. cit.*, p. 1-16; Nella stessa opera si v. il contributo di L. COLLINGWOOD, J. REEDY, *Listening and Responding to Criticisms of Deliberative Civic Engagement*, p. 233-259.

<sup>393</sup> In questo senso si v. T. IM, W. CHO, G. PORUMBESCU, J. PARK, *Internet, trust in government, and citizen compliance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014, p. 741-763; sottolineano l'assenza di una relazione diretta tra l'accesso all'informazione e l'aumento della fiducia nei confronti delle istituzioni politiche S.G. GRIMMELIKHUIJSEN, A.J. MEIJER, *Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014, p. 137-157.

con le istituzioni politiche <sup>394</sup>, specialmente in ambito locale <sup>395</sup>.

In particolare, si è evidenziato come sia più che altro l'impiego di forme di *e-participation* nella definizione delle politiche locali, legate più direttamente al territorio e alla vita quotidiana dei cittadini – si pensi alla gestione dei servizi pubblici, alla pianificazione urbanistica, alle attività ricreative nonché alla sicurezza pubblica – a far registrare un effettivo aumento della fiducia pubblica sull'operato e sull'attendibilità delle istituzioni e dei loro rappresentanti <sup>396</sup>.

La possibilità di accedere alle piattaforme di democrazia digitale, inoltre, non è automaticamente destinata ad incrementare la partecipazione politica rispetto alla generalità dei temi, dei procedimenti e delle decisioni di cui si compone l'attività politica – soprattutto a livello nazionale – in quanto “*Nemmeno l'onnipotente software può stimolare i comuni cittadini a interessarsi delle questioni monotone e arcane di cui è fatta gran parte della politica*” <sup>397</sup>: al di là dei grandi temi del dibattito pubblico, infatti, resta pur sempre da capire quale sarebbe la sorte di questioni che pur facendo scarsa “presa” sull'opinione pubblica e sugli interessi più diretti e immediati dei cittadini presentino, comunque, un rilievo fondamentale per la politica nazionale e l'amministrazione della *res publica* <sup>398</sup>.

---

<sup>394</sup> Cfr. S. SCHERER, M.A. WIMMER, *Trust in e-participation: Literature review and emerging research needs*, in *Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Guimaraes, 2014, p. 61-70.

<sup>395</sup> Sul punto si veda S. KIM, J. LEE, *E-participation, transparency, and trust in local government*, in *Public Administration Review*, 2012, p. 819-828.

<sup>396</sup> Così X. WANG, M. WART, *When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers perceptions*, in *Public Administration Review*, 2007, p. 265-278; si veda anche S. SCHERER, M.A. WIMMER, *op. ult. cit.*, p. 63; J. FONT, S.P. DEL AMO, G. SMITH, *Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons*, in *Journal of Public Deliberation*, 2016, art. 3.

<sup>397</sup> Così F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>398</sup> Sulla differenziazione dell'impatto dell'*e-democracy* sulle decisioni politiche – rispettivamente – di breve, medio e lungo termine si v. G. WEIKSNER, J. GASTIL, T. NABATCHI, M. LEIGHNINGER, *Advancing the Theory and Practice of Deliberative Civic*

In secondo luogo, si pone il tema della partecipazione generalizzata alle piattaforme digitali, le quali si presentano – ancora – come circoli virtuali “ristretti”, legati a gruppi comunque limitati, ben lungi dal poter garantire una partecipazione politica “di massa”<sup>399</sup>.

Se è vero, come detto finora, che le possibilità diffusive del mezzo internet e le capacità tecniche della società digitale consentono – o comunque facilitano – una partecipazione democratica tendenzialmente globale, dall’altra parte tale potenzialità è ben lontana dal tradursi in una effettiva presenza generale e simultanea dei cittadini in un medesimo “contesto virtuale”<sup>400</sup>: la partecipazione politica secondo gli strumenti dell’*e-democracy* risulta parcellizzata e chiusa negli stretti ambiti delle singole piattaforme elettroniche di consultazione – i cui utenti costituiscono in ogni caso un’esigua minoranza rispetto alla generalità dei cittadini – sicché, allo stato attuale, la prospettiva della “universalità della partecipazione” attiene, più al profilo dell’accesso all’informazione che non a quello della consultazione e deliberazione politica. Le esperienze finora emerse sembrano confermare tali rilievi, per cui gli strumenti di partecipazione digitale – per quanto certamente integrino i tradizionali mezzi di partecipazione politica e, in prospettiva, siano destinati a veder crescere il loro peso ponderale – risultano, allo stato, ancora limitati a contesti piuttosto circoscritti.

In altre parole, si pone il tema della rappresentatività della partecipazione politica digitale, in quanto, se si vuole ricorrere a tali forme di consultazione “dal basso”, risulta evidente che la *misura* della partecipazione rivesta un ruolo

---

*Engagement, op. ult. cit.*, p. 3.

<sup>399</sup> Salvo, come visto, le eccezioni costituite dalle consultazioni *online* relative a progetti che interessano realtà politiche locali o che incidono direttamente su interessi primari dei cittadini.

<sup>400</sup> In questo senso, già in tempi non sospetti, S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Roma-Bari, 1997, profilava il passaggio da una “democrazia intermittente” ad una “democrazia continua”, in cui – almeno potenzialmente – era possibile garantire una costante e diffusa partecipazione dei cittadini alla vita politica.

fondamentale <sup>401</sup>.

Specie con riferimento alle singole “piattaforme di partito”, poi, resta sempre il rischio che tali forme di confronto politico rimangano rinchiuso all’interno di angusti circoli virtuali, andando a costituire delle “casematte” isolate, prive del carattere del confronto politico con posizioni diverse – o perfino contrapposte – presentandosi, semmai, quali strumenti atti a garantire una maggiore trasparenza e democraticità all’attività *intra moenia* dei partiti, ma senza fare il passo successivo, quello cioè di dar forma a processi di sintesi politica in senso stretto <sup>402</sup>.

Tali considerazioni, peraltro, non si attagliano solo allo “stato dell’arte” dell’*e-democracy*, ma conservano validità anche in un ipotetico – futuro – sistema democratico in cui la partecipazione digitale fosse già estesa a contesti più ampi: rimarrebbe comunque dubbio che tali strumenti, in definitiva, possano mai assumere le forme di una partecipazione politica “di massa”, generalizzata, simultanea e costante <sup>403</sup>.

In terzo luogo – come in parte già rilevato – non può darsi per scontato che la

---

<sup>401</sup> Allo stesso modo in cui nelle consultazioni elettorali la percentuale di consensi riportata trova un limite – e può essere ridimensionata sul piano politico – in relazione al numero complessivo dei votanti. Pertanto, anche nel contesto dell’*e-democracy* sarebbe necessario tener conto non soltanto dei risultati “assoluti” delle consultazioni *on-line*, ma anche del grado di partecipazione – quanto meno – degli iscritti alla piattaforma, spesso non particolarmente alti. Si pensi, così, ad esempio che alle consultazioni avviate sulla piattaforma *Rousseau* per la selezione dei candidati alle elezioni politiche del 2018 (c.d. “*parlamentarie*”) hanno partecipato all’incirca 25.000 votanti.

<sup>402</sup> Ciò costituisce un limite particolarmente significativo rispetto alla pretesa di utilizzare le piattaforme digitali come strumento di “democrazia diretta”, come si vedrà nel prosieguo.

<sup>403</sup> Cfr. F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Torino, 2014, p. 94: “Vendere il pacchetto ‘democrazia liquida’ come necessariamente accessorio di maggiore partecipazione, decisioni migliori e, soprattutto di una promessa acerba, certo, ma destinata a compiersi nel futuro prossimo di rinnovamento della politica è, non solo in aperto contrasto con quello che ci dicono i dati dentro e fuori l’Italia derivanti dalla sua applicazione pratica, ma anche, e soprattutto, pericoloso nel caso in cui ci interessi davvero sfruttare il potenziale della rete per ciò che è”.



maggior facilità di accesso al dibattito pubblico si traduca, automaticamente, in una naturale predisposizione verso un confronto propriamente democratico<sup>404</sup> – il quale richiede di più della mera discussione e dello scontro dialettico<sup>405</sup>. La discussione sulle piattaforme digitali – e, in generale, sulle reti sociali e sul web – si caratterizza, infatti, per l'esistenza di una sorta di “schermo” tra la persona e la sua stessa attività *online*, dove opera come “utente”, spesso anche coperto da anonimato<sup>406</sup>; è altresì tipica delle dinamiche “virtuali” la totale assenza di gerarchie – formali – tra gli utenti e, pertanto, la mancanza di giudizi di valore in merito alle posizioni o ai pareri espressi.

Tali caratteristiche, come è stato evidenziato, se da un lato esaltano il principio democratico dell’“uno vale uno” e facilitano la partecipazione dei singoli – anche a fronte della percezione generalizzata della rete come spazio, tendenzialmente, libero e neutrale, e come contesto ideale per la libera manifestazione del pensiero e la diffusione delle idee – dall'altro lato portano ad una destrutturazione del confronto in senso totalmente paritario ed

---

<sup>404</sup> Sul punto, già C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, 1953, ora in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, osservava come “*Se l'anima della democrazia pluralista è la discussione pubblica svolta attraverso i mezzi di comunicazione sociale, come possiamo riprodurre questa dimensione essenziale della democrazia politica in una società governata dalla rete dove la comunicazione sociale tende ad incanalarsi nei rapporti interpersonali e a impoverirsi drasticamente sotto il profilo dei contenuti culturali? E se la discussione pubblica tende ad appiattirsi per la prevalenza di tipologie comunicative da persona a persona come potrà vivere la rappresentanza politica? E ancora, senza una degna rappresentanza politica e in assenza di temi di discussione coinvolgenti gli interessi della gente, come potranno i singoli appassionarsi alla politica ed esercitare quel diritto alla partecipazione che il è sale della democrazia?*”.

<sup>405</sup> Sul rapporto tra confronto dialettico e partecipazione politica si veda G. REGONINI, *Paradossi della democrazia partecipativa*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005, p. 3-31.

<sup>406</sup> Sul punto si v. K. STRANDBERG, *Designing for democracy? An experimental study comparing the outcomes of citizen discussions in online forums with those of online discussions in a forum designed according to deliberative principles*, in *European Political Science Review*, 2015, p. 451-474.

orizzontale <sup>407</sup>, ponendo diversi problemi anche sul piano della “qualità” del dialogo politico che ne scaturisce <sup>408</sup>: il rischio, infatti, è che il confronto *online* oscilli dalla polarizzazione delle opinioni – che rischia di degenerare in mero conflitto ideologico – all’appiattimento su orientamenti generalmente condivisi ma scarsamente argomentati o approfonditi <sup>409</sup>.

D’altra parte, è impensabile che il semplice “accesso” alle informazioni garantisca, di per sé, la formazione di un’opinione pubblica qualificata <sup>410</sup>, la quale richiede pur sempre l’impiego di tempo e il possesso di adeguate competenze da parte dei cittadini <sup>411</sup>, che devono comunque selezionare – e a volte “filtrare” – e far propri i contenuti ai quali accedono <sup>412</sup>.

---

<sup>407</sup> Sul punto si v. S. BENTIVEGNA, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2002, p. 29 ss.

<sup>408</sup> Si vedano ad esempio le osservazioni espresse in T. DAVIES, R. CHANDLER, *Online Deliberation Design: Choices, Criteria, and Evidence*, in *Democracy in Motion*, op. cit., p. 103-131, secondo cui il confronto orale condotto “di persona” è più efficace nella redazione di deliberazioni condivise rispetto al confronto condotto tramite lo scambio di testi scritti, sia sotto il profilo della reciproca comprensione delle opinioni espresse sia ai fini della formazione di pareri condivisi. Per converso, il confronto basato su un testo scritto facilita l’ampliamento della partecipazione e l’apertura a più punti di vista alternativi.

<sup>409</sup> Cfr. sul punto S. RODOTÀ, *Informazione e nuove tecnologie*, in *L’informazione: il percorso di una libertà*, a cura di S. MERLINI, Firenze, 2011, p. 92, ove si evidenzia che le potenzialità diffuse del mezzo internet – ove la discussione pubblica non si fondi sul pensiero critico e sul confronto razionale ed argomentato – invece di contribuire ad accrescere la formazione e la cultura politica della cittadinanza, rischiano piuttosto di esaltare le distorsioni dovute alle manipolazioni della retorica politica.

<sup>410</sup> Cfr. sul punto D. TEWKSBURY, J. RITTENBERG, *News on the Internet: Information and citizenship in the 21st century*, New York, 2012. Parlano di un vero e proprio passaggio dalla democrazia alla “infocrazia” – *infocracy* – M. DASSU, R. MENOTTI, *Digital power and democracy*, op. cit. ([http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/dass/dassumenotti-aspn\\_12\\_12\\_18.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/dass/dassumenotti-aspn_12_12_18.pdf)).

<sup>411</sup> Accoglie tale concezione, per così dire, “sostanziale” dell’alfabetizzazione tecnologica già S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992, p. 225 ss.

<sup>412</sup> Cfr. M. DASSU, R. MENOTTI, *Digital power and democracy*, op. cit.: “Specialization and expertise are now disputed, to a certain extent, thanks to immediate, widespread access to a huge mass of more or less raw data and information. Disputing expertise also means attacking

Il principale limite della c.d. dialettica “virtuale”, peraltro, è che tende a ridurre il processo democratico ad un mero “scontro” – peraltro, confinato all’interno di gruppi di discussione *on-line* – dimenticando – o lasciando da parte – la componente deliberativa-decisionale e la funzione di mediazione politica – egualmente fondamentali per il buon andamento di ogni ordinamento democratico – che costituiscono il valore aggiunto del confronto politico in seno alle Assemblee rappresentative <sup>413</sup>.

Il rischio, dunque, è che – al di là delle ovvie differenze rispetto al contesto istituzionale – gli strumenti di *e-democracy* non consentano una dialettica *realmente* democratica – cioè non siano in grado di garantire la funzione di sintesi politica tra posizioni contrapposte <sup>414</sup> – e che invece di contribuire a

---

*the very concept of the division of labor on which market systems are based. If everyone thinks that they can address a highly technical and specific issue with the skill of an “expert”, then the consequence is that any opinion, belief or hypothesis on the macro-economy, vaccines or even black holes and the galaxy acquires equal dignity. And the trend in that direction is extremely strong due to the combined effect of technological factors (such as the digital explosion) and of social and cultural factors (such as growing disenchantment with elites of every kind) (...) The trouble is that the search for a direct and hyper-participatory form of democracy (the legendary “web” in place of the normal liberal democratic processes) is not producing encouraging results in terms of policy. It is true – as claimed by those who root for the “street” over the “castle” of representative democracy – that even back in the days of the Athenian “polis” its members held public office in rapid rotation; however, the political system of that era had a small community – a city-state – to run, not the huge, complex and hyperconnected structure of twenty-first century society”. Sul punto si v. anche M. MAMONE CAPRIA, *La scienza in una società democratica*, in M. CAPANNA, *Scienza bene comune. Oltre lo spread della conoscenza*, Milano, 2013, p. 49.*

<sup>413</sup> Cfr. F. GALLO, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e le nuove forme di partecipazione*, in *Gnosis*, n. 2/2014, p. 62: “la Rete non sempre favorisce la discussione pubblica e la mediazione che dovrebbero svolgersi nella società civile o in Parlamento. Infatti, la creazione sul web di gruppi in base a legami di affinità tra “amici” e di ostilità contro “comuni nemici” avviene fuori dal tradizionale circuito politico, riduce la possibilità di incontro tra opposti schieramenti e quindi allarga, non sana, la frattura tra le comunità. Viene così favorita la tendenza a “schierarsi” sulla base di slogan piuttosto che a instaurare un dialogo ponderato. Né può dirsi che, ai fini elettorali, Internet costituisca necessariamente uno strumento di partecipazione più efficace di quelli tradizionali, pur essi carenti”.

<sup>414</sup> Cfr. F. GALLO, *op. ult. cit.*, p. 63, secondo cui “da sola la democrazia elettronica per sua natura non favorisce, anzi tende ad ostacolare, quei processi deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche che sono l’essenza e, insieme, la ragione di ogni

ridurre il conflitto e le tensioni sociali – incanalandole nelle forme del confronto democratico – diventino, piuttosto, causa di radicalizzazione esasperata dello scontro politico, che dalla pubblica piazza si sposta al contesto virtuale delle piattaforme informatiche.

Si tratta di un tema che, come visto, costituisce una delle sfide principali per le piattaforme di democrazia elettronica, le quali – anche attraverso l’ausilio dell’intelligenza artificiale e del *machine learning*<sup>415</sup> – stanno cercando di intervenire sulla disciplina delle forme del confronto politico *on-line* secondo modalità formalizzate che consentano un dialogo costruttivo, che riesca a portare a soluzioni e proposte concrete e condivise<sup>416</sup>.

Infine, l’ultimo punto, riguarda la trasparenza dei sistemi deliberativi delle piattaforme digitali, e la reale capacità di tradurre le risultanze sul piano politico e cioè, in definitiva, di configurare la “*partecipazione del cittadino alla vita*

---

*moderna democrazia parlamentare*”.

<sup>415</sup> È questo il caso, ad esempio, delle piattaforme elettroniche *Assembl* ed *Appgree*.

<sup>416</sup> Sul punto si segnala, da ultimo, lo studio coordinato dai ricercatori dell’Istc-Cnr di Roma in collaborazione con l’Università Federico II di Napoli, l’Harvard Kennedy School, ed il Massachusetts Institute of Technology (MIT) – cfr. L. IANDOLI, I. QUINTO, P. SPADA, M. KLEIN, R. CALABRETTA, *Supporting argumentation in online political debate: Evidence from an experiment of collective deliberation*, trad. it. *La struttura delle piattaforme online influenza qualità e risultati del dibattito politico*, in *New Media & Society*, 2017, <https://doi.org/10.1177%2F1461444817691509> – nel quale si è dimostrato che il tipo di piattaforma digitale impiegata per supportare il dibattito politico ha un impatto diretto sulla qualità della discussione e sul risultato dell’attività deliberativa: “*By comparing users’ experience across several metrics related to usability, activity levels, and quality of collaboration, our findings show that the forum produced more activity and ideas and its users perceived a better quality of the collaboration process, while the argumentation tool helped to reduce the amount of self-referential arguments and encourage viewing and rating of others’ posts*”. In particolare, lo studio ha analizzato il comportamento di persone chiamate ad interagire ed esprimere le proprie opinioni politiche su una piattaforma creata *ad hoc*, *Deliberatorium* – ideata da Mark Klein del *Center for Collective Intelligence* del MIT di Boston – che, a differenza delle piattaforme elettroniche “tradizionali”, utilizzava una mappa argomentativa in grado di sfruttare una logica categoriale, semplificando in questo modo la lettura e la comprensione delle discussioni e intervenendo sulla qualità della forma comunicativa, meno aggressiva e più costruttiva perché aperta al dialogo e al confronto.

*della collettività in forma di partecipazione al potere pubblico*”<sup>417</sup>.

Il tema risulta particolarmente rilevante in riferimento alle piattaforme utilizzate nella gestione della vita interna dei movimenti politici<sup>418</sup>. Si pensi, ad esempio, alla proposizione di “votazioni *on-line*” su iniziative politiche, disegni normativi o documenti programmatici: in tali ipotesi, si verifica generalmente che la definizione dei contenuti e dell’oggetto della proposta rimanga sostanzialmente in mano alle figure di vertice del partito, sia “in entrata” – sul piano della presentazione della proposta agli iscritti – sia “in uscita” – sul piano della traduzione del risultato della consultazione *on-line* nelle sedi istituzionali<sup>419</sup>.

---

<sup>417</sup> Così T.E. FROSINI, *Internet e democrazia, Diritto dell’informazione e dell’informatica*, fasc. 4-5, 2017, p. 657.

<sup>418</sup> Resta sullo sfondo, infatti, il problema della concreta “traduzione” in decisione politica – in senso stretto – dei risultati delle consultazioni “virtuali” svolte sulle piattaforme elettroniche *open source* non legate a partiti politici o a movimenti aventi propri rappresentanti all’interno di istituzioni o assemblee rappresentative. In tale ipotesi è chiaro che, allo stato attuale, la possibilità di stabilire un “collegamento” tra le forme di partecipazione e di deliberazione virtuale, per così dire, e le sedi istituzionali di decisione politica risulta puramente teorica, essendo lasciata alla libera volontà delle forze politiche l’eventuale presa d’atto della rilevanza che tali consultazioni rivestono all’interno del processo democratico. Il tema qui affrontato, invece, riguarda più da vicino le piattaforme che già presentano un collegamento diretto – e dichiarato – con una forza politica presente in Parlamento, ponendosi il problema della concreta traduzione delle conclusioni emerse dal dialogo politico e dal confronto maturato nell’ambito dell’“agorà virtuale” – la piattaforma digitale del partito – in seno al Parlamento, dove i rappresentanti politici sarebbero chiamati a farsi “portatori” di tali risultanze all’interno del processo parlamentare.

<sup>419</sup> Come osserva P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, p. 14-15: “appare evidente che la democrazia in Rete esiga qualcosa di più. Per assumere una posizione è fondamentale partecipare al dibattito, esprimere le proprie idee, criticare le altrui posizioni, proporre emendamenti: un processo ‘deliberativo’, infatti, necessita di un incontro tra argomentazioni che giustifichino una decisione finale. Per valutare le ragioni della accettazione e del rifiuto della proposta in condizioni di parità (*isegoria*) e pervenire ad una deliberazione è necessario seguire un percorso logico che porti alla condivisione o meno di un obiettivo. Ciò presuppone una fase di ascolto, di valutazione e di critica: i presupposti per tale procedimento devono pertanto essere la massima inclusività e la parità delle parti in dibattito. Un percorso orizzontale, come quello che si svolge in qualsiasi agorà, e non guidato dal vertice”.

Si tratta comunque di consultazioni che prevedono una certa “partecipazione politica”, ma il rischio è che tali procedimenti vengano definiti – o trattati – alla stregua di forme di “democrazia diretta”, pur non avendone né le caratteristiche né i presupposti: se infatti le deliberazioni che emergono dalle piattaforme di democrazia digitale non passano attraverso un confronto politico effettivo, ma vengono strutturate o modificate senza procedimenti trasparenti, in vista del raggiungimento di una sorta di “ratifica dal basso” – funzionale alle esigenze di comunicazione politica, di legittimazione interna al partito e di ricerca del consenso – è difficile non cogliere un’impostazione sostanzialmente manipolatoria, che si scontra con la pretesa caratterizzazione “democratica” di tali procedimenti <sup>420</sup>.

Così, in una prospettiva opposta a quella paventata nelle premesse – la degradazione del rappresentante parlamentare a “messo notificatore” delle conclusioni raggiunte nell’ambito di consultazioni *on-line* – tali forme di partecipazione politica *online* finirebbero per ridursi a meri strumenti di “avallo popolare” di decisioni – o dell’operato politico – degli organi del partito o di suoi singoli esponenti <sup>421</sup>.

Ciò vale anche in senso contrario, nell’ipotesi in cui si lasci ampio spazio alla discussione ed al dialogo politico all’interno delle piattaforme digitali, ma a questo non si faccia seguire una votazione sulle conclusioni emerse in seno ai

---

<sup>420</sup> A ben vedere, peraltro, nulla impedisce ad un partito politico di svolgere una siffatta tipologia di “consultazioni” – che pure segnerebbero comunque un passo in avanti sul piano della democrazia interna e della partecipazione politica in seno ai partiti – e, tuttavia, una tale forma di deliberazione non potrebbe neppure dirsi espressione democratica della base politica del partito ma, più coerentemente, dovrebbe ammettersi una sua origine tendenzialmente verticistica. Su questo profilo si veda già la riflessione di S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, n. 4/1993, p. 574 ss. e in *Tecnologia e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 39.

<sup>421</sup> In particolare, secondo il già citato studio condotto da X. WANG, M. WAN WART, *When public participation in administration leads to trust, op cit.*, del 2007, le forme di *e-participation* che si traducono semplicemente nella “costruzione del consenso” non contribuirebbero, di per sé, all’aumento della fiducia complessiva nei confronti del sistema politico ma, al massimo, porterebbero alla “fidelizzazione” dell’elettorato di riferimento.

gruppi di discussione, lasciando, in definitiva, che il risultato del confronto sia “liberamente interpretato” in altra sede <sup>422</sup>.

In entrambi i casi – una deliberazione raggiunta senza confronto politico effettivo ed una consultazione priva di collegamento diretto con la decisione politica – il rischio è che si verifichi, di fatto, una sorta di “truffa delle etichette”, per cui la “partecipazione politica virtuale” finirebbe per sostanzarsi – più che in una forma di “democrazia diretta” – in una pseudo-legittimazione popolare di proposte e progetti politici che, in realtà, trovano origine in altre sedi: fermo restando che si tratterebbe pur sempre di forme di partecipazione politica, siamo in presenza di dinamiche ben diverse da quelle della c.d. “democrazia diretta”, e la mancanza di trasparenza sulle regole che reggono tali processi decisionali, in definitiva, rischierebbe di ingenerare più “opacità” politica di quanta non se ne vorrebbe eliminare attraverso il ricorso agli strumenti della *e-democracy* <sup>423</sup>. I profili di rischio sopra evidenziati, infatti – oltre a suggerire un approccio cauto e prudente sull’utilizzo delle piattaforme digitali – si oppongono altresì ad un giudizio semplicistico riguardo al tema della c.d. “democrazia diretta digitale”,

---

<sup>422</sup> Così, ad esempio, nel caso delle proposte normative presentate dai parlamentari – nazionali ed europei – sulla piattaforma *Rousseau* (rispettivamente nelle Sezioni c.d. “*Lex Parlamento*” e “*Lex Europa*”) alla scadenza del termine rimesso alla discussione pubblica degli iscritti, è il singolo parlamentare a valutare l’opportunità di far propri gli emendamenti suggeriti nel corso del confronto sicché – fermo restando che si tratta comunque di una modalità di coinvolgimento della propria base elettorale – non può certamente dubitarsi del fatto che il momento decisionale è formalmente scisso da quello dialettico-partecipativo. Sul punto si veda A. TURSI, *Proliferazione della discussione, necessità della decisione*, in *Dopo la democrazia?*, a cura di D. DE KERCKHOVE e A. TURSI, Milano, 2006, p. 127-146.

<sup>423</sup> Cfr. A. VALASTRO, *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, op. cit., p. 255: “Il crescente utilizzo del web in mancanza di regole e garanzie adeguate in ordine ai contenuti e alle dinamiche di interlocuzione fra cittadini e soggetti pubblici, e cioè di una visione di policy alta circa il ruolo delle ICT rispetto ai diritti, ha fatto sì che le forme di partecipazione dialogica e inclusiva prefigurate dall’ambizioso concetto di *e-democracy* divenissero altro: nella migliore delle ipotesi, forme di consultazione che si riducono ad instaurare canali unilaterali e paralleli fra i singoli e il decisore, ossia forme di mero recapito di una sommatoria di punti di vista non comunicanti fra di loro anziché istanze risultanti da preventive discussioni; nella peggiore delle ipotesi, forme di manipolazione e strumentalizzazione del consenso. Gli esempi non mancano”.

su cui è ora opportuno incentrare l'attenzione.

### **3.3. La rete come strumento di “democrazia diretta”?**

#### **3.3.1. Dall'*e-voting* al c.d. *i-voting*: vantaggi e rischi.**

Resta da definire, pertanto, se gli strumenti dell'*e-democracy* – e, in primo luogo, le piattaforme di democrazia digitale, che già da ora svolgono un ruolo crescente quale nuovo canale di partecipazione politica – possano anche solo in prospettiva giungere al punto di “sostituire” definitivamente le forme della democrazia rappresentativa, avvicinandosi quale modello di riferimento nell'esercizio della sovranità popolare delle democrazie contemporanee <sup>424</sup>.

La tesi non è puramente teorica, e sempre più spesso vengono richiamati esempi virtuosi di impiego degli strumenti di *e-democracy* – soprattutto nell'ambito della politica locale – in un'ottica non solo partecipativa ma sostanzialmente

---

<sup>424</sup> Esclude che l'*e-democracy* possa costituire una forma di esercizio della sovranità popolare P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il Web*, in *La rete Internet come spazio di partecipazione giuridica*, op. cit., p. 57, secondo cui “l'espressione si riferisce alla possibilità che la democrazia si avvalga delle forme e degli strumenti che le nuove tecnologie dell'informazione rendono via via disponibili e non alla determinazione, per via del loro uso, dell'effetto di restituire centralità al ruolo delle persone e della comunità nella realizzazione della sovranità”. Sul punto cfr. anche A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001.



deliberativa<sup>425</sup> – valorizzando la capacità di “*autorganizzazione del demos*”<sup>426</sup>. A tali esempi, tuttavia, fanno da contraltare altrettante aberrazioni nell’uso di tali strumenti digitali<sup>427</sup> che portano a confermare i profili problematici già evidenziati rispetto alla partecipazione politica sulle piattaforme di democrazia elettronica e ad aggiungerne di ulteriori.

In particolare, alle eccezionali potenzialità diffusive dei mezzi di comunicazione – e di condivisione – di massa, corrispondono altrettante potenziali distopie legate ad un uso distorto di tali mezzi, per cui, come è stato rilevato, si finisce per constatare che “*il cyberspazio, lasciato a sé stesso, difficilmente potrà mantenere le promesse di libertà e di maggiore partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Potrebbe anzi divenire un*

---

<sup>425</sup> Si pensi, ad esempio, all’utilizzo di piattaforme *on-line* nei procedimenti di revisione costituzionale che hanno interessato, rispettivamente, il Marocco e l’Islanda nel corso del 2011 e che hanno visto, in entrambi i casi la partecipazione di centinaia di migliaia di cittadini nella presentazione e votazione di proposte, emendamenti e testi normativi anche tramite i *social media*. Sul punto si veda H. LANDEMORE, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 23, n. 2, 2015, p. 166-191. Più in generale, è sempre più a partire dai *social media* e dalla comunicazione *on-line* che prende forma la coscienza collettiva e la nascita e diffusione delle stesse manifestazioni di protesta popolare: è questo il caso, ad esempio, delle primavere arabe (su cui cfr. M.I. WILSON, K.E. COREY, *The role of ICT in Arab spring movements. Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 2012, p. 343-356, delle proteste degli *Indignados* spagnoli nel 2011, del movimento *Occupy Wall Street* negli USA, dell’occupazione di Gezi park ad Istanbul, delle proteste contro il Governo centrale ad Hong-Kong, *etc.*

<sup>426</sup> Così G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017, p. 21.

<sup>427</sup> Si pensi, a titolo di esempio, agli sviluppi inquietanti del caso *Cambridge analytica*, sull’uso dei dati raccolti attraverso i *social media* per finalità commerciali, nel tentativo di orientare più efficacemente il consenso in vista delle competizioni elettorali. Sul punto cfr. già S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997, p. 3: “*le tecnologie, impegnate in una incessante trasformazione della realtà, creano un terreno propizio alle utopie positive e negative. È forse a portata di mano l’ideale mille volte inseguito della democrazia diretta? Sta per materializzarsi drammaticamente la società della sorveglianza totale? O dovremo abituarci ad una singolare convivenza, quella di un Orwell che abita ad Atene?*”. Sul punto si veda anche A. TURSI, *Politica 2.0: blog, facebook, wikileaks: ripensare la sfera pubblica*, Milano-Udine, 2011, p. 20 ss.

*perfetto strumento di controllo*”<sup>428</sup>.

I principali problemi legati ad un uso diffuso ed incisivo degli strumenti dell’*e-democracy* per l’assunzione di rilevanti decisioni politiche attengono, infatti, alla sicurezza e neutralità della rete ed alla manipolabilità del consenso popolare.

In particolare, i rischi di violazione e *hackeraggio* sono emersi in tutta la loro problematicità con riferimento ai c.d. sistemi di *e-voting*, ovvero all’impiego del voto elettronico nell’ambito delle elezioni politiche<sup>429</sup>.

Si tratta, evidentemente, di un profilo diverso da quello della democrazia diretta<sup>430</sup> – e che attiene, piuttosto, alle modalità di voto utilizzate nelle elezioni dei rappresentati politici – e, tuttavia, nonostante le maggiori garanzie che avrebbero dovuto presidiare tali consultazioni, i risultati sono stati tutt’altro che soddisfacenti<sup>431</sup>.

---

<sup>428</sup> Così L. LESSIG, *Introduction*, in R.M. STALLMAN, *Free Software, Free Society. The Selected Essays of Richard M. Stallman*, Boston, 2002, riportato da F. GALLO, *op. ult. cit.*, p. 69.

<sup>429</sup> Per *e-voting*, in questo senso, si intendono le modalità di voto elettronico espresso mediante le c.d. “*direct-recording electronic voting machines*” (DRE), ovvero strumenti che sostituiscono la traccia cartacea con supporti digitali, in grado di registrare, memorizzare e trasmettere il voto espresso direttamente ad un sistema informatico centralizzato. A favore dell’impiego del voto elettronico deporrebbe la semplificazione del procedimento elettorale, sia sul piano della votazione che in sede di scrutinio (i risultati, infatti, sarebbero aggiornati in tempo reale). Cfr. sul punto P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2015, p. 150 ss.; P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, n. 1/2011, p. 42 ss.; A. GRATTELLI, *Il valore del voto: nuove tecnologie e partecipazione digitale*, Padova, 2005, p. 202 ss.; M. DE VRIES, W. BOKSLAG, *Evaluating e-voting: theory and practice*, 2016, pag. 1-19, <https://arxiv.org/abs/1602.02509>.

<sup>430</sup> E tuttavia, tra i fautori del voto elettronico, si propone anche di procedere a sistemi di votazione che consentano il c.d. “voto da casa” o anche attraverso il cellulare – sulla base di sistemi di riconoscimento in grado di fornire sufficienti garanzie in ordine all’identità dell’elettore (sistemi di firma digitale, *password*, *smart card*, *etc.*) – sicché risulta evidente come l’accesso a tali forme di consultazione “de-formalizzata”, per così dire, costituirebbe il primo passo verso una possibile apertura a modalità più frequenti e semplificate di consultazione democratica, secondo le forme della democrazia diretta digitale.

<sup>431</sup> In particolare, nel già citato studio del centro ricerche STOA del Parlamento UE, *Prospect*

Problemi, semmai, ancora maggiori presenta, dunque, l'ipotesi di c.d. *i-voting*, ovvero la possibilità di svolgere elezioni politiche o consultazioni digitali istituzionalizzate – aventi rilevanza politica espressamente riconosciuta a livello normativo e amministrativo – attraverso votazioni che avvengono su internet, anche grazie all'ausilio di piattaforme di democrazia digitale.

I principali vantaggi derivanti dall'*i-voting* riguardano, evidentemente, la crescita dell'affluenza alle elezioni e, in generale, la partecipazione alle consultazioni politiche, invertendo il *trend* generale – condiviso da tutte le democrazie – del disinteresse per la politica e, in particolare, per le consultazioni elettorali <sup>432</sup>.

---

*for e-democracy in Europe, op. cit.*, p. 76, si osserva sul punto che “*It is rather obvious that even after more than a decade of conducting and experimenting with internet voting in various country specific contexts, several challenges exist. It can be said that the dimensions of In fact, their relevance is regularly emphasised when online elections in a variety of countries are accompanied by evaluations focusing for instance on turnout rates, security aspects, user friendliness or trust. Particularly striking is the large amount of critics present in the literature. On a regular basis, system vulnerabilities are made public, sometimes even by filing a lawsuit. All in all further developments are still needed with regards to technical aspects, legal frameworks, security, transparency and verifiability, as well as oversight and accountability. The Swiss trial is lauded by the OSCE/ODIHR (2012) for being good practice, the introduction being careful and limited, ensuring integrity of the systems and building public trust. At first sight, internet voting might be perceived as an opportunity to alleviate the so-called democratic deficit of the EU – manifested in the continuously decreasing electoral participation in EU elections. However, as the analyses of various cases within Europe where internet voting has been introduced show, such hopes have not been fulfilled. It is not only the convenience aspect that influences the decision of whether a citizen votes or not, but rather political reasons such as political interest or satisfaction with the political system. And regarding these kinds of challenges, internet voting cannot be a technological quick fix*”.

<sup>432</sup> Tra i diversi studi in materia, si segnala quello condotto dalla World Bank nel 2015 sui risultati del voto elettronico a Rio Grande do Sul, in Brasile – cfr. P. SPADA, J. MELLON, T. PEIXOTO, F.M SJOBERG, *Effects of the Internet on Participation, Study of a Public Policy Referendum in Brazil*, p. 1-38, <http://documents.worldbank.org/curated/en/483211468179939735/pdf/WPS7204.pdf> - in cui emergono alcuni degli effetti dell'applicazione dell'*e-voting* sul piano della partecipazione alle consultazioni elettorali. In particolare, nel caso di specie, è stata offerta ai cittadini la possibilità di votare sia ai seggi – secondo le modalità “tradizionali” – sia attraverso l'*e-vote*. Il risultato finale vide una crescita dell'affluenza dell'8%, ed il 63% dei votanti da remoto dichiarò che non avrebbe affatto votato se non avesse potuto accedere all'*e-voting*. L'elemento determinante per la partecipazione dei c.d. «*online-only voters*» venne individuato, peraltro,

Rispetto a tali applicazioni dell'*i-voting* i rischi che sembrano profilarsi riguardano, in primo luogo, la “sicurezza” dei sistemi informatici di gestione del voto – cioè la difendibilità dall'esterno dei risultati elettorali – e la trasparenza e verificabilità del regolare computo dei voti elettronici – cioè la difendibilità dall'interno.

Sul punto, deve constatarsi che, allo stato attuale, non sussistono sufficienti garanzie di sicurezza in ordine alla protezione informatica dei dati derivanti da consultazioni elettorali elettroniche <sup>433</sup>, sicché, diversi Paesi che pure avevano adottato sistemi digitali per il conteggio dei voti hanno recentemente sospeso tali procedure per tornare ai sistemi di computo “tradizionali” <sup>434</sup>.

Maggiori tutele e garanzie potrebbero derivare dall'applicazione della tecnologia c.d. *blockchain* ai sistemi di trasmissione e conteggio dei voti <sup>435</sup> –

---

nella possibilità di accedere alla piattaforma di voto attraverso semplici *link*, che potevano essere anche condivisi tra i propri contatti sui *social network*.

<sup>433</sup> Così, anche con riferimento alla piattaforma *LiquidFeedback* si è posto il tema dei c.d. *open data* con riferimento ai dati relativi alle consultazioni – e, in generale, alle attività svolte sulla piattaforma – i quali risultano liberamente consultabili sia dai singoli utenti che da motori di ricerca esterni e che, pertanto, potrebbero essere utilizzati per tracciare e ricostruire un “profilo politico” del singolo cittadino-utente.

<sup>434</sup> Si pensi, da ultimo, alla decisione di rinunciare al voto elettronico nelle ultime elezioni politiche francesi del 2017 proprio a fronte del rischio concreto di attacchi informatici da parte di *hackers* stranieri. Anche in Norvegia, Germania e Paesi Bassi l'*e-voting* non ha avuto sorte migliore: nel primo caso, dopo alcuni tentativi, il voto elettronico è stato definitivamente eliminato nel 2014, proprio per problemi legati alla sicurezza informatica. Nel caso tedesco, all'iniziale periodo di prova è seguita la pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco che ha deciso per l'incompatibilità del voto digitale con le consultazioni elettorali. I Paesi Bassi, invece, hanno sospeso il ricorso al voto elettronico a partire dal 2017. Anche negli Stati Uniti – patria dell'*e-voting* – nelle elezioni presidenziali del 2000 e del 2004 si sono verificati alcuni casi di manipolazione del voto elettronico e, da ultimo, rispetto alle elezioni presidenziali del 2016, sono ancora in corso indagini federali circa possibili influenze esterne nella campagna elettorale (che però non riguarderebbero propriamente i meccanismi di *e-voting* ma, piuttosto, la manipolazione del consenso elettorale tramite *social media*). Rispetto a tali rischi di manipolazione e sabotaggio, pertanto, non vi sarebbero ancora garanzie sufficienti ad assicurare il rispetto dei caratteri di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza del voto.

<sup>435</sup> È questa la proposta avanzata dalla *start-up* australiana XO.1 – che gestisce, tra l'altro, la piattaforma digitale *Flux* – che sostiene sia possibile garantire un'assoluta protezione dei dati

considerando che attraverso l'uso della crittografia *blockchain* e di un registro digitale sarebbe possibile garantire anche l'anonimato e, dunque, la segretezza del voto, consentendo al contempo di verificare che tutti i voti provengano da persone che vi hanno effettivamente diritto – ma l'implementazione di tali strumenti e la verifica in concreto della loro difendibilità da attacchi esterni – alla prova pratica – è ancora lungi da venire.

Si tratta di profili che riguardano, più in generale, anche la partecipazione politica sulle piattaforme digitali e la gestione dei processi di deliberazione *online* <sup>436</sup>.

In particolare, è ormai notorio che gli algoritmi che regolano la diffusione di notizie, dati, informazioni e contenuti multimediali – e che stanno alla base dei principali motori di ricerca e *social media* diffusi in rete – presentano meccanismi che consentono di poter determinare la maggiore o minore tendenza diffusiva di un contenuto sulla base di criteri solo in parte predeterminati e che procedono alla “profilazione” degli utenti sulla base delle richieste e delle preferenze espresse in rete.

Anche all'interno delle stesse piattaforme di democrazia digitale, come visto, l'uso degli algoritmi e del c.d. *machine learning* va sempre più diffondendosi al fine dichiarato di gestire le procedure deliberative e, in particolare, la selezione dei contributi, l'elaborazione della sintesi delle risultanze delle consultazioni *online*, la predisposizione delle proposte finali per la votazione, *etc.*

Sicché tende ormai a venir meno il mito della “neutralità” tecnica della rete e delle sue applicazioni – dai motori di ricerca, ai *social network*, fino alle piattaforme di *e-democracy* – che sempre più nel loro funzionamento sono

---

utilizzando la stessa tecnologia che presiede alla registrazione di monete virtuali (come ad es. *bitcoin*), attraverso registri condivisi e criptati che renderebbero impossibile la manomissione e l'alterazione dei risultati elettorali.

<sup>436</sup> Da ultimo sul punto, V. STORNI, *Diritto di accesso alla rete e nuovi istinti plebiscitari: spunti critici*, in *La rappresentanza in questione*, a cura di R. ORRÙ, F. BONINI, A. CIAMMARICONI, Napoli, 2017, p. 109 ss.

esposte ad essere orientate e “guidate” verso specifiche finalità – più o meno dichiarate – con modalità che sfuggono dal controllo – e dalla stessa piena comprensione, almeno dal punto di vista tecnico – degli utenti <sup>437</sup>.

Fino a che punto si può dire che tali algoritmi siano a servizio dell’“informazione”, delle preferenze dell’utente o dell’ottimizzazione del funzionamento del processo deliberativo – come nel caso delle piattaforme di democrazia digitale che impiegano gli algoritmi per la gestione delle consultazioni *online* – e non, piuttosto, di un uso orientato di tali dati, che si potrebbe prestare a derive e distorsioni <sup>438</sup> volte ad influenzare il circuito di

---

<sup>437</sup> Anche la stessa capacità di tali algoritmi di intercettare – e, in un certo senso, di “prevedere” – le preferenze del singolo utente, tende a circondare quest’ultimo di informazioni e contenuti su misura – riferiti ai suoi gusti ed interessi ed alle sue caratteristiche personali – ma che per questo finiscono per perdere ogni oggettività, relegandolo in un “contesto autoreferenziale” che più che collegarlo alla società digitale – in tutta la sua complessità e varietà – tende piuttosto ad isolarlo, fornendo una visione deformata della realtà. Come osservano M. DASSU, R. MENOTTI, *Digital power and democracy*, op. cit., “*The ‘data market’ has become a crucial factor in the modern economy and it is paying the price for an unresolved inconsistency: social media operates in a kind of public space that is by its very nature open and apparently free, originally devoid of any ground rules or boundary markers. At the same time, however, social media has evolved in the pursuit of profit (thus within a private, business-based rationale) to the point where its leaders/innovators have turned into oligopolistic, financial giants. This tension – clear for all to see today – is making it that much harder to find solutions to the social problems caused (albeit probably not deliberately) by the growing use of these new forms of digital interaction. Unless the business model changes, it is going to be more and more difficult to prevent citizen-users from increasingly turning into unwitting suppliers of commercial data*”.

<sup>438</sup> In questo senso – al di là dei noti scandali sulla cessione dei dati personali dei propri utenti a società di analisi per la ricostruzione di “profili politici” degli utenti nel c.d. “caso *Cambridge Analytica*” – il social media Facebook, già nel corso delle elezioni del Congresso Americano del 2010, aveva svolto degli esperimenti sul “contagio emotivo”, inviando alcuni messaggi in cui si ricordava dell’appuntamento elettorale e differenziando alcuni di tali messaggi con la segnalazione che altri utenti – che venivano espressamente indicati – avevano già provveduto a votare. Il risultato era stato un incremento della partecipazione elettorale – nell’ordine di centinaia di migliaia di utenti – da parte dei “contatti” che avevano ricevuto tali messaggi differenziati. Sul punto cfr. Y. THEOCHARIS, W. LOWE, *Does Facebook increase political participation? Evidence from a field experiment*, in *Information Communication and Society*, 2016, p. 1465-1486; G. TANG, F.L.F. LEE, *Facebook use and political participation: The impact of exposure to shared political information, connections with public political actors, and network structural heterogeneity*, in *Social Science Computer Review*, 2013, p. 763–773; S. VISSERS, D. STOLLE, *Spill-Over Effects Between Facebook and On/Offline Political*

formazione dell'opinione pubblica o il consenso di determinate categorie di utenti o perfino il risultato finale dei processi deliberativi?

Ma l'eccezione più diffusa che viene mossa all'uso dell'*e-democracy* in senso deliberativo – con riferimento ai presupposti tecnici della rete – attiene al c.d. *digital divide*<sup>439</sup>, ovvero all'esistenza di diseguglianze di fatto nell'accesso alla rete – e nella sua fruizione – dovute non soltanto all'indisponibilità della strumentazione *hardware*<sup>440</sup> ma anche e soprattutto al livello generale delle

---

*Participation? Evidence from a Two-Wave Panel Study*, in *Journal of Information Technology and Politics*, 2014, p. 259-275; J. VITAK, P. ZUBE, A. SMOCK, C.T. CARR, N. ELLISON, C. LAMPE, *It's complicated: Facebook users' political participation in the 2008 election*, in *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 2011, p. 107–114; si v. anche S. STAIANO, *La Rappresentanza*, op. ult. cit., p. 41-42, il quale osserva come “*La potenza dei calcolatori consente oggi di restituire in algoritmi una mole enorme di dati, per l'innanzi inimmaginabile. Di questa innovazione tecnologica sono state rilevate conseguenze non lievi nel metodo e nello stesso statuto teorico delle scienze sociali, ritenendo che la disponibilità e la possibilità di elaborazione di una grande quantità di dati spinga a realizzare previsioni fondate su correlazioni tra essi, piuttosto che sull'elaborazione di ipotesi e teorie ex ante, secondo il metodo scientifico: i dati parlano direttamente. La società è descritta «dal basso», senza far ricorso a modelli o categorie preliminari. La stessa letteratura scientifica nel campo delle scienze umane ne è influenzata, poiché risulta agevole giustapporre una grande quantità di informazioni, rinunciando sia alle opzioni teoriche e di metodo sia allo sviluppo di ipotesi preliminari riconoscibili da sviluppare in coerenza: descrizione senza comprensione o, più esattamente, senza la ricerca della comprensione. È ben noto che i grandi operatori della «rete» programmano algoritmi per organizzare lo sfruttamento commerciale dei dati (in gran parte relativi alle «preferenze» che è possibile ricostruire sulla base dei comportamenti, non solo commerciali, della massa degli utenti): e già questo propone un difficile problema di regolazione ai pubblici poteri, poiché incide su diritti fondamentali eludendo il sistema delle garanzie apprestato dal costituzionalismo”.*

<sup>439</sup> Sul punto si v. P. NORRIS, *Democratic divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide*, in *Digital divide? Civic engagement, information poverty and the Internet worldwide*, Cambridge, 2001; M. NEGREIRO, *Bridging the digital divide in the EU*, in *European Parliamentary Research Service Briefing Paper*, Bruxelles, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573884/EPRS\\_BRI\(2015\)573884\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573884/EPRS_BRI(2015)573884_EN.pdf). Con riferimento all'esperienza italiana si rinvia a E. TABET, *I servizi di e-government*, Milano 4 giugno 2013, in *astrid-online.it*; E. DE MARCO, *Introduzione alla uguaglianza digitale*, Milano, 2008.

<sup>440</sup> Nella quale rientrano anche le infrastrutture di rete e le relative caratteristiche, anche con riferimento alla velocità ed ai costi di navigazione.

competenze digitali, cioè delle conoscenze tecniche minime per il corretto utilizzo della rete e degli strumenti digitali <sup>441</sup>.

Tale stato di fatto, rischia di rovesciare uno degli assunti fondamentali su cui i fautori della “democrazia digitale diretta” fondano la bontà dell’opzione a favore di forme più incisive di votazione *on-line*, e cioè proprio la tendenziale accessibilità della democrazia elettronica che, a fronte di un modesto investimento di risorse, consentirebbe una partecipazione libera ed egualitaria, in grado di raggiungere la globalità della popolazione superando le tradizionali “barriere” di carattere politico, economico e sociale <sup>442</sup> oltretutto fisico e territoriale.

Il *digital divide*, tuttavia, sembra evidenziare semmai il profilarsi del rischio esattamente contrario, e cioè che – a fronte delle profonde differenze tutt’ora esistenti nel grado di alfabetizzazione digitale – il ricorso a forme di “decisione pubblica *on-line*”, invece di garantire una maggiore partecipazione politica, porterebbe all’emarginazione di alcune delle fasce più deboli della popolazione, violando così – anziché realizzare – il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, comma 2, Cost. <sup>443</sup>: subordinare radicalmente la partecipazione politica e l’esercizio del diritto di voto a prerequisiti di carattere strumentale e a conoscenze tecniche che non rientrano ancora nel comune patrimonio culturale della popolazione porterebbe con sé il rischio di un’inevitabile negazione del diritto di voto e, in generale, delle libertà politiche.

---

<sup>441</sup> Rispetto a tali profili, il DESI (*Digital Economy and Society Index*) riporta per il 2018 valori riferiti all’Italia ancora ben al di sotto della media europea, in quanto solo il 44% degli italiani sarebbe in possesso di competenze digitali sufficienti (a fronte di una media europea del 57%).

<sup>442</sup> Si pensi, ad esempio, alle diverse condizioni legate al grado di istruzione, alla situazione economica, all’occupazione lavorativa, ai limiti territoriali, a eventuali disabilità fisiche o cognitive, *etc.*

<sup>443</sup> Sul punto cfr. S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali: le nuove forme di esclusione nella società dell’informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009.



### **3.3.2. La democrazia diretta digitale può sostituirsi alla democrazia rappresentativa?**

Non è solo la mancanza di una diffusa “cultura digitale” a deporre a sfavore del generale ricorso a forme di “democrazia *on-line*”, in quanto, come visto, le eccezioni più significative attengono, a monte, alla stessa possibilità che la c.d. democrazia diretta possa essere in grado di gestire la complessità – politica, economica e sociale – delle società contemporanee pluraliste, sostituendo *tout court* le forme consolidate proprie della democrazia rappresentativa.

In altre parole, in rete si riproducono i medesimi schemi – e le medesime problematiche – che caratterizzano da sempre la partecipazione politica “di massa”, rimanendo impregiudicata l’esigenza di uno “spazio” – fisico o virtuale – che raccolga e metta insieme la generalità delle posizioni politiche, delle istanze e degli interessi della società pluralista <sup>444</sup>.

Tralasciando per un momento le problematiche relative alla frammentarietà delle piattaforme di democrazia digitale ed alla difficoltà di ricreare una partecipazione continua e globale della cittadinanza <sup>445</sup> – immaginando un contesto politico in cui i cittadini fossero ormai abituati ad essere quotidianamente interpellati e a pronunciarsi sulle principali questioni della vita politica del Paese – resterebbero comunque alcuni rilievi decisivi sulla capacità di un siffatto sistema di governare la vita politica di un sistema democratico pluralistico.

In primo luogo, deve dubitarsi del fatto che il ricorso a consultazioni plebiscitarie sulla rete sia in grado di individuare e tutelare l’*interesse generale* là dove questo non risulti dalla semplice sommatoria degli interessi particolari

---

<sup>444</sup> Sul punto si vedano le riflessioni sviluppate in A. VALASTRO, *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, in M. NISTRICÒ, P. PASSAGLIA, *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, p. 245-263; cfr. anche P. MARSOCCHI, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, p. 12 ss.

<sup>445</sup> Il cui superamento, ad oggi, risulta comunque difficilmente ipotizzabile, nonostante le possibilità offerte dal progresso tecnologico.

dei singoli cittadini, ma sia il frutto di un processo di mediazione e di sintesi politica che passa attraverso l'adozione di soluzioni di compromesso, il sacrificio di interessi particolari e settoriali, la capacità di visione e programmazione di politiche di medio-lungo periodo, tutti elementi che costituiscono – o dovrebbero costituire – il valore aggiunto della discussione politica in seno alle Assemblee rappresentative e che difficilmente sarebbero “riproducibili” all'interno delle dinamiche “virtuali”<sup>446</sup>.

In secondo luogo, il ricorso a decisioni “a somma zero”, in cui gli elettori si pronunciano su alternative secche – sì, no – lascia impregiudicato il problema di come assicurare l'irrinunciabile funzione di integrazione politica e di tutela delle minoranze che le Assemblee rappresentative svolgono negli ordinamenti costituzionali contemporanei<sup>447</sup>.

Infine, in un tale sistema politico, si profilerebbe il rischio di un latente “dirigismo” nel governo della consultazione popolare *on-line* – sia in sede di iniziativa sia in sede di traduzione del risultato<sup>448</sup> – secondo dinamiche non

---

<sup>446</sup> Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2016, p. 11-26: “l'essenza della democrazia non consiste nella conta dei voti tra posizioni precostituite, secondo il principio di maggioranza, o nella negoziazione tra interessi dati, ma nella discussione fondata su argomenti (*deliberation*, in inglese) tra tutti i soggetti coinvolti dal tema sul tappeto. Le numerose esperienze pratiche che si richiamano alla democrazia deliberativa si fondano perciò su due pilastri: da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. La democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni (che invece la democrazia partecipativa sembrerebbe ammettere) e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico”.

<sup>447</sup> È vero che alcune piattaforme elettroniche contemplano già ora strumenti di garanzia a tutela delle minoranze e procedure più rispondenti a dar voce alle opinioni dissenzienti e, tuttavia, resta da capire se tali strumenti costituiscano un meccanismo di tutela sufficiente rispetto alle tradizionali garanzie costituzionali. Sul punto si rinvia a M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, II, 2015, p. 275 ss.).

<sup>448</sup> Al di là dei meccanismi – già impiegati da alcune piattaforme elettroniche – che consentono “proposte dal basso” (si veda per tutte il procedimento propositivo di LQFB). Si

diverse da quelle più sopra evidenziate già con riferimento all'attuale funzionamento delle piattaforme digitali: in altre parole, si profilerebbe il problema di individuare una figura di “governo dei processi decisionali e deliberativi”, incaricata di svolgere l'ineliminabile funzione di gestione della piattaforma di consultazione, con tutto il potere che ne deriverebbe in ordine al contingentamento dei tempi di discussione, alla determinazione dell'“ordine del giorno”, alla determinazione delle modalità procedurali (con garanzie più o meno accentuate, con modalità di votazione a maggioranza semplice o qualificata, con o senza *quorum* strutturali, *etc.*)<sup>449</sup>.

Si tratta di profili che le moderne Costituzioni hanno in parte disciplinato, in parte rimesso all'autonomia delle Assemblee rappresentative e che, nel caso di specie, ben potrebbero essere rimesse ad una normativa *ad hoc*, conferendosi l'incarico di “gestione” della piattaforma a figure *lato sensu* istituzionali, ma resterebbe comunque il quesito di fondo: “*chi controlla il controllore?*”, specie in un contesto “virtuale” – come quello delle piattaforme digitali – che rende più difficile un “controllo diffuso” e in cui le conoscenze tecniche sul funzionamento del *software* e sull'attendibilità complessiva del sistema – per quanto possa essere elevato il livello generale di competenza digitale – non sono certo alla portata degli utenti e, in ogni caso, risulterebbero comunque inaccessibili, vista la rilevanza delle funzioni svolte.

In definitiva, anche immaginando un “modello ideale” di *e-democracy* – in cui siano rimosse le problematiche (probabilmente ineliminabili) relative alle dinamiche della partecipazione “di massa” nella democrazia digitale – l'opzione per una “democrazia diretta virtuale” rischia di condurre, alternativamente, o ad

---

riproporrebbero, inoltre, i rischi già esposti in ordine alla possibile predeterminazione dei quesiti in senso manipolatorio, ovvero alla predisposizione delle possibili risposte in senso confacente al risultato voluto da chi le ha formulate, *etc.*

<sup>449</sup> Si pensi all'esempio della già citata piattaforma digitale *Flux*, ove la verifica della correttezza delle votazioni viene affidata ad un ente terzo indipendente (aspetto che in effetti è assente in altre piattaforme di democrazia elettronica).

un impoverimento delle sofisticatezza politica e delle garanzie costituzionali assicurate tradizionalmente dal sistema rappresentativo o, comunque, alla configurazione di tali strumenti di consultazione secondo una connotazione che più che incarnare il modello propriamente detto di “democrazia diretta” finiscono per accostarvi i meccanismi – ineliminabili – del modello rappresentativo <sup>450</sup>, secondo una prospettiva eclettica che è già stata definita, appunto, di “democrazia fluida” e che sarebbe forse più corretto ricondurre al *genus* della “democrazia partecipativa” <sup>451</sup>.

---

<sup>450</sup> Come nota incisivamente N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2005, p. 48: “*se è vero che nel momento della formazione iniziale della partecipazione di quartiere o di zona, nel momento della nascita più o meno spontanea dei comitati di quartiere, si può parlare appropriatamente di democrazia diretta (...) è altrettanto vero (...) che non appena si è provveduto alla legittimazione e alla regolamentazione della partecipazione di base, la forma che essa ha assunta è quella della democrazia rappresentativa*”. Sul punto si v. anche S. STAIANO, *La Rappresentanza*, op. ult. cit., p. 41: “*Si può ormai constatare l’inadeguatezza dei tentativi di colmare la «distanza rappresentativa» a vantaggio della «registrazione di volontà» compiuta con l’impiego delle tecnologie telematiche (e-democracy): il popolo è identificato in una «piattaforma deliberativa», cioè siede in permanenza in assemblea virtuale e viene chiamato a decidere su singole issue. Si tratterebbe dunque di democrazia diretta, poiché si realizzerebbe la compresenza – benché non in un luogo fisico – di tutti i componenti del corpo deliberante. Il meccanismo non è tuttavia risolutivo, poiché resta ferma la necessità dell’investitura nel potere di formulare le proposte da deliberare, e non si riesce a pensare a modalità diversa da quella rappresentativa. E soprattutto – in contrasto con il senso letterale del lemma e- democracy, evocativo della possibilità di tornare, grazie alla potenza delle tecnologie, ai fasti presunti di una democrazia antica immaginata più che ricostruita nella sua realtà storica – questo modo di decisione è intrinsecamente non democratico, poiché parcellizza le decisioni e oscura il quadro delle compatibilità in vista di fini generali in cui esse si collocano, cioè elude il nodo della complessità, che, nelle democrazie contemporanee, deve essere districato in collegi ristretti legittimati a farlo, attraverso procedure deliberative non così lineari. Dunque le deliberazioni di quest’«assemblea virtuale» non sono democratiche, per eccesso di «direttismo» e per eccesso di restrizione*”.

<sup>451</sup> Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza*, op. cit. p. 110, il quale, rileva la forte contrapposizione tra la “democrazia” – propriamente intesa – ed il “governo rappresentativo” – dove la prima, in senso stretto, sarebbe riferibile solo alla c.d. democrazia diretta, sicché “*Quando si parla di ‘democrazia rappresentativa’ si evoca una contradictio in adiecto, mentre quando si fa riferimento alla ‘democrazia diretta’ si commette una duplice violenza concettuale. La prima si commette perché si definiscono come ‘istituti di democrazia diretta’ certi strumenti giuridici che con la democrazia diretta non hanno nulla da spartire, visto che, specie nelle società complesse, ogni forma di governo ed ogni tecnica di decisione politica comportano la mediazione (anche in entrata, con l’iniziativa che provoca la decisione*

In definitiva, alla luce delle considerazioni più sopra riportate sui limiti della “democrazia diretta digitale” – sia quelli legati al mezzo tecnico utilizzato, sia quelli relativi all’opzione per la democrazia diretta *tout court* – deve, infine, condividersi la tesi secondo cui il modello destinato a consolidarsi nel futuro non sia quello di una democrazia di “pura partecipazione *online*” ma, piuttosto, un “sistema misto”, che veda la combinazione e la mutua influenza tra i tradizionali canali di partecipazione politica e gli strumenti di partecipazione c.d. “digitale” a supporto del funzionamento del sistema democratico rappresentativo <sup>452</sup>.

### **3.4. Il ruolo dell’*e-democracy* nella democrazia rappresentativa.**

Infine, sotto un terzo profilo, l’*e-democracy* incide in maniera rilevante sulle dinamiche proprie della democrazia rappresentativa <sup>453</sup>.

È evidente, infatti, la rimodulazione in atto nel circuito rappresentativo, in cui, ad opera dei nuovi strumenti della democrazia digitale, sembrerebbe quasi superata – almeno apparentemente – la mediazione partitica a fronte della creazione di un “ponte diretto” tra i cittadini ed i loro rappresentanti all’interno delle istituzioni.

Ma tale assetto del *rapporto* rappresentativo pone, chiaramente, una serie di quesiti ulteriori, che riguardano la stessa posizione del rappresentante sotto il

---

*popolare, e in uscita, con la sua interpretazione). La seconda è ancor più grave e lo è tanto da esser paradossale: vengono qualificate come ‘dirette’, o quanto meno come ‘immediate’, certe forme di democrazia (fondate su sistemi elettorali maggioritari e sul principio schumpeteriano della scelta dei governanti) che sono semplici manifestazioni del paradigma della rappresentanza, ma vengono ammantate delle qualità della democrazia diretta per procurar loro più chiara legittimazione e più saldo consenso”.*

<sup>452</sup> Così N. KERSTING, *Online participation: from 'invited' to 'invented' spaces*, in *International Journal of Electronic Governance*, 2013, 6(4), p. 270-280: “Cyber democracy in the form of a pure online participation is not the future, but a blended democracy combining online and offline instruments might be”.

<sup>453</sup> Sul punto si rinvia diffusamente a L. CUOCOLO, *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2001, p. 978 ss.

profilo della *situazione* rappresentativa: di fronte a un chiaro “mandato” espresso dai componenti delle piattaforme digitali all’interno delle sedi di consultazione virtuale – con tanto di votazioni *on-line* degli iscritti e risultati pubblicamente consultabili – al singolo rappresentante sembrerebbe richiedersi più di svolgere il ruolo di mero “*nuncius*” o di delegato dei *desiderata* dei propri “elettori-utenti” che non un’autonoma funzione di rappresentanza politica.

Un tale modello si pone in frizione rispetto alla “posizione di autonomia” – politica e decisionale – del rappresentante, in quanto mette in discussione, al tempo stesso, il principio della rappresentanza nazionale – sostituendo ad una rappresentanza generale un rapporto diretto con i propri elettori-utenti – e la stessa attualità e validità del principio del divieto di mandato imperativo – in quanto il singolo parlamentare dovrebbe considerarsi vincolato alla “volontà popolare” emergente dai risultati delle consultazioni *on-line* <sup>454</sup>.

Più radicalmente, ad essere messa in discussione, in ultima istanza, sembrerebbe essere proprio l’opportunità di tale “passaggio intermedio” e cioè, in definitiva, l’opzione stessa per le forme della “democrazia rappresentativa” in luogo della “democrazia diretta”.

Se, in ipotesi, si riuscisse a superare la già evidenziata frammentarietà delle sedi di consultazione *on-line*, se si riuscisse cioè a riprodurre sul piano “virtuale” un contesto deliberativo più ampio – che travalicasse i limiti dell’attuale variegato sistema di piattaforme elettroniche – con caratteri di generalità e pubblicità effettivi, avrebbe ancora senso parlare di “rappresentanza politica”?

In una società ormai in grado di essere costantemente aggiornata – praticamente in tempo reale – sugli sviluppi del dibattito politico e in cui i cittadini possono vantare un livello minimo di formazione tendenzialmente elevato, ha ancora senso delegare la funzione di governo ad organi rappresentativi? Non si tratta

---

<sup>454</sup> Cfr. sul punto F. GALLO, *op. ult. cit.*, p. 63: “L’avvento della democrazia diretta digitale, in luogo di quella rappresentativa, imporrebbe, infatti, necessariamente l’abolizione di uno dei capisaldi del nostro sistema costituzionale: il divieto del mandato vincolante previsto dall’art. 67 Cost. con riferimento alla rappresentanza politica generale”.

di un inutile “schermo” che rischia più che altro di disperdere e di “tradire” la reale volontà dei rappresentati per rispondere a logiche esterne al principio democratico ed alla sovranità popolare?

In effetti, se si ritorna ai principi del dibattito sulle origini della democrazia rappresentativa, il processo di “digitalizzazione” del circuito democratico, tuttora in atto, sembrerebbe essere in grado – potenzialmente – di superare alcuni dei limiti storicamente indicati dalla dottrina giuridica e politologica quali “cause” giustificatrici dello stesso governo rappresentativo.

Già Benjamin Constant – poi ripreso dagli autori successivi<sup>455</sup> – nella nota dissertazione sulla libertà degli antichi paragonata alla libertà dei moderni<sup>456</sup> riconduceva l’opzione a favore delle forme della democrazia rappresentativa da parte dei moderni ordinamenti, in estrema sintesi, a due elementi fondamentali. In primo luogo, si evidenziava l’impossibilità per i cittadini delle moderne democrazie di riunirsi fisicamente in un’unica assemblea – sia per l’estensione territoriale degli Stati sia per l’esponenziale crescita demografica rispetto alle antiche città-stato greche.

In secondo luogo, vi ostava il contesto economico-sociale, in quanto priorità dei cittadini non sarebbe più l’impegno politico nelle pubbliche assemblee, bensì la gestione degli affari economici, per cui l’opzione a favore del governo rappresentativo risponderebbe “*a un principio di divisione del lavoro: tutti impegnati nelle faccende economiche, che non lasciano tempo disponibile per altri pensieri, i cittadini commettono a tale istituzione e ai suoi membri la cura stabile delle faccende politiche*”<sup>457</sup>.

Oggi, invece, gli strumenti della IT sembrerebbero consentire, in prospettiva, il superamento sia del profilo fisico sia del profilo economico-sociale.

---

<sup>455</sup> Si veda per tutti H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966, p. 35.

<sup>456</sup> Cfr. B. CONSTANT, *op. ult. cit.*, in *Antologia degli scritti politici*, a cura di A. ZANFARINO, Bologna, 1962, p. 36 ss.

<sup>457</sup> Così D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, *op. cit.*, p. 20.

Da una parte, infatti, come visto, l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione – e in particolare, della rete internet e dell'informatica – consentono oggi una partecipazione politica orizzontale e paritaria, che supera le distanze geografiche e i limiti fisici – per non parlare dei confini nazionali – anche a prescindere dai tradizionali mediatori politici e sociali e permette – potenzialmente – un aggiornamento ed una “presenza” virtuale costante <sup>458</sup>.

Dall'altra parte, gli strumenti dell'IT contribuiscono in maniera crescente a liberare l'*homo oeconomicus* dalle occupazioni materiali, sicché “*Se a ciò si aggiunge che l'etica del lavoro produttivo declina, come escludere che i cittadini vogliano sempre più occuparsi in prima persona delle questioni 'pubbliche'?*” <sup>459</sup>.

Una volta considerate superate – o superabili – le principali cause che giustificavano il ricorso al modello rappresentativo in un'ottica, per così dire, “utilitaristica” <sup>460</sup>, si pone l'esigenza di trovare le ragioni più profonde che legittimano la democrazia rappresentativa come “modello ideale” per gli ordinamenti democratici contemporanei <sup>461</sup>, anche alla luce dei mutamenti

---

<sup>458</sup> Cfr. D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, p. 21, il quale già in tempi non sospetti osservava come “*con il diffondersi dei mezzi elettronici, già si annuncia l'era della 'democrazia elettronica', nel cui contesto il potere rivolgerà interrogativi, farà proposte, indicherà opzioni direttamente al demos, e questo sarà in grado di rispondere in tempo reale, ciascun cittadino rimanendo a casa propria*”, per cui “*grazie alla tecnologia informatica, ci troveremo in una grande permanente assemblea, composta dall'intero popolo che dice la sua premendo una selva di pulsanti*”. Sul punto si veda anche P. LEVY, *Verso la cyberdemocrazia, in Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, a cura di A. TURSI E D. DE KERCKHOVE, Milano, 2006, p. 5 ss.

<sup>459</sup> Così D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, p. 22.

<sup>460</sup> Cioè all'esigenza di trovare un modello alternativo al governo democratico delle antiche città-stato greche a fronte dell'impossibilità di estenderlo a realtà sociali più complesse.

<sup>461</sup> E infatti, l'opzione per la democrazia rappresentativa non deriva soltanto dall'impossibilità pratica di ritornare alle forme “primitive” di democrazia diretta del popolo. Come osserva M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza, op. cit.* p. 110-111, bisogna prendere atto che “*questo non è il tempo della (vera) democrazia diretta, bensì il tempo della rappresentanza (...)* Lo è, però, non a mo' di ripiego, quasi come una seconda scelta resa necessaria dall'impraticabilità di alternative più soddisfacenti, ma lo è per la sua specifica qualità”.



generati dal progresso tecnico.

In questo senso, l'alternativa finale che si pone, è se l'*e-democracy* stia gettando le basi per il definitivo eclissamento della rappresentanza politica – per “sostituirla” con un ritorno a forme rinnovate di democrazia diretta e di “governo popolare” – o se, piuttosto, costituisca una risorsa a servizio della stessa democrazia rappresentativa <sup>462</sup> – che rimane il modello politico-democratico preferibile o, comunque, definitivamente insostituibile – contribuendo a rinnovare i canali tradizionali del circuito rappresentativo, ormai da tempo interessati da una crisi sistemica.

A tal proposito, vale quanto già rilevato in merito all'insostituibilità *tout court* delle forme della democrazia rappresentativa ad opera della c.d. “democrazia diretta digitale”, il modello destinato ad imporsi essendo, piuttosto, quello di un sistema “misto”, in cui gli strumenti dell'*e-democracy* supportano – invece che sostituire – i tradizionali canali di partecipazione politica dei cittadini ed il circuito di legittimazione democratica di tipo rappresentativo.

Sotto questo profilo, l'apporto principale degli strumenti di democrazia digitale attiene certamente alle dinamiche del *rapporto* rappresentativo, facilitando la sussistenza di un collegamento diretto tra rappresentanti e rappresentati che consente il superamento di alcune tipiche limitazioni del circuito della rappresentanza.

Come visto, infatti, le moderne elezioni politiche non si configurano semplicemente come lo strumento attraverso cui selezionare i singoli rappresentanti parlamentari, ma costituiscono la genesi stessa del rapporto rappresentativo, conferendo al singolo parlamentare il “mandato popolare” che guiderà la sua azione politica <sup>463</sup>: il rischio da sempre sotteso a tale modello,

---

<sup>462</sup> In questo senso si veda già A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. e soc.*, 1995, p. 403.

<sup>463</sup> Il parlamentare, infatti, pur non essendo vincolato – in senso giuridico – ad alcuno specifico mandato, farà dipendere il suo rapporto con i rappresentati e la sua stessa responsabilità politica – guardando, in primo luogo, alla possibilità di una rielezione – dalla coerenza delle

tuttavia, è che all'indomani delle elezioni il rapporto rappresentativo assuma una struttura tendenzialmente asimmetrica, in cui viene meno lo stesso collegamento tra il rappresentante e la base politica di riferimento.

Gli strumenti della *e-democracy*, in questo senso, facilitano il superamento di tali asimmetrie, favorendo il passaggio da una democrazia “intermittente” – che alterna (breve) fasi “ad alta intensità” propositiva in corrispondenza delle campagne elettorali a fasi di “bassa intensità”, prolungate, tendenzialmente, per tutta la durata del mandato – ad una “democrazia *continua*”<sup>464</sup>, in cui i cittadini sono costantemente in grado di essere informati sull'operato dei rappresentanti (in particolare rispetto alle proposte presentate ed ai voti espressi) e potrebbero, a loro volta, formulare proposte, avanzare istanze, discutere progetti, *etc.*

Si è già accennato, peraltro, ai rischi sottesi a tale impostazione, che se da un lato recupera l'effettività del *rapporto* rappresentativo, dall'altro lato potrebbe comportare un'attenuazione della *situazione* di autonomia del rappresentante, di fatto, appiattendolo sui risultati dell'attività consultiva svolta nell'ambito delle piattaforme elettroniche<sup>465</sup>.

Al tempo stesso, in alternativa, potrebbe profilarsi il rischio opposto, e cioè che l'attività consultiva e deliberativa all'interno delle piattaforme digitali non venga dichiaratamente considerata come “meramente orientativa” per il singolo rappresentante, ma la si utilizzi per ammantare dell’“avvallo popolare” e della

---

sue azioni rispetto agli obiettivi dichiarati, alle idee espresse, all'orientamento politico del partito di appartenenza, *etc.*

<sup>464</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, *op. cit.*, p. 10 ss.

<sup>465</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il Web: un mito così recente già da sfatare?*, in *La rete Internet come spazio di partecipazione giuridica*, *op. cit.*, p. 58 “Le aule della rappresentanza si sono progressivamente indebolite nel loro ruolo di sede delle discussioni e delle deliberazioni. Prima a vantaggio delle sedi informali di concentrazione<sup>[1]</sup> delle forze politiche, poi degli schermi televisivi, oggi del web, sono stati gli stessi partiti ad assecondare tale svuotamento, spostando anche formalmente fuori dalle assemblee i luoghi della composizione dei conflitti e determinando la tendenza a che il ruolo di “portavoce” del corpo elettorale fosse assegnato direttamente agli esecutivi ed agli organi monocratici”.

“legittimazione dal basso” decisioni politiche che, in realtà, trovano origine e maturano in altra sede.

Un ulteriore profilo di rischio per la tenuta del circuito rappresentativo è dato dal fatto che le dinamiche della c.d. “democrazia costante”, tendono ad alimentare una sorta di “campagna elettorale permanente”<sup>466</sup>, in cui i tempi della politica – che di per sé dovrebbero essere tendenzialmente “lungi”, per lasciar spazio alla mediazione delle diverse posizioni, all’approfondimento, al dibattito – assumono ritmi serrati, che non consentono la riflessione ed il confronto ponderato, richiedendo, piuttosto un continuo “iperattivismo” ed una costante esposizione mediatica, in cui, però, a farne le spese, è inevitabilmente la stessa qualità del confronto politico.

A ciò si ricollega un più ampio processo di “personalizzazione” del dibattito politico in cui, pur a fronte dei crescenti spazi di democrazia interna offerti dalle piattaforme elettroniche, è sempre più il singolo *leader* del partito a guidare le sorti della comunicazione politica<sup>467</sup>.

L’immediatezza del rapporto consentita dagli strumenti dell’*e-democracy*, pertanto, non si riferirebbe tanto ai singoli rappresentanti parlamentari, quanto piuttosto, al rapporto – mediatico – tra il *leader* partitico di riferimento ed i cittadini<sup>468</sup>.

---

<sup>466</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in *Dopo la democrazia?*, op. cit., p. 149 ss.

<sup>467</sup> Le potenzialità della democrazia elettronica, infatti, stanno rivoluzionando le forme della comunicazione politica, sempre più caratterizzata dal personalismo dei singoli *leader* politici e dalla crisi dell’organizzazione di partito Cfr. sul punto P.S.L. FALLETTA, *Partiti politici e web: verso una democrazia 2.0*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 12/2016, p. 1 ss.; si veda anche L. NANNIPIERI, *I partiti politici italiani sul web*, in *La rete Internet come spazio di partecipazione giuridica*, op. cit., p. 191 ss.

<sup>468</sup> Cfr. F. GALLO, op. ult. cit., p. 62: “*Subentra allora quella che un apprezzato storico francese, Bernard Manin (Principi del governo rappresentativo, Bologna, 2010), chiama «la democrazia del pubblico» (audience democracy), in cui i partiti lasciano ampio spazio alla personalizzazione e la comunicazione, in qualunque modo realizzata, prende il posto dell’organizzazione: da una parte, le identità collettive, garanti della partecipazione, si indeboliscono e sono compensate dalla fiducia personale diretta; dall’altra, il rapporto con*

La democrazia elettronica, pertanto, invece di favorire un confronto diffuso su base orizzontale, sembrerebbe portare, paradossalmente, ad una personalizzazione della propaganda politica e ad una “verticalizzazione della comunicazione”, determinando, conseguentemente, una polarizzazione del dibattito politico sul confronto tra i singoli *leader* di partito <sup>469</sup>.

In questo senso, sul fronte opposto, la partecipazione politica dei cittadini assumerebbe sempre più le forme di un “bene di consumo”, assistendosi ad una sorta di “spettacolarizzazione del prodotto politico”.

Si configura, così, un nuovo modello di rappresentanza politica, quello della “rappresentanza digitale” <sup>470</sup>, una forma di rappresentanza diretta, mediatica, e personalizzata che ben si combina con quella che è stata definita la “democrazia del pubblico” <sup>471</sup>, ossia una democrazia mediatica che fa del confronto pubblico una sorta di “marketing politico” <sup>472</sup>.

---

*la società civile e con gli elettori passa sempre più attraverso i media e il marketing politico. In altri termini, i partiti si allontanano dalla società e, nel contempo, si convertono in comitati elettorali al servizio di un capo, il quale sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi di sofisticate tecniche comunicative. Manin – ma non solo lui – parla, appunto, di «democrazia del pubblico» perché lo spazio della rappresentanza coincide con lo scambio tra leader e opinione pubblica a scapito della partecipazione sociale. L'approdo alla «democrazia del pubblico» non significa, però, che i partiti siano scomparsi. Significa solo che essi tendono a riorganizzarsi intorno ai leader e, seppur indeboliti, operano ancora da attori necessari, soprattutto nei luoghi in cui si realizza la democrazia rappresentativa, e cioè nelle competizioni elettorali e in Parlamento. La differenza principale rispetto al passato è, dunque, che i partiti – nell'attuale situazione di disorientamento politico di massa – sono anzitutto al servizio di un leader o di un candidato”.*

<sup>469</sup> Cfr. I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, 2018.

<sup>470</sup> Cfr. R. DE ROSA, *Cittadini digitali: l'agire politico al tempo dei social media*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 39 ss.

<sup>471</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010.

<sup>472</sup> Cfr. M. MIANI, *La comunicazione politica in internet: guida pratica per politici, candidati ed eletti (e per tutti coloro che considerano la politica il loro mestiere)*, Roma, 2003, p. 28 ss.; S. BENTIVEGNA, *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet*, Milano, 2012, p. 18 ss.

Questa verticalizzazione e personalizzazione della comunicazione politica, sotto un altro profilo, porta ad un'altra radicale modifica della struttura del rapporto rappresentativo – cui pure si è in precedenza accennato – in quanto l'apporto delle tecnologie e dei sistemi informatici – nel facilitare l'accesso di tutti i cittadini al dibattito pubblico ed alla vita interna delle stesse forze politiche – incide sul tradizionale ruolo dei partiti nel farsi “mediatori” del rapporto tra rappresentati e rappresentanti.

Come visto, infatti, dal XIX secolo ad oggi, con la nascita dei partiti di massa, il rapporto rappresentativo ha assunto progressivamente una struttura complessa, in cui ai due elementi necessari – rappresentante e rappresentato, *soggetto* e *oggetto* della rappresentanza – si è aggiunto un terzo elemento di mediazione, il partito politico, chiamato a svolgere una funzione di vero e proprio *pivot* tra le complesse istanze ed interessi della società pluralista ed i rappresentanti eletti all'intero delle istituzioni parlamentari.

Adesso, le tecnologie informatiche sembrano aver reso superflua – o comunque grandemente superata – tale funzione di mediazione, poiché, come visto, nell'ambito della democrazia elettronica – in prospettiva futura, ma in parte già da adesso – i cittadini, in quanto membri della comunità politica – muniti di quella che è stata definita “cittadinanza elettronica” – sono costantemente collegati alla rete e aggiornati (potenzialmente) in tempo reale sugli sviluppi del dibattito politico, sulle decisioni assunte, sui voti espressi dai singoli rappresentanti, dando una nuova declinazione pratica al principio della sovranità popolare.

Lo spazio lasciato dal “partito-apparato” è sempre più colmato dalla rete – anche attraverso le piattaforme elettroniche – che consente un rapporto diretto con il singolo rappresentante – e con il singolo leader politico – e permette che i cittadini concorrano alla formazione dell'indirizzo politico e delle direttive da imprimere alla politica nazionale <sup>473</sup> .

---

<sup>473</sup> Si v. G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2011, p. 2.

In altre parole, si assiste ad una “de-strutturazione” del circuito rappresentativo, che dal modello del rapporto triale “rappresentato-partito-rappresentante” si sviluppa ora secondo forme più semplici e dirette che, tuttavia, non sono necessariamente garanzia di una maggiore “autenticità” e di una migliore rispondenza alle reali richieste della base politica <sup>474</sup>.

Vero è che il ruolo di “interpretazione” delle istanze politiche e sociali è sempre meno prerogativa delle strutture di partito – cioè non solo degli organi di vertice ma anche di quella ramificata strutturazione del partito sul territorio, attraverso le sedi locali, i circoli politici, le fondazioni ed associazioni culturali, etc. – ma non per questo il “ruolo” di mediazione smette di essere un elemento indefettibile della rappresentanza politica.

Più semplicemente, tale funzione viene svolta attraverso i mezzi della democrazia digitale – *bypassando* le strutture ed i soggetti tradizionali del sistema partitico – e giunge pertanto “nella mani” del singolo rappresentante e dei vertici del partito.

Tale configurazione può certo essere considerata un punto di svolta positivo, a fronte della crisi delle strutture di partito – ma anche del venir meno della capacità dei partiti di “radicarsi” sul territorio – abbattendo le “barriere” fisiche, per così dire, e coinvolgendo il singolo cittadino attraverso la possibilità di prendere parte alle dinamiche interne delle forze politiche quale elemento attivo. E tuttavia, il rischio che potrebbe profilarsi è che le tecniche della democrazia elettronica possano contribuire ad alimentare populismi e personalismi della classe politica.

A ciò non osterebbe, di per sé, il fatto che i singoli rappresentanti vengano selezionati attraverso “votazioni on-line” degli iscritti ad una comunità virtuale – si pensi, ad esempio, al caso delle c.d. “parlamentarie” del Movimento 5 Stelle – in quanto, come sopra rilevato, se non vi sono adeguate garanzie di trasparenza e se non vi è una sufficiente *rappresentatività* – in termini di

---

<sup>474</sup> Cfr. A. MASTROPAOLO, *Una rilettura dei principi del governo rappresentativo*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2014, p. 591-600.

partecipazione degli iscritti alle votazioni *on-line* – è evidente che tali consultazioni rischiano di configurarsi come mere “ratifiche”, svolgendo più la funzione di fornire una – pretesa – “legittimazione popolare” a candidature politiche.

Anche sotto questo profilo, pertanto, riemerge un’esigenza fondamentale – comune a molti dei fenomeni legati all’ascesa degli strumenti dell’*e-democracy* – che è quella di regolamentare le forme della democrazia elettronica, riconoscendo espressamente le – nuove – posizioni giuridiche soggettive collegate all’accesso alla rete quale vero e proprio diritto fondamentale <sup>475</sup>, consentendo al diritto di disciplinare le procedure di deliberazione elettronica e le modalità di partecipazione politica, estendendo espressamente le garanzie costituzionali ai nuovi “spazi di libertà” concessi dalla rete <sup>476</sup>, e conferendo maggior trasparenza alle nuove forme di legittimazione della rappresentanza politica all’interno del circuito democratico <sup>477</sup>.

### **3.5. Conclusioni.**

Le premesse da cui siamo partiti – in particolare, la crisi del sistema di rappresentanza politica – ci hanno condotto ad alcune prime conclusioni in merito alla *ciclicità* dei fenomeni di rimodulazione del rapporto rappresentativo <sup>478</sup>, ed alle sfide che questi impongono nel ripensare non tanto il funzionamento

---

<sup>475</sup> Cfr. sul punto T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista AIC* 1/2011; da ultimo G. D’IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in *Atti del convegno su Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2017. p. 65.

<sup>476</sup> Si v. sul punto E. CHELI, *Conclusioni*, in *Comunicazione: verso il diritto della convergenza?*, a cura di F. DONATI, G. MORBIDELLI, Torino, 2003.

<sup>477</sup> Sul punto cfr. S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, n. 3, settembre 2010, p. 337-351; P. COSTANZO, *La regolazione della Rete tra libertà di navigazione ed uso sicuro delle tecnologie telecomunicative*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Napoli, 2009.

<sup>478</sup> Cfr. D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, p. 8: “*da quando esiste la rappresentanza politica (modernamente intesa, cioè nella veste di democrazia rappresentativa), si parla altresì di crisi*

delle istituzioni rappresentative – o, perfino, l'*an* della rappresentanza in sé – quanto piuttosto le forme attraverso cui rialimentare il circuito rappresentativo – a fronte dei mutamenti istituzionali, sociali, politici e tecnologici in atto – cioè, in definitiva, ripensare la teoria della rappresentanza <sup>479</sup>.

Sotto questo profilo, gli strumenti di *e-democracy* – e, in primo luogo, le piattaforme elettroniche di democrazia digitale – costituiscono senz'altro una risorsa fondamentale per il rinnovamento delle forme della democrazia rappresentativa, in particolare per le caratteristiche di inclusività, libero accesso, neutralità, responsività e capacità deliberativa dal basso <sup>480</sup>.

E, d'altra parte, non possono neppure ignorarsi i rischi – specie sotto il profilo della sicurezza informatica e della manipolabilità dei dati – ed i limiti legati all'uso di tali forme di partecipazione virtuale <sup>481</sup>, tutt'ora ben lungi dall'essere

---

*della rappresentanza politica*"; come osserva S. STAIANO, *La Rappresentanza, op. ult. cit.*, p. 40, "si dovrebbe invero pensare si tratti di una condizione di 'crisi permanente', formula però contraddittoria, che designa quadri ricostruttivi indistinti, se si assume per crisi il punto di passaggio tra a dissoluzione di un ordine e la creazione di un ordine diverso, che però pure giunge a comporsi".

<sup>479</sup> Così H. EULAU, *Changing view of representation*, in H. EULAU e J.C. WAHLKE, *The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research*, 1978, p. 32.

<sup>480</sup> Sul punto si vedano le conclusioni dello Studio condotto dal centro di ricerca STOA del Parlamento UE – *Prospect for e-democracy in Europe*, Part. I, *op. cit.*, p. 57 – ove si osserva che "Success factors which were brought up by all three sources, namely the e-government and e-participation literature as well as the surveyed practitioners, were: management and planning, security and privacy, sustainability, addressing the digital divide and inclusivity, meeting user needs and expectations, government or management support, technological advances and good practice, a promotion plan and value for citizens as well as for the government or organizations".

<sup>481</sup> Cfr. *Prospect for e-democracy in Europe*, Part. I, *op. cit.*, p. 57: "The general conclusion then was that e-participation is largely confined to the initial and the final stages of the policy cycle (agenda setting, policy preparation, policy evaluation), and that it rarely allows for entries into the core stages of decision-making and policy execution. It was also found that bottom-up initiated e-participation was more successful than top-down initiatives and that the required set of digital skills was one of the greatest barriers to an effective enhancement of participation. In addition, Lindner (2012) finds the balance of empirical research on the use of e-participation sobering and could determine no evidence of increased and more inclusive participation to date. Though he acknowledges increased information transparency, the



risolti.

A tal proposito, si è anche illustrato come tali risultanze concorrono ad escludere che l'utilizzo degli strumenti di democrazia elettronica possa consentire un "ritorno" a forme diffuse di democrazia diretta, per così dire, "virtuale"<sup>482</sup>.

Infatti, se è vero che l'accesso alla rete permette la partecipazione di numeri sempre maggiori di cittadini-utenti – al punto da far pensare di ricondurre le deliberazioni *online* all'interno del paradigma della *democrazia diretta* – tuttavia, come si è osservato, il ricorso alle tecnologie dell'informazione non risolve, di per sé, le questioni storicamente legate alla partecipazione democratica "di massa"<sup>483</sup>.

Resta immutata, infatti, la necessità di un "luogo" che raccolga e metta insieme la comunità politica nel suo complesso – non singoli frammenti di essa – ricomprendendo – *rectius* "rappresentando" – la generalità delle posizioni politiche, delle istanze e degli interessi della società pluralista.

Sotto questo profilo, i Parlamenti – quali sedi principali, ancorché non esclusive, della rappresentanza politica – costituiscono tuttora uno strumento insostituibile di mediazione politica, di risoluzione dei *cleavages* sociali e d'integrazione democratica delle minoranze – tutti elementi fondamentali per la tenuta degli ordinamenti pluralisti liberaldemocratici – sicché deve ancora oggi concludersi

---

*internet's function to support critical monitoring and control and the extension of communication of political institutions with citizens, he deems the e-petitioning, e-consultation and online discussion platforms offered as being rather marginal in terms of power*".

<sup>482</sup> In questo senso cfr. VAN DIJK, J., *Digital Democracy: Vision and Reality*, in I. SNELLEN, M. THAENS, W. VAN DE DONK, *Public Administration in the Information Age: Revisited*. Amsterdam, 2012.

<sup>483</sup> D'altra parte, alle dinamiche partecipative e deliberative delle piattaforme digitali non sono estranee le problematiche "classiche" legate alla formazione del consenso democratico e di decisioni condivise, riproponendosi – su un diverso piano – i medesimi problemi che affliggono le moderne democrazie rappresentative. La questione centrale, quindi, non risiede – soltanto – nell'incremento dei numeri dei partecipanti ma, semmai, nello sviluppo di una partecipazione ampia e consapevole, informata e protagonista nei processi di *decision making*. Sotto questo profilo, il ricorso all'*i-voting*, in realtà, non risolve il problema ma semplicemente lo trasferisce su una piattaforma tecnologica.

nel senso che “*il parlamentarismo sia l’unica possibile forma reale in cui l’idea di democrazia possa essere attuata nell’odierno contesto sociale. Alla sorte del parlamentarismo è quindi legata la sorte della stessa democrazia*”<sup>484</sup>.

Ciò non significa che il contributo degli strumenti di *e-democracy* non sia destinato a crescere nei prossimi anni e a rivestire un peso decisivo nell’ambito del rapporto rappresentativo e, in senso più ampio, dello stesso circuito di legittimazione democratica, ma senza dimenticare la “*necessaria priorità logica della politica rispetto alla tecnologia e dei fini rispetto agli strumenti, le ICT dovendo rappresentare il mezzo (rectius uno dei mezzi) e non l’obiettivo delle politiche di innovazione dell’agire pubblico*”<sup>485</sup>.

Da qui la necessità – da ultimo evidenziata – di procedere quanto prima alla regolazione normativa degli spazi di libertà e delle forme di partecipazione politica consentiti oggi dagli strumenti di *e-democracy*<sup>486</sup>.

---

<sup>484</sup> Così H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, 1925, trad. it. *Il primato del parlamento*, a cura di C. GERACI, Milano, 1982, p. 174

<sup>485</sup> Così A. VALASTRO, *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, op. cit., p. 255.

<sup>486</sup> Cfr. sul punto J. HABERMAS, *Internet and Public Sphere. What the web Can’t Do*, op. ult. cit.: “*Procedure e istituzioni democratiche possono ridursi a vuote facciate se viene loro a mancare una sfera pubblica funzionante. Per converso, il funzionamento delle sfere pubbliche presuppone sempre esigenti condizioni di tipo normativo. Infatti i circuiti comunicativi pubblici non dovrebbero essere tagliati fuori dai processi decisionali effettivi*”.

## BIBLIOGRAFIA

---

- ACCARINO, B., *Rappresentanza*, Bologna, 1999;
- ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 2 ss.;
- ALLEGRETTI, U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 2 ss.;
- ALMAGISTI, M., *Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, I, 2008, p. 100 ss.;
- AMATO, G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, XII, 1962, p. 74-103;
- AMATO, G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1962, p. 87 ss.;
- AMORETTI F., GARGIULO, E., *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale. La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010, p. 370 ss.;
- AMORTH, A., *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948;
- ARANGIO-RUIZ, G., *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda pel 25 anno del suo insegnamento*, IV, Napoli, 1906, p. 99-117;
- AZZARITI, G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto del mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: Atti del XXIII Convegno annuale AIC, Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, p. 177-238, anche in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it);
- AZZARITI, G., *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2017, p. 1-11;
- AZZARITI, G., *Internet e Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2011;
- AZZARITI, G., *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005;

BALBO, L., INGRAO, P., PASQUINO, G., RIDOLA, P., *Democrazia e rappresentanza*, a cura di BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1950;

BARBER, B.J., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984;

BARBER, J.B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, in *University of California Press*, Berkeley, 2004;

BARBERA, A. *Rappresentanza e diritti di partecipazione nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990;

BARBERA, A., "La democrazia 'dei' e 'nei' partiti tra rappresentanza e governabilità", in *Forum dei "Quaderni Costituzionali"*, 2007, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

BARBERA, A., *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 2012;

BARBERA, A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. IV, p. 853-888;

BARBERA, A., *Rappresentanza ed istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del Diritto*, Bologna, 1989, p. 541-567;

BARBERA, A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991;

BARILE, P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975;

BARRETT, G., WYMAN, M., SCHATTAN, C.V., *Assessing the Policy Impacts of Deliberative Civic Engagement*, in T. NABATCHI, J. GASTIL, M. LEIGHNINGER, G.M. WEIKSNER, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York, 2012, p. 181-206;

BARTOLINI, M.E., CALIGIURI, A., UBERTAZZI, B., *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013;

BECKER, T., *Teledemocracy: Bringing power back to the people*, in *Futurist*, p. 6, 1981;

BEHRENS, J., KISTNER, A., NITSCHKE, A., SWIERCZEK, B., *The Principles of LiquidFeedback*, in *Interaktive Demokratie e.V*, Berlino, 2014;

BENTIVEGNA S., *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet*, Milano, 2012;

BENTIVEGNA, S., *Disuguaglianze digitali: le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009;

BENTIVEGNA, S., *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2002;

BERTOLINI, F., *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, Relazione di sintesi del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, dal titolo "Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio", Trento, 11-12 novembre 2016;

BIANCO, G., *Brevi note su potere costituente e storia*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Milano, vol. I, 1998, p. 147 ss., ora in *Repubblica, potere costituente e costituzione materiale*, Roma, 2012, p. 89 ss.;

BIFULCO, R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di ALLEGRETTI, U., Firenze, 2010, p. 65 ss.;

BIFULCO, R., *Democrazia partecipativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 1-17;

BIFULCO, R., *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *amministrazioneincammino.it* a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 29 settembre 2017, p. 1-6;

BILANCIA, P., *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017;

BILANCIA, P., *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, a cura di LANCHESTER, F., 2016, p. 11 ss;

BILANCIA, P., *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012;

BIN, R., *Art. 1*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di CRISAFULLI, V. e PALADIN, L., Padova, 1990, p. 1-8;

BIN, R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC*, Padova, 2001;

BOBBIO, L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2016, p. 11-26;

BOBBIO, N., *Dell'uso delle grandi dicotomie nella teoria del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1970, p. 195 ss.;

BOBBIO, N., *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, in *La sinistra davanti alla crisi del parlamento*, Milano, 1967, p. 21-49;

BOBBIO, N., *Rappresentanza e interessi*, in *Rappresentanza e democrazia*, a cura di PASQUINO, G., Roma-Bari, 1988;

BÖCKENFÖRDE, E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 5, 1984, p. 227-263;

BOLOGNA, C., *Art. 67*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di BARTOLE, S. e BIN, R., Padova, 2008, p. 619;

BON, C., *Alla ricerca di una più perfetta Unione, Convenzioni e Costituzioni negli Stati Uniti nella prima metà dell'800*, Milano, 2012;

BONINI, F., *Per una storia costituzionale della Francia contemporanea*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, n. 3, p. 621;

CARAVITA, B., *"Parlamentarizzare", semplificare, razionalizzare i percorsi decisionali europei*, in *federalismi.it*, 2015, n. 14;

CARLASSARE, L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974;

CARLASSARE, L., *La sovranità popolare nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, Padova, 2004;

CARLASSARE, L., *Rappresentanza e responsabilità politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di ZANON N. e BIONDI, F., Milano, 2001, p. 42 ss.;

CARLASSARE, L., *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di LABRIOLA, S., Roma-Bari, 2006, p. 163-213;

CARLOTTO, P., *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2015;

- CARRE DE MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, I, 1920;
- CARTABIA, M., LUPO, N., SIMONCINI, A., *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, 2013;
- CARUSO C., *L'individuo nella Rete: i diritti della persona al tempo di internet*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 29 aprile 2013;
- CARUSO, C., *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rassegna*, 2016, n. 5, p. 1-8;
- CASSESE, S., *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in CASSESE, S., FRANCHINI, C., *I garanti delle regole*, Bologna 1996, p. 217 ss.;
- CASSESE, S., *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, trad. it., *Chi governa il mondo*, Bologna, 2013;
- CASTELLS, M., *La nascita della società in rete*, Milano, 2002;
- CHABOD, F., *L'idea di nazione*, Bari, 1962;
- CHADWICK, A., *Bringing E-Democracy Back In: Why It Matters For Future Research On E-Governance*, in *Social Science Computer Review*, vol. 21, n. 4, p. 448 ss.;
- CHELI E., *Conclusioni*, in *Comunicazione: verso il diritto della convergenza?*, a cura di DONATI F., MORBIDELLI G., Torino, 2003;
- CHIEFFI, L., *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, *Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006;
- CHIUSI, F., *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Torino, 2014;
- CLARICH, M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive d'un modello*, Bologna, 2005;
- COLAVITTI, G., *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di ZANON, N. e BIONDI, F., Milano, 2001, p. 145 ss.;
- COLEMAN, S., MOSS, G., *Under construction: the field of online deliberation research*, in *Journal of information technology & politics*, 9, 2012;

COLEMAN, S., NORRIS, D., *A new agenda for e-democracy*, in *Oxford Internet Institute Forum Discussion Paper*, n. 4, 2005

COLLINGWOOD, L., REEDY, J., *Listening and Responding to Criticisms of Deliberative Civic Engagement*, in T. NABATCHI, J. GASTIL, M. LEIGHNINGER, G.M. WEIKSNER, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York, 2012, p. 233-259;

CONSTANT, B., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, 1819, trad. it. in *Antologia degli scritti politici*, a cura di ZANFARINO, A. Bologna, 1962;

COSTA, P., *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2004, n. 3, p. 329-330;

COSTA, P., *La rappresentazione del politico: verità e metafora nei testi di sapere*, in *Rappresentanza/rappresentazione. Una questione di studi culturali*, a cura di COMETA, M., MARISCALCO, D., Macerata, 2014;

COSTANZO, P., *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, *Relazione al Convegno annuale AIC su "Costituzionalismo e globalizzazione"*, Salerno, 23-24 novembre 2012, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu);

COSTANZO, P., *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2003, p. 465 ss.;

COSTANZO, P., *La regolazione della Rete tra libertà di navigazione ed uso sicuro delle tecnologie telecomunicative*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P., Napoli, 2009.

COSTANZO, P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011, p. 42 ss.;

COTTA, M. *Rappresentanza*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, Vol. VII, 1997, p. 215-230;

COTTA, M., *Parlamenti e rappresentanza*, in *Manuale di scienza della politica*, a cura di PASQUINO, G., Bologna, 1986;

CRISAFULLI, V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985;



CRISAFULLI, V., *La Costituzione della repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1960, p. 265 ss.;

CRISAFULLI, V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza*, 1954, ripubblicato in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985;

CRISAFULLI, V., *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970;

CRISAFULLI, V., *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, 1958, n. 10-11, p. 28;

CRISAFULLI, V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 1939, ora in CRISAFULLI, V., *Prima e dopo la costituzione*, Napoli, 2015;

CRISAFULLI, V., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985;

CROSA, E., *Il principio della sovranità dello Stato nel diritto italiano*, in *Archivio giuridico*, 1933, II, p. 145-171;

CROSA, E., *Miti e realtà costituzionali. Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Menotti De Francesco*, Milano, 1957, Vol. II, p. 316;

CUNIBERTI, M., *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, in *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Milano, 2008;

CUNIBERTI, M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, II, 2015, p. 275 ss.;

CUOCOLO, L., *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2001, p. 978 ss.

CURRERI, S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze 2004;

D'ATENA, A., *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Bollettino di informazioni parlamentari e costituzionali*, 1995, p. 131-143;

D'IPPOLITO G., *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in *Atti del*

*convegno su Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2017. p. 65;

D'IPPOLITO, G., *La partecipazione politica nelle piattaforme di democrazia liquida: LiquidFeedback e Rousseau*, in *Innovazione & Riforme*, rivista on-line, n. 1/2017;

DASSU M., MENOTTI R., *Digital power and democracy*, in *aspeniaonline.it*, n. 80-81, 2018, [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/dass/dassu-menotti\\_aspen\\_12\\_12\\_18.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/dass/dassu-menotti_aspen_12_12_18.pdf)

DE BLASIO, E., *Democrazia digitale. Una piccola introduzione*, Roma, 2014;

DE FIORES, C., *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005;

DE FIORES, C., *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, p. 19 ss.;

DE MARCO, E., *Introduzione alla uguaglianza digitale*, Milano, 2008;

DE ROSA R., *Cittadini digitali: l'agire politico al tempo dei social media*, Santarcangelo di Romagna, 2014;

DE SIMONE, S., *Contributo all'analisi giuridica della nozione di popolo*, Milano, 1953;

DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993;

DE VRIES, M., BOKSLAG, W., *Evaluating e-voting: theory and practice*, 2016, p. 1-19, <https://arxiv.org/abs/1602.02509>;

DI GIOVINE, A., *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. e soc.*, 1995, p. 403 ss.;

DIAMANTI I., LAZAR M., *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, 2018;

DICEY, A.V., *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London, 1952, trad. it. *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, a cura di TORRE, A., Padova, 2003;

DOGLIANI, M., *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, a cura di PACE, A., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, I, p. 537- 572;

DONATI F., voce *Internet (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2014, p. 532-545;

DUSO, G., *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milano, 1988 e dello stesso *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003;

DUSO, G., *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 41, 2012, p. 17 ss.;

ELIA, L., BUSIA, G., *Stato democratico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, p. 56- 80;

EMDEN, C.S., *The People and the Constitution*, Oxford, 1962;

ESPOSITO, A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013;

ESPOSITO, C., *Commento all'articolo 1 della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, poi in *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954, p. 1-15;

ESPOSITO, C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 230;

ESPOSITO, C., *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, 1940;

EULAU, H., *Changing view of representation*, in EULAU, H. e WAHLKE, J.C., *The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research*, 1978;

FALLETTA, P.S.L., *Partiti politici e web: verso una democrazia 2.0*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 12/2016, p. 1 ss.

FASONE, C., GRIGLIO, E., *Can Fiscal Councils enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in *The Euro Crisis and the state of European Democracy*, a cura di DE WITTE, B., HÉRITIER, A., TRECHSEI, A.H., *European University Institute e-book*, 2013;

FERRAJOLI, L., *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011;

- FERRAJOLI, L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Roma-Bari, 2007;
- FERRARA, G., *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, II, 1965, p. 269-294;
- FERRARA, G., *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, in *Democrazia e Diritto*, 1979, n. 4-5;
- FERRARI, G.F., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXV, Roma, 1991;
- FERRI, G.D., *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto)*, Roma, 1936;
- FIORIGLIO G., *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017;
- FISICHELLA, D., *L'altro potere. Tecnorazia e gruppi di pressione*, Roma, 1997;
- FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica*, Roma, 1996;
- FISICHELLA, D., *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Roma, 1994
- FISICHELLA, D., *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972;
- FISICHELLA, D., *Sul concetto di rappresentanza politica*, in *La rappresentanza politica*, Milano, 1985;
- FONT, J., DEL AMO, S.P., SMITH, G., *Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons*, in *Journal of Public Deliberation*, 2016, art. 3.;
- FORTI, S., *La rappresentanza nella democrazia*, Milano, 1989;
- FRACANZANI, M.M., *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000;
- FRIEDRICH, C.J., *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1950, trad. it. *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, 1960;
- FROSINI, T.E., *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista AIC* 1/2011;

- FROSINI, T.E., *Internet e democrazia, Diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 4-5, 2017, p. 657;
- FROSINI, T.E., *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997;
- FROSINI, T.E., *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, 2008;
- FURLANI, S., *Rappresentanza politica*, in Nss. D.I., vol. XIV, Torino, 1975, p. 871 ss.;
- GALGANO, F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2004;
- GALLO, F., *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e le nuove forme di partecipazione*, in *Gnosis*, n. 2/2014, p. 62 ss.;
- GALLO, F., *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e le nuove forme di partecipazione*, in *Gnosis*, n. 2/2014, p. 62 ss.;
- GAMBINO, S., *Sovranità popolare e rappresentanza politica*, in *Politica del Diritto*, 1983, n. 2, p. 293-324;
- GIANNINI, A., *Il popolo nel regime repubblicano*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1952, I, p. 649-659;
- GIBSON, R., CANTIJOCH, M., *Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of the Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline?*, in *Journal of Politics*, 2013, p. 714;
- GIORDANO, P., *Carrè de Malberg: un "contributo" alla teoria della sovranità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1989, n. 2, p. 435;
- GIUFFRÈ, F., *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 25, 2016;
- GOLDONI, M., *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, 2009;
- GOMETZ, G., *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017;
- GRATTERI, A., *Il valore del voto: nuove tecnologie e partecipazione digitale*, Padova, 2005;
- GRIGLIO, E., LUPO, N., *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol. I, part. 2, 2012, p. 313-372;

GRIMMELIKHUIJSEN, S.G., MEIJER, A.J., *Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014, p. 137-157;

HABERLE, P., *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IX, 2001, p. 109 ss.;

HABERMAS, J., *Internet and Public Sphere. What the web Can't Do*, op. cit.: "Procedure e istituzioni democratiche possono ridursi a vuote facciate se viene loro a mancare una sfera pubblica funzionante. Per converso, il funzionamento delle sfere pubbliche presuppone sempre esigenti condizioni di tipo normativo. Infatti i circuiti comunicativi pubblici non dovrebbero essere tagliati fuori dai processi decisionali effettivi";

HABERMAS, J., *Internet and Public Sphere. What the web Can't Do*, intervista con M. SCHWERING., trad. it. L. CEPPA, *Resetdoc.org*, 2014, <https://www.resetdoc.org/story/internet-and-public-sphere-what-the-web-cant-do/>;

HACKER K.L., VAN DIJK J., *What is Digital Democracy?*, in *Digital Democracy. Issues of theory and practice*, Londra, 2000, p. 1-9;

HAGUE B.N., LOADER B.D., *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, Londra, 1999;

HOFMANN, H., *Rappresentanza e rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007;

HOSKINS, G.T., *Meet the habermasses: Charting the emergence of a social media-enabled public sphere in new democracies*, in *International Journal of Technology, Knowledge and Society*, 2013, 9, p. 25-39;

IANDOLI, L., QUINTO I., SPADA, P., KLEIN, M., CALABRETTA, R., *Supporting argumentation in online political debate: Evidence from an experiment of collective deliberation*, trad. it. *La struttura delle piattaforme online influenza qualità e risultati del dibattito politico*, in *New Media & Society*, 2017, <https://doi.org/10.1177%2F1461444817691509>;

IEVA, L., *Autorità indipendenti, tecnica e neutralità del potere*, in *Foro amm.*, 2001, p. 71 ss.;

IM, T., CHO, W., PORUMBESCU, G., PARK, J., *Internet, trust in government, and*

*citizen compliance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014, p. 741-763;

INGRAO, P., *Masse e potere*, Roma, 1977;

IRTI, N., SEVERINO, E., *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma, 2001;

JELLINEK, G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949;

KAISER, J.H., *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1978, trad. it. in *La rappresentanza degli interessi organizzati*, a cura di MANGIAMELI, S., Milano, 1993;

KELSEN, H., *Essenza e valore della democrazia*, 1920, ora in *Fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966;

KELSEN, H., *I fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966;

KELSEN, H., *Il problema del parlamentarismo*, 1925, trad. it. *Il primato del parlamento*, a cura di GERACI, C., Milano, 1982;

KELSEN, H., *Reine Rechtslehre*, Vienna, 1960, trad. it. in *La dottrina pura del diritto*, a cura di LOSANO, M.G., Torino, 1966;

KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1963;

KERSTING, N., *Online participation: from 'invited' to 'invented' spaces*, in *International Journal of Electronic Governance*, 2013, 6(4), p. 270-280;

KIES R., MENDEZ F., SCHMITTER P., TRECHSEL A., *Evaluation of the Use of New Technologies in order to Facilitate Democracy in Europe*, STOA Working Paper, 116 EN, 2002;

KIM, S., LEE, J., *E-participation, transparency, and trust in local government*, in *Public Administration Review*, 2012, p. 819-828;

KIRCHHEIMER, O., *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di SIVINI, A., Bologna, 1971;

KLING, C.C., KUNEGIS, J., HARTMANN, H., STROHMAIER, M., STAAB, S., *Voting Behaviour and Power in Online Democracy: A Study of LiquidFeedback in Germany's Pirate Party*, in *International Conference on Weblogs and Social Media (ICWSM)*, 2015;

- KLITSCHÉ DE LA GRANGE, T., *Sulla rappresentanza politica*, Napoli, 2000;
- LAMPE, C., ZUBE, P., LEE, J., PARK, C.H., JOHNSTON, E., *Crowdsourcing civility: A natural experiment examining the effects of distributed moderation in online forums*, in *Government Information Quarterly*, 2014, p. 317-326;
- LANCHESTER, F., *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, p. 394;
- LANCHESTER, F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006;
- LANCHESTER, F., *Note sul concetto di rappresentanza in campo politico, in Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, a cura di PISANESCHI, A., Vol. I, p. 40;
- LANDEMORÉ, H., *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 23, n. 2, 2015, p. 166-191;
- LAVAGNA, C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, 1953, ora in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984;
- LAVAGNA, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982;
- LEIBHOLZ, G., *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, Berlin, 1929, trad. it. *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di FORTI, S., con Introduzione di RESCIGNO, P., Milano, 1989;
- LEIBHOLZ, G., *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di FORTI, S., Milano, 1989;
- LEIGHNINGER, M., *Mapping Deliberative Civic Engagement*, in T. NABATCHI, J. GASTIL, M. LEIGHNINGER, G.M. WEIKSNER, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York, 2012, p. 23 ss.;
- LESSIG, L., *Introduction*, in STALLMAN, R.M., *Free Software, Free Society. The Selected Essays of Richard M. Stallman*, Boston, 2002;



LEVY, P., *Verso la cyberdemocrazia*, in *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, a cura di TURSI A. e DE KERCKHOVE, D., Milano, 2006;

LIPSET, S.M., ROKKAN, S., *Cleavages Structures, Party systems and voter Alignments. An Introduction*, in *Party Systems and Voter Alignments. Cross national perspectives*, New York, 1967;

LIRONI, E., *Potential and Challenges of E-Participation in the European Union. Study for the AFCO Committee, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Brussels, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IP\\_OL\\_STU\(2016\)556949\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IP_OL_STU(2016)556949_EN.pdf);

LOCKE, J., *Il secondo Trattato sul Governo*, trad. it. a cura di GIALLUCA, A., Milano, 2009;

LUCIANI, M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 2004, p. 180 ss.;

LUCIANI, M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, a cura di ZANON, N. e BIONDI, F., Milano, 2001, p. 109 ss.;

LUPO, N., *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2014, p. 1-13;

LUPO, N., *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di MANZELLA, A. e LUPO, N., Torino, 2014;

LUPO, N., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composita dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, p. 1-27;

MAMONE CAPRIA, M., *La scienza in una società democratica*, in M. CAPANNA, *Scienza bene comune. Oltre lo spread della conoscenza*, Milano, 2013;

MANIN, B., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010;

MANZELLA, A., *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), *Rassegna*, 2012;

MANZELLA, A., LUPO, N., *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014;

MARONGIU, A., *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'Età moderna*, Milano, 1962;

MARSOCCI, P., *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, p. 12 ss.;

MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2005;

MARTINES, T., *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. Cost.*, 1979, p. 5 ss.;

MASSA PINTO, I., *Rappresentanza*, Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2017, 2 agosto 2017;

MASTROPAOLO A., *Una rilettura dei principi del governo rappresentativo*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2014, p. 591-600;

MAZZIOTTI DI CELSO, M., *Parlamento: Principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 757-820;

MCILWAIN, C.H., *La rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, Bologna, 1965;

MELONI, G., *La sovranità popolare e la nuova Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949, p. 163 ss.;

MERLINI, S., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, 2004;

MERUSI, F., *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna 2000;

MIANI M., *La comunicazione politica in internet: guida pratica per politici, candidati ed eletti (e per tutti coloro che considerano la politica il loro*

*mestiere*), Roma, 2003, p. 28 ss.;

MICELI, V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892;

MICELI, V., *Saggio di una teoria della sovranità*, Torino-Firenze-Roma, Vol. II, 1887, p. 589 ss.;

MIGLIO, G., *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza*, in AA.VV., *La rappresentanza politica*, Bologna, 1985, in *Le regolarità della politica*, Milano, 1988, II, p. 978 ss.;

MILL, J.S., *Consideration On Representative Government*, Londra, 1861, trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di PROSPERO, M., Roma, 1997;

MONTANARI, B., *La questione della rappresentanza politica in Hans Kelsen*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1972;

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748, libro XI, Cap. 4, trad. it. in *Montesquieu. Tutte le opere (1721-1754)*, a cura di FELICE, D., Milano 2014;

MORETTI, R., Art. 67, in CRISAFULLI, V., PALADIN, L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 409-419;

MORTATI, C., *Appunti sul problema della fonte del potere costituente*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1946, p. 28 ss.;

MORTATI, C., Art. 1, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, G., Bologna-Roma, 1975, p. 6 ss.;

MORTATI, C., Art. 67, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, G., Bologna-Roma, 1986, p. 179-184;

MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 423 ss.;

MORTATI, C., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova 1957, p. 111 ss.;

MOSCA, G., *Teorica dei governi parlamentari*, Milano, 1968;

MOSCHELLA, G. *Rappresentanza politica e costituzionalismo, Teoria e giurisprudenza costituzionale, un'analisi comparatistica*, Rimini, 1999;

- MUSSOLINI, B. *Fascismo*, in *Enciclopedia italiana*, XIV, Roma, 1932, p. 848;
- NATOLI, U., voce *Rappresentanza (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 463 ss.;
- NEGREIRO, M., *Bridging the digital divide in the EU*, in *European Parliamentary Research Service Briefing Paper*, Bruxelles, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573884/EPRS\\_BR I\(2015\)573884\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573884/EPRS_BR I(2015)573884_EN.pdf);
- NICOLINI, U., *Il principio di legalità nelle democrazie italiane. Legislazione e dottrina politico-giuridica dell'età comunale*, Padova 1955;
- NOCILLA, D., CIAURRO, L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 553 ss.;
- NOCILLA, D., *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, p. 527 ss.;
- NOCILLA, D., *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 2001, p. 48;
- NOCILLA, D., *Popolo*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIV, Milano, 1985, p. 341-390;
- NOCILLA, D., *Situazione rappresentativa e rapporto nel diritto positivo e nelle prospettive di riforma della rappresentanza politica*, in *Arch. Giur.*, 1990, p. 87 ss.;
- NORRIS, P., *Democratic divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide*, in *Digital divide? Civic engagement, information poverty and the Internet worldwide*, Cambridge, 2001;
- NUGNES, F., *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *Amministrazione in cammino*, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2014, p. 1-13;
- OLIVETTI, M., *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di CELOTTO, A., OLIVETTI, M., BIFULCO, R., vol. I, p. 1 ss.;
- ORIGONE, A., *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, in *Studi Economico-Giuridici della R. Università di Cagliari*, 1937, p. 121-141;

ORLANDO, V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, 1895, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1940, p. 417-456;

ORLANDO, V.E., *Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, I, Milano, 1900;

ORLANDO, V.E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1905;

ORNAGHI, L., *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 16 ss.;

PADOA SCHIOPPA, A., *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, 2008;

PANEBIANCO, A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, 1982;

PANEBIANCO, S., *Il lobbying europeo*, Milano, 2000;

PAPA, A., *Democrazia dell'informazione e formazione dell'opinione pubblica*, in *Atti del Convegno "Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo"*, in *federalismi.it*, Milano, n. 1/2017;

PAPA, A., *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, p. 11;

PERNICE, I., *E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe*, in *HIIG Discussion Paper Series*, Berlino, 2016, p. 4 ss.;

PERNICE, I., *Multilevel constitutionalism and e-democracy* in *Internet Policy Review*, 2016, <https://policyreview.info/articles/news/multilevel-constitutionalism-and-e-democracy/407>;

PINELLI, C., *Disciplina e controlli sulla democrazia interna nei partiti*, Padova, 1984;

PITKIN, H.F., *La controversia mandato-indipendenza*, ora in *La rappresentanza politica*, a cura di FISICHELLA, D., Milano, 1983, p. 195 ss.;

PITKIN, H.F., *The concept of representation*, trad. it. *Il concetto di rappresentanza*, a cura di ZARU, E., Soveria Mannelli, 2017;

- PITTERI, D., *Democrazia elettronica*, Roma-Bari, 2007;
- PREDIERI, A., *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di CALAMANDREI, P. e LEVI, A., vol. I, Firenze, 1950, p. 202 ss.;
- PREVIATO, A., *Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 12, 2018;
- PUGLIATTI, S., *Il conflitto di interessi tra principale e rappresentante*, in *Studi sulla rappresentanza*, Milano, 1965, p. 53 ss.;
- RABIN, R.L., *Federal regulation in historical prospective*, in *Stanford Law Review*, 1986, p. 1189 ss.;
- REGONINI, G., *Paradossi della democrazia partecipativa*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005, p. 3-31;
- RESCIGNO, P., *Un libro sulla rappresentanza*, in *Riv. dir. civ.*, 1951, I, p. 86 ss.;
- RESTA G., *Identità personale e identità digitale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2007, p. 511 ss.;
- RHEINGOLD, H., *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading, 1993, trad. it. in *Comunità virtuale. Parlare, incontrarsi, vivere nel cibernazio*, Milano, 1994, <http://www.well.com/www/hlr/vcbook/>;
- RIDOLA, P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011;
- RIDOLA, P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, vol. II, p. 679 ss.;
- RIDOLA, P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Annuario 2008 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009, p. 7 ss.;
- RIDOLA, P., *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 66;
- ROBESPIERRE, M., *Discorso sul governo rappresentativo*, trad. it. BURGIO, A., Roma, 1995;

- ROBESPIERRE, M., *La rivoluzione giacobina*, a cura di CERRONI, U., Roma, 1984;
- ROCCO, A., *La trasformazione dello stato. Dallo Stato liberale, allo Stato fascista*, Roma, 1927;
- RODOTÀ, S., *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in *Dopo la democrazia?*, op. cit., p. 149 ss.
- RODOTÀ, S., *Informazione e nuove tecnologie*, in *L'informazione: il percorso di una libertà*, a cura di S. MERLINI, Firenze, 2011, p. 92 ss.;
- RODOTÀ, S., *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, n. 4/1993, p. 574 ss.;
- RODOTÀ, S., *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992;
- RODOTÀ, S., *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologia della comunicazione*, Roma-Bari, 1997;
- RODOTÀ, S., *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, n. 3, settembre 2010, p. 337-351;
- ROMANO, A.A., *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in *Archivio di diritto costituzionale*, 1990, n. 1;
- ROMANO, S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1942;
- ROMBOLI, R., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1984, I, p. 159-180;
- ROSSI, L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, 1894;
- ROSSI, L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Roma, XXVIII, 1935, p. 842-844;
- ROUSSEAU, J.J., *Il contratto sociale o Principi di diritto politico (1762)*, trad. it. in *Scritti politici*, a cura di ALATRI, P., Torino, 1970;
- RUBECHI, M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016;
- SAITTA, A., *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*,

Milano, 1975;

SALANDRA, A., *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Archivio giuridico*, 1875, XV, p. 201;

SANDULLI, A.M., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, ora in *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, vol. II, p. 261 ss.;

SARTORI, A., *Democracy*, in *International encyclopedia of the social sciences*, Ney York, 1968, trad. it. *Democrazia*, in *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987, p. 25-42;

SARTORI, G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1968;

SARTORI, G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, IV, Firenze, 1957, p. 527-605;

SAVIGNANO, A., *Il mandato imperativo*, *Annali della Facoltà giuridica*, Camerino, 1970, p. 275 ss.;

SAVIGNANO, A., *La partecipazione politica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1979;

SBRICCOLI, M., *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi nell'età comunale*, Milano, 1969;

SCALONE, A., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996;

SCHERER, S., WIMMER, M.A., *Trust in e-participation: Literature review and emerging research needs*, in *Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Guimaraes, 2014, p. 61-70;

SCHMITT, C., *“Le categorie del «politico»”*, a cura di MIGLIO, G. e SCHIERA, P., Bologna, 1972;

SCHMITT, C., *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. *Dottrina della Costituzione*, a cura di CARACCILO, A., Milano, 1984;

SCUTO, F., *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, n.1/2017;

SIEYES, E.J., *Qu'est ce que le Tiers Etat?*, 1789, trad. it. a cura di CERRONI, U.,



Roma, 1972;

SIEYÈS, E.J., *Saggio sui privilegi. Che cos'è il terzo stato?*, Roma, 1972;

SILVESTRI, G., *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999, p. 1615-1634;

SILVESTRI, G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, n. 1, p. 25;

SILVESTRI, G., *Sovranità popolare e magistratura*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin: atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel 1° centenario della fondazione (1903-2003)*, Padova, 2004, p. 229-253;

SMEND, R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, 1928, trad. it. in *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano 1988, p. 158 ss.;

SPADA, P., MELLON, J., PEIXOTO, T., SJOBERG, F.M., *Effects of the Internet on Participation, Study of a Public Policy Referendum in Brazil*, p. 1-38, <http://documents.worldbank.org/curated/en/483211468179939735/pdf/WPS7204.pdf> ;

SPADARO, A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67/1985, p. 21-54;

STAIANO, S., *La Rappresentanza*, Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2017, 2 agosto 2017;

STALLMAN, R.M., *Free Software, Free Society. The Selected Essays of Richard M. Stallman*, Boston, 2002;

STARITA, M., *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011;

STIEGLITZ, S., BROCKMANN, T., *The impact of smartphones on e-participation*, in *Proceedings of the 46th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, Maui, 2013, p. 1734-1743;

STORNI, V., *Diritto di accesso alla rete e nuovi istinti plebiscitari: spunti critici*,

in *La rappresentanza in questione*, a cura di ORRÙ, R., BONINI, F., CIAMMARICONI, A., Napoli, 2017;

STRANDBERG, K., *Designing for democracy? An experimental study comparing the outcomes of citizen discussions in online forums with those of online discussions in a forum designed according to deliberative principles*, in *European Political Science Review*, 2015, p. 451-474;

TABET, E., *I servizi di e-government*, Milano 4 giugno 2013, in *astrid-online.it*;

TANG, G., LEE, F.L.F., *Facebook use and political participation: The impact of exposure to shared political information, connections with public political actors, and network structural heterogeneity*, in *Social Science Computer Review*, 2013, p. 763–773;

TEWKSBURY, D., RITTENBERG, J., *News on the Internet: Information and citizenship in the 21st century*, New York, 2012;

THEOCHARIS, Y., LOWE, W., *Does Facebook increase political participation? Evidence from a field experiment*, in *Information Communication and Society*, 2016, p. 1465-1486;

TONIATTI, R., *La democrazia costituzionale repubblicana*, in *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, a cura di CASONATO, C., Torino, 2010;

TOSATO, E., *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Milano, 1957, p. 30 ss.;

TOSATO, G.L., *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione, Quaderno del Gruppo di riflessione CSF-IAI sul Fiscal Compact*, Torino, 4 maggio 2012, in *www.astridonline.eu*;

TOSATO, G.L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.;

TRIEPEL, H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 1928, ora trad. it. in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di GRASSO, G. e GIANFRANCESCO, E., Napoli, 2015;

TURSI, A., *Politica 2.0: blog, facebook, wikileaks: ripensare la sfera pubblica*, Milano-Udine, 2011;

TURSI, A., *Proliferazione della discussione, necessità della decisione*, in *Dopo la democrazia?*, a cura di D. DE KERCKHOVE e A. TURSI, Milano, 2006, p. 127-146;

URBINATI, N., *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009;

VALASTRO, A., *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, in M. NISTRICÒ, P. PASSAGLIA, *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, p. 245-263;

VAN DIJK, J., *Digital Democracy: Vision and Reality*, in I. SNELLEN, M. THAENS, W. VAN DE DONK, *Public Administration in the Information Age: Revisited*. Amsterdam, 2012;

VATTIMO, G., *La società trasparente*, Milano, 1989;

VEDEL, T., *The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 59, n. 2, Parigi, 2006, p. 226-235;

VISSERS, S., STOLLE, D., *Spill-Over Effects Between Facebook and On/Offline Political Participation? Evidence from a Two-Wave Panel Study*, in *Journal of Information Technology and Politics*, 2014, p. 259-275;

VITAK, J., ZUBE, P., SMOCK, A., CARR, C.T., ELLISON, N., LAMPE, C., *It's complicated: Facebook users' political participation in the 2008 election*, in *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 2011, p. 107–114;

VOLPI, M., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, a cura di ZANON, N. e BIONDI, F., Milano, 2001, p. 119 ss.;

VON GERBER, C.F., *Grundzuge des deutschen Staatsrechts*, Dresda, 1880, trad. it. in *Diritto pubblico*, a cura di LUCCHINI, P.L., Milano, 1971;

WANG, X., WART, M., *When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers perceptions*, in *Public Administration Review*, 2007, p. 265-278;

WEIKSNER, G., *Advancing the Theory and Practice of Deliberative Civic Engagement*, in T. NABATCHI, J. GASTIL, M. LEIGHNINGER, G.M. WEIKSNER, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York, 2012, p. 1-16;

WEST, M.D., *Is the Internet an Emergent Public Sphere?*, in *Journal of Mass Media Ethics*, 2013, 28, p. 155- 159;

WILSON, M.I., COREY, K.E., *The role of ICT in Arab spring movements. Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 2012, p. 343-356;

ZAGREBELSKY, G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984;

ZAGREBELSKY, G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994;

ZAMPETTI, P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1965;

ZANGARA, V., *La rappresentanza istituzionale*, Padova, Cedam, 1952;

ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 323.

---

## SITOGRAFIA

[https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS\\_STU\(2018\)603213](http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2018)603213)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=IT>

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>

<https://rousseau.movimento5stelle.it/main.php>

<https://www.hackitaly.it/>

<http://liquidfeedback.org/>

[www.public-software-group.org/liquid\\_feedback](http://www.public-software-group.org/liquid_feedback)

[https://arxiv.org/pdf/1503.07723.pdf.](https://arxiv.org/pdf/1503.07723.pdf)

[www.airesis.it/edemocracy](http://www.airesis.it/edemocracy)

<https://www.delib.net/dialogue/>

<https://www.delib.net/>

<http://www.loomio.org>

<https://yrpri.org/domain/3>

<https://www.citizens.is/>

<https://www.appgree.com/appgree/en/>

<https://www.theyworkforyou.com/>

[http://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou\\_research\\_report-2011-Tobias-Escher1.pdf](http://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou_research_report-2011-Tobias-Escher1.pdf)

<http://www.change.org>

<http://democracyos.org/>

<http://assembl.bluenove.com/>

<https://news.d21.me/en/>

<http://consulproject.org/en/>

<https://dcentproject.eu/>

<https://joinup.ec.europa.eu/solution/at4am-all/about>

<http://www.partecipa.gov.it/>

[https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf)