

Settore Giovani

Modulo Formativo per consiglieri e membri d'equipe diocesani

Trevi (PG), 6 – 8 marzo 2015

## “SI PUÒ FARE! Alle radici del nostro impegno”

*Dott. Alessandro Goracci*

Innanzitutto desidero ringraziarvi per l'invito. Sono onorato di essere qui tra voi, sia per la qualità di questa interlocuzione, sia per quello che l'Azione cattolica ha rappresentato nella storia d'Italia, per il ruolo che ha avuto, soprattutto negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, nella costruzione della democrazia italiana e nell'elaborazione della Carta costituzionale. Molti dei costituenti cattolici provenivano dalle fila dell'Azione cattolica, che fu l'unico vivaio in cui fu possibile formare, durante gli anni della dittatura, una nuova generazione politica, perché riuscì a sottrarsi, grazie all'intervento diretto del Pontefice, dai tentativi di ingerenza da parte del regime. Per me, dunque, è veramente un onore poter parlare con voi di un tema, democrazia diretta e democrazia rappresentativa, che investe questioni molto rilevanti e tocca concetti e valori di assoluto rilievo costituzionale: sovranità, popolo, rappresentanza politica.

Ora, il concetto di democrazia diretta, in rapporto a quello di democrazia rappresentativa, non dava luogo ad equivoci. Tutti i più grandi sostenitori della democrazia diretta e anche i loro critici la definivano come l'esercizio collettivo e diretto di gran parte delle funzioni della sovranità. Lo stesso Rousseau, teorico della democrazia diretta, ispirandosi alla tradizione classica, riteneva che, per poter avere democrazia diretta, fosse necessaria la compresenza fisica del popolo nel momento in cui deliberava su le questioni fondamentali che lo riguardavano. Se leggete la Costituzione giacobina del 1793, una delle Costituzioni che fu elaborata durante la Rivoluzione francese, si rinviene una traccia particolarmente significativa di questo concetto: vi si afferma che il popolo, per esercitare la sovranità, è distribuito in assemblee primarie nelle quali delibera direttamente sulle leggi.

Quindi, è proprio agli albori del costituzionalismo moderno che matura la distinzione tra democrazia diretta e governo rappresentativo. Un altro grande giurista francese, l'abate Sieyès, in un intervento alla Costituente, nel settembre del 1789, distingue i due modi attraverso i quali il popolo sovrano può esercitare la funzione fondamentale della produzione legislativa: da una parte, può delegare tale funzione, concedendo fiducia a rappresentanti scelti; dall'altra, può esercitare questo diritto fondamentale in modo diretto.

Si tratta di due concetti tra loro in profondo conflitto. La prima, la democrazia rappresentativa, ha una sua ascendenza tipicamente borghese, nascendo dall'idea che in realtà gli uomini, se pur formalmente uguali, sono poi diversi in natura: questa forma di democrazia conduce all'esigenza di individuare una classe che, delegata direttamente dal popolo, possa concretamente esercitare la sovranità. Al contrario, i fautori della democrazia diretta, che è di ispirazione soprattutto giacobina, ritengono che la sovranità debba essere concretamente esercitata dal popolo.

La tensione fra questi due concetti di democrazia inizialmente fu risolta totalmente a favore della democrazia rappresentativa. Poi, nella storia del costituzionalismo contemporaneo, riemerge in forme particolarmente significative soprattutto nel corso del XX secolo, quando gruppi sociali prima non rappresentati chiedono di essere immesse nel circuito decisionale. L'avvento della società di massa ripropone, in termini drammatici, il conflitto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, perché la

democrazia rappresentativa, in quella sua visione semplificata e "monocorde", poteva avere un senso in una società basata soltanto su una classe sociale. Solo lo Stato monoclasse borghese accetta l'idea della democrazia rappresentativa come unica forma possibile di sovranità. Con l'immissione nel circuito del potere di altre classi sociali questa soluzione "fittizia" della rappresentanza sembra non reggere più.

Questo nuovo conflitto fra le diverse forme di concepire la sovranità democratica si risolve in un nuovo equilibrio, grazie all'apporto del pensiero più avanzato del costituzionalismo, consacrato dalla Costituzioni del dopoguerra. Tutte le Costituzioni che sono state approvate dopo la seconda guerra mondiale, tra cui la nostra Costituzione del 1948, sono figlie di questa evoluzione. Pur non abbandonando completamente, anzi facendo proprio il patrimonio acquisito dal pensiero politico ottocentesco, si cerca di superare e di conciliare queste due opposte esigenze, da una parte le virtù del governo rappresentativo e, dall'altra, le esigenze di un esercizio reale di sovranità da parte del suo legittimo titolare, il popolo. Come è possibile?

Innanzitutto, si introduce, nel linguaggio costituzionale, una nuova concezione di popolo: il popolo non è una massa unitaria e indistinta che emerge nel mondo del diritto soltanto al momento delle elezioni e poi sparisce improvvisamente dalla vista, ma è un concetto molto più articolato. La concezione di popolo che il costituzionalismo contemporaneo valorizza è problematizzata, non si riduce ad una semplice finzione giuridica. Il *demos* diventa - come ha affermato anche la Corte costituzionale - un soggetto che in tanto può dirsi tale in quanto sia unito da valori condivisi, quindi sia attraversato da una comunione di interessi. Soltanto un popolo di questo tipo può essere un popolo realmente sovrano. D'altra parte, questa è una nozione di popolo che non era estranea all'universo giuridico del mondo classico. Se leggete il "*De re publica*", un'opera importantissima di Cicerone, che molti di voi conosceranno, potete trovare questa definizione di popolo: "*non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus*", cioè non un popolo organizzato in maniera improvvisata, un'aggregazione stanziata su un determinato territorio, "*sed coetus iuris consensus et utilitatis communione sociatus*", quindi un popolo - traduco in modo libero - che presuppone una comunione di diritto, una comunione di interessi, una comunione di valori. Se il popolo è inteso in questo senso, quella contrapposizione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, in realtà, si ricompone.

L'altro elemento che nella Costituzione italiana - come in altre Costituzioni contemporanee - consente l'interazione di questi due concetti di democrazia diretta e democrazia rappresentativa è la valorizzazione massima del pluralismo, nel senso la persona umana non è più concepita solo come *civis*, come un cittadino isolato, ma è considerata anche all'interno delle formazioni sociali, ove - per citare l'articolo 2 della Costituzione italiana - sviluppa la propria personalità.

Il popolo non esercita dunque la sovranità soltanto attraverso il voto, ma vive la dimensione politica in tutte le formazioni sociali, religiose, culturali, nelle quali è inserito e che l'ordinamento non può assolutamente disconoscere.

Ancora, le Costituzioni contemporanee superano questo conflitto fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta apprestando una trama di diritti fondamentali - diritti di libertà e diritti sociali - che consentono al popolo di vivere l'esperienza della democrazia non soltanto al momento delle elezioni, ma nell'esperienza quotidiana. Pensate al diritto di associazione, al diritto di riunione o alla libertà religiosa, concepita non soltanto come libertà negativa, ma come libertà positiva, comprensiva della libertà di associarsi, di vivere il sentimento religioso in forma individuale in forma associata.

L'altro elemento fondamentale che ha consentito, nel XX secolo, il superamento di questo conflitto è il ruolo dei partiti politici, quelle formazioni sociali del tutto peculiari nelle quali i cittadini concorrono - come afferma l'articolo 49 della Costituzione - con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. I partiti politici, nelle varie assemblee, in particolare nel Parlamento, esercitano quotidianamente la sovranità attraverso il dialogo, il confronto, la maturazione del compromesso.

Quest'ultima parola spesso ha un'accezione negativa, ma in realtà è l'essenza stessa della democrazia. La nostra Costituzione, peraltro, nasce da un compromesso tra tre grandi famiglie politiche, che sono la cattolica, la liberale e la marxista, tra loro profondamente diverse quanto a visione del mondo e quanto a concezione economica e sociale. Tuttavia, tutte e tre le forze seppero trovare, proprio attraverso il dialogo e il confronto continuo, una sintesi straordinaria e per molti aspetti insuperabile.

Ora, queste acquisizioni così mature del costituzionalismo novecentesco sono oggi radicalmente messe in discussione, sono contestate alla radice. Le cause sono molto complesse, attraversano temi che sono oggetto di studio della sociologia, della filosofia, dell'economia. Non ho lo spazio per approfondirle in questo momento; sicuramente, però, possiamo dire che il nostro tempo conosce una drammatica perdita di identità collettive, un forte smarrimento del legame sociale. Le associazioni come la vostra rappresentano certamente un'eccezione rispetto a quello che invece realmente vivono le società contemporanee. C'è una grande volatilità di ruoli, che rende molto problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare. Spesso si dice che la politica non è più in grado di rappresentare adeguatamente gli interessi della collettività, ma in realtà la crisi, oltre a essere una crisi del rappresentante, è soprattutto - come è stato in più sedi sostenuto - una crisi del rappresentato, a causa di questa dispersione identitaria, di questo smarrimento, che si traduce in un tragico solipsismo e in un'estrema atomizzazione delle relazioni umane.

Ora, possiamo dire che la democrazia del XXI secolo sarà una democrazia senza rappresentanza? Sarebbe finito il tempo della rappresentanza politica? Sicuramente a questa domanda - poi sarete anche voi a interloquire su questo punto - io risponderai di no: l'esigenza di una mediazione tra popolo e decisione politica resta sempre necessario.

La mediazione, che sia la mediazione della rappresentanza politica o la mediazione di gruppi sociali, sicuramente è indispensabile, anche perché ancora oggi, nonostante tutto, nonostante la critica che viene mossa alla politica, la rappresentanza riesce a dare comunque una forma alla società e soprattutto riesce, in qualche modo, a incanalare lo stesso dissenso: l'esperienza democratica del secolo scorso è tutta nel senso di valorizzare il dissenso. I Parlamenti esistono non solo perché ci sono le maggioranze, ma soprattutto perché ci sono le opposizioni. L'esperienza insegna che il dissenso è essenziale per la vitalità democratica.

Certamente, all'interno di questa cornice di riferimento che reputa centrale l'idea del governo rappresentativo, è giusto inserire una serie di soluzioni volte a correggere la rappresentanza, introducendo frammenti del modello identitario-acclamatorio, del modello della democrazia diretta, attraverso cui può manifestarsi meglio la volontà popolare.

Il *referendum* e gli altri istituti di democrazia diretta non vanno letti in alternativa alla democrazia rappresentativa, ma come istituti capaci di innestare, nel tronco della democrazia rappresentativa, rami di democrazia partecipativa. Il *referendum* - secondo alcuni - non sarebbe in realtà un istituto di democrazia diretta, ma pur sempre uno strumento di democrazia rappresentativa, però orientato verso una sua sempre maggiore democratizzazione. Di fronte a una rappresentanza politica forse incapace di raccogliere tutti gli umori, tutti gli orientamenti della collettività, consentire al popolo di intervenire direttamente nell'esercizio del potere, attraverso il rafforzamento di questi istituti, può essere opportuno. Anche sotto questo profilo, i Costituenti sono stati molto lungimiranti, perché la nostra Costituzione, scritta nel biennio 1946 - 48, non aveva grandi esempi a cui richiamarsi, contempla istituti volti a correggere le forme tradizionali del governo rappresentativo, attraverso "rami" di democrazia diretta. Se leggete il dibattito in Assemblea costituente, addirittura trovate che inizialmente, soprattutto nelle intenzioni di alcuni, doveva essere inserito in Costituzione un numero molto più ampio di *referendum*, una tipologia molto più articolata rispetto a quella che poi fu effettivamente prevista. Si pensava di introdurre *referendum* di iniziativa del Governo volti a sospendere l'efficacia di legge approvate dal Parlamento; *referendum*

finalizzati a bloccare leggi del Parlamento prima che entrassero in vigore; *referendum* arbitrari, affidati all'iniziativa del Presidente della Repubblica, per dirimere contrasti fra i due rami del Parlamento. Sono tutte ipotesi valutate in seno all'Assemblea costituente per permettere al popolo di indirizzare l'azione dei rappresentanti in una direzione più coerente, più conforme alla volontà dei rappresentati. In realtà, durante le fasi successive dei lavori dell'Assemblea costituente, soprattutto nella Commissione dei 75 e poi in Aula, tutto questo apparato di strumenti di democrazia diretta fu in parte potato e sopravvissero soltanto cinque istituti: il *referendum* abrogativo, quello disciplinato dall'articolo 75; il *referendum* costituzionale, che si inserisce nel procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138; il *referendum* locale, che consente il coinvolgimento delle popolazioni locali nei procedimenti per le mutazioni circoscrizionali; la petizione, che però è ormai un istituto desueto; l'iniziativa popolare, cioè la possibilità, per un numero qualificato di cittadini, di presentare alle Camere proposte di legge.

Gli istituti di democrazia partecipativa presenti in Costituzione sono certamente significativi, seppur circoscritti rispetto a quanto inizialmente era stato pensato nel dibattito costituente, probabilmente perché prevalse l'orientamento, in base al quale il popolo avrebbe potuto partecipare alla vita democratica non tanto e non solo attraverso questi istituti, ma attraverso la mediazione delle diverse formazioni sociali e dei gruppi, in cui poteva si vivere effettivamente un'esperienza di sovranità. In una Costituzione basata sul concetto di "persona sociale" e di "socialità progressiva", nel senso che la persona non è presa solo in considerazione come singolo, ma anche all'interno delle varie formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità, non era necessario inserire troppi istituti di democrazia diretta, perché l'esercizio quotidiano della sovranità si poteva vivere dentro le formazioni sociali, dentro i sindacati, dentro i partiti politici, nell'associazionismo di varia ispirazione, anche di ispirazione religiosa. Pur prevedendo importanti istituti di democrazia partecipativa, come i *referendum*, la Costituzione italiana è attenta, nello stesso tempo, a valorizzare l'esercizio della sovranità frammentato nelle diverse dimensioni in cui il popolo e i cittadini quotidianamente vivono.

Inoltre, anche il più importante istituto di democrazia partecipativa, il *referendum* abrogativo, deve essere interpretato per quello che realmente è. Molti hanno dato del *referendum* abrogativo un significato talvolta ultroneo. L'istituto è stato utilizzato con finalità diverse, soprattutto in alcuni momenti della nostra storia repubblicana. In realtà, è semplicemente uno strumento che mette in condizioni il popolo di abrogare una determinata disposizione di legge, ha un'esclusiva valenza di "legislazione negativa": intervenendo dopo la deliberazione legislativa, consente di eliminare dall'ordinamento una legge che non si ritiene più corrispondente alla volontà dei cittadini. Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale che è intervenuta sul *referendum* ha cercato quanto più possibile di circoscrivere quest'istituto. Per esempio, ha allargato i limiti all'utilizzazione di questo strumento, prevedendo ulteriori materie ad esso sottratte, oltre a quelle espressamente indicate all'articolo 75 della Costituzione.

Questo perché l'istituto del *referendum* abrogativo è comunque un'eccezione alla regola. La regola è la deliberazione parlamentare e l'eccezione è la possibilità per il popolo di abrogare, a determinate condizioni, quella deliberazione.

Come certamente saprete, di diversa natura è il *referendum* costituzionale, previsto dall'articolo 138, il quale si inserisce nel procedimento di revisione costituzionale: esso non abroga una legge in vigore, ma serve soltanto ad impedire eventualmente l'entrata in vigore di un progetto di riforma costituzionale, qualora le Camere abbiano approvato quel progetto di revisione solo a maggioranza assoluta, e non a maggioranza dei due terzi. Si tratta, dunque, di uno strumento che serve a garantire la rigidità della Costituzione, nel senso che, se il Parlamento modifica la Costituzione con una maggioranza assoluta (che è una maggioranza ampia ma non così ampia come quella dei due terzi), poiché si tratta della legge fondamentale dell'ordinamento, c'è la possibilità, per minoranze qualificate, di chiedere l'intervento del popolo per bloccare la riforma.

Anche l'iniziativa legislativa popolare - che pure è un istituto presente nell'ordinamento dal 1948 - è stata circoscritta nella sua efficacia pratica, perché il Parlamento non ha mai dato seguito alle proposte di legge d'iniziativa popolare. Ciò ha rappresentato, a mio avviso, una criticità: per quanto si tratti di strumenti eccezionali, non tali da trasformare una forma di governo rappresentativo in una forma di governo fondata sull'esercizio diretto della sovranità, sarebbe stato opportuno valorizzarli nella misura massima.

Nel progetto di revisione costituzionale, che è in una fase avanzata di trattazione, oltre alle grandi questioni su cui si è focalizzata l'attenzione dell'opinione pubblica (il superamento del bicameralismo perfetto e la riforma del Titolo V), si è deciso di intervenire anche su questi istituti di democrazia diretta, nel senso di accrescerne la potenzialità espansiva. Soprattutto è stato previsto, per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare, un obbligo, per il Parlamento, di presa in esame di questi disegni di legge. Questo è un passo molto importante: prima non c'era alcun obbligo costituzionale. Se dovesse entrare in vigore questa riforma, i disegni di legge d'iniziativa popolare saranno esaminati secondo modalità e tempi previsti da regolamenti parlamentari.

Per quanto riguarda l'istituto del *referendum*, nel progetto di riforma costituzionale all'esame del Parlamento si prevede, innanzitutto, una nuova tipologia di *referendum*, il cosiddetto *referendum* propositivo d'indirizzo, che era stato pensato da alcuni Costituenti e che poi non ha trovato ingresso in Costituzione. Accanto a questo nuovo tipo di *referendum*, la riforma prevede altre forme di consultazioni, anche delle formazioni sociali. Ritorna, ancora una volta, centrale il ruolo delle formazioni sociali.

Si può registrare, pertanto, un indirizzo positivo, volto a valorizzare quanto più possibile la partecipazione diretta popolare, pur nel quadro di un sistema democratico-rappresentativo, in ragione del fatto che ogni società complessa necessita sempre della mediazione politica.

Di fronte alla crisi della rappresentanza, non appare invece convincente la soluzione prospettata dai fautori della democrazia telematica. Innanzitutto, la democrazia telematica non può essere considerata democrazia diretta, perché la democrazia diretta richiede sempre che "si faccia un passo", che "si vada nella piazza", cioè ci si scomodi per la cosa pubblica. Tra *agorà* fisica e *agorà* telematica c'è una differenza abissale: nell'*agorà* fisica stiamo tutti insieme e ci vediamo in una piazza, nell'*agorà* telematica invece no.

In secondo luogo, vi sono elementi di criticità che non rendono questo strumento un'adeguata alternativa alla democrazia rappresentativa: l'uso dello strumento tecnico, cioè del mezzo di comunicazione, ha innanzitutto un costo oggettivo. E ciò rappresenta un ostacolo alla universalizzazione dello strumento di discussione. Al contrario, nella democrazia rappresentativa è sufficiente una matita e un foglio di carta per esercitare il proprio diritto politico. Inoltre, nella democrazia telematica sono messi in discussione i requisiti costituzionali del voto. L'articolo 48 dice che il voto deve essere personale, uguale, libero e segreto. Questi aggettivi, essenziali per qualificare il voto, rischiano di essere assenti nella democrazia telematica. Inoltre, sono sottoposte alla votazione questioni non sufficientemente meditate, non è sempre riconosciuta la facoltà di intervenire e di emendare, non si sa chi formula le domande, né in quale forma le domande vengono poste, non si è a conoscenza di chi attua le decisioni assunte. In realtà, nella democrazia telematica si riproducono gli stessi problemi, in particolare il conflitto tra l'*élite* e il popolo, che affliggono la rappresentanza politica tradizionale: anche nella democrazia telematica c'è un'*élite* capace di imporsi. Infine, la democrazia telematica è una democrazia che impone "rapidità", mentre la democrazia ha bisogno di tempo, "tempo per decidere e tempo per durare".

Al riguardo, vorrei leggere una riflessione che si trova in un bellissimo libro di Gustavo Zagrebelsky, "Il «crucifige!» e la democrazia". Analizzando il processo a Gesù e in particolare la fase nella quale Pilato si appella al popolo per decidere se condannare a morte Gesù, Zagrebelsky fa una ricostruzione della democrazia e quindi anche del rapporto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ovviamente mettendo a nudo i rischi della democrazia diretta. Probabilmente, se a decidere quella condanna a morte fosse stata non la folla urlante, ma un'assemblea in cui le diverse posizioni venivano meditate, forse non si

sarebbe arrivati a quella decisione. In quell'occasione, la decisione è stata assunta sulla base dell'emotività. Zagrebelsky scrive: *"la democrazia sa che dove non c'è tempo, lì c'è emotività, instabilità, suggestionabilità e quindi strumentalità, in più sa che inevitabilmente c'è anche omologazione. Solo il tempo che si diffonde ed espande attraverso procedure nelle quali siano garantite tutte le voci, di consenso e di dissenso, della maggioranza come nelle minoranze, può garantire che il popolo non si rinchiuda in se stesso soffocando per paura chi non si riconosce nel coro."* La democrazia diretta è, al contrario, dicotomica, impone spesso di decidere tra un sì o un no, non ammette alcuna possibilità di mediare. Ancora Zagrebelsky: *"Il popolo senza tempo dà luogo ad una democrazia della massa indistinta e quindi a una democrazia totalitaria che, condannando coloro che non le sono conformi, si priva della critica e della facoltà autocritica, cioè della possibilità di emendarsi dai suoi propri errori"*. La democrazia totalitaria è una forma deteriore di democrazia, è una democrazia solo apparente, perché è priva della voce delle minoranze, della voce del singolo che non si riconosce nel coro.

In conclusione, possiamo dire che gli strumenti per allargare le forme di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche esistono e possono risultare molto efficaci, ove adeguatamente valorizzati. Occorre sempre però tenere conto del sistema costituzionale di riferimento, in particolare riconoscendo l'assoluta centralità degli istituti classici della democrazia rappresentativa, garantiti dalla nostra Costituzione e conquistati a prezzo di grandi sacrifici, all'esito - come noto - di eventi drammatici, che hanno segnato profondamente la vita della Nazione.

Questo è il quadro di riferimento che ho pensato di condividere con voi, sul quale potremmo attivare un dibattito con domande e interventi.