

Settore Giovani

Modulo Formativo per consiglieri e membri d'equipe diocesane

Trevi (PG), 6 – 8 marzo 2015

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

Dott. Alessandro Goracci.

Innanzitutto desidero ringraziarvi per questo invito. Sono onorato di essere qui, non soltanto per la qualità di questa interlocuzione, ma anche per ciò che l’Azione cattolica ha rappresentato nella storia di questo Paese, in particolare per il ruolo che ha assunto in Italia nella fase successiva alla seconda guerra mondiale. Voi conoscete la storia di questo grande movimento ecclesiale, il contributo che ha dato alla costruzione della democrazia italiana e all’elaborazione della Carta costituzionale. Già solo per questo motivo sento tutta l’importanza del colloquio che ho oggi con voi.

Il tema che vorrei trattare per innervare, per quanto possibile, una discussione riguarda il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Siamo qui alle radici del pensiero politico e costituzionale. E' una riflessione che non può che essere compiuta a margine di concetti altrettanto importanti, come quelli di sovranità e di popolo. Si tratta, dunque, di temi di grandissimo respiro. Cercherò di dare un contributo, sul piano della teoria generale, per poi parlare degli istituti presenti nella nostra Costituzione, come il *referendum* e l'iniziativa legislativa popolare.

Il concetto di democrazia diretta, in contrapposizione a quello di democrazia rappresentativa, si risolveva, secondo le teorie del pensiero filosofico e politico moderno, nell’esercitare collettivamente e direttamente molte funzioni della sovranità. Il più grande teorico di questo modello, Rousseau, la risolveva nel deliberare sulla piazza pubblica: la nota che caratterizzava e distingueva la democrazia diretta rispetto alla democrazia rappresentativa era proprio questa; il popolo esercita la sovranità nelle forme di democrazia diretta riunendosi e deliberando sulla cosa pubblica, senza l’intermediazione di alcun rappresentante. Se voi leggete la Costituzione giacobina del 1793, una delle costituzioni che furono elaborate in Francia durante il periodo rivoluzionario, ritrovate una traccia scritta proprio di questa concezione di democrazia. In quella Costituzione, che non entrò mai in vigore, c’è scritto che il popolo francese, per l’esercizio della sua sovranità, è distribuito in assemblee primarie, nelle quali delibera direttamente sulle leggi. Il concetto di democrazia diretta si risolveva tutto nella deliberazione immediata del popolo in riferimento alle scelte fondamentali che lo riguardavano. Un altro grande insigne giurista e politico di quel tempo, l’abate Sieyès, in un celebre discorso alla costituente, nel settembre del 1789, affermò che i cittadini concorrono alla produzione delle leggi in due modi: o dando fiducia a qualcuno al loro interno che possa rappresentarli, oppure esercitando questo diritto in modo diretto. Questa distinzione mi pare abbastanza chiara, non è necessario ulteriormente soffermarsi sul punto.

Il conflitto e la tensione che caratterizza le due forme alternative di esercizio della sovranità, quella rappresentativa e quella diretta, ha attraversato tutto il XIX secolo, giungendo fino al XX secolo e ha trovato un momento di ricaduta e di ricomposizione nella seconda metà del '900, grazie all'apporto del più maturo costituzionalismo, quello che ha dato vita, dopo la seconda guerra mondiale, alle Carte costituzionali dei grandi Paesi di democrazia avanzata: la Costituzione francese del 1946, la Costituzione italiana del 1948, la Legge fondamentale tedesca del 1949, solo per richiamare gli esempi più significativi.

Il costituzionalismo del XX secolo ha tentato di risolvere la tensione fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, attraverso tre strumenti essenziali.

Innanzitutto, ha avuto l'ingresso nell'universo giuridico un concetto di popolo molto diverso da quello conosciuto negli ordinamenti del passato. La Costituzione italiana, già leggendo i suoi primi articoli, accede ad una definizione di popolo del tutto particolare. Il popolo non è più soltanto una massa indistinta, che emerge nell'universo giuridico soltanto al momento del voto, quindi nel momento in cui è chiamato a eleggere i propri rappresentanti in Parlamento. La concezione che la Costituzione italiana - come peraltro le altre Costituzioni approvate negli stessi anni - ha di popolo è molto più complessa rispetto alle tradizionali acquisizioni della dottrina giuspubblicistica: il popolo è una molteplicità strutturata, non soltanto una finzione giuridica, un oggetto astratto di diritto, una realtà impersonale, che viene preso in considerazione dall'ordinamento nel momento in cui materialmente è chiamato ad esprimersi, con il voto, per eleggere i propri rappresentanti. Al contrario, il *demos* si definisce e si arricchisce di molti altri significati: in tanto si può parlare di popolo, in quanto vi siano valori condivisi e una comunanza di interessi. Il costituzionalismo novecentesco valorizza e esalta una dimensione di popolo non statica, ma dinamica. D'altra parte, questo concetto di popolo non era estraneo al mondo giuridico classico. Chi di voi ha avuto modo di leggere un'opera fondamentale di Cicerone, il "*De re publica*", ha potuto rinvenire una peculiare definizione di popolo, non molto distante da quanto abbiamo detto: "*Populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus*", cioè il popolo non è un'organizzazione distinta di persone, un insieme di individui che coabita in un determinato territorio, "*sed coetus iuris consensu et utilitatis communionem sociatus*": già Cicerone ci forniva una nozione dinamica di popolo, che presuppone appunto una comunione di diritto, una comunione di interessi e una comunione di valori. Il popolo è cioè preso in considerazione nella sua realtà concreta, nella sua vita reale, non è più il popolo astratto che vota e basta, ma è il popolo che partecipa direttamente alla vita pubblica, attraverso gli strumenti della partecipazione, attraverso le formazioni sociali, i gruppi intermedi. Si tratta di un popolo, quindi, che esercita continuamente la sua sovranità, non soltanto nel momento in cui vota. Questa è la prima novità che distingue il costituzionalismo novecentesco rispetto al modello precedente e che mira a superare il conflitto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Il secondo elemento che consente il superamento della conflittualità fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa è che le Costituzioni del XX secolo, la Costituzione italiana in particolare, considera l'individuo non soltanto come *civis*, come singolo isolato, come "monade", ma lo concepisce in relazione con le altre persone. Tutta la prima parte della costituzione, come molti di voi sanno, è dedicata alla tutela dei diritti fondamentali, alla garanzia delle libertà, tra le quali un ruolo essenziale hanno le libertà associative, quelle dimensioni delle libertà che mettono l'uomo in relazione con gli altri. Per la prima volta in una Costituzione democratica emergono,

nella dimensione del diritto, realtà prima sconosciute: il sindacato, il partito politico, le formazioni di ispirazione religiosa, cioè tutto l'universo che si frappone fra il cittadino e lo Stato. Questo universo - che è rappresentato dalle diverse formazioni sociali - permette a ciascuno di noi di vivere la politica non soltanto al momento delle elezioni, ma quotidianamente, attraverso la partecipazione alla vita associativa.

Il terzo elemento fondamentale è la straordinaria valorizzazione di quella particolare formazione sociale che è il partito. Nessuna Costituzione del XIX secolo parlava dei partiti. Al contrario, la costituzione italiana considera i partiti lo strumento fondamentale - lo dice l'articolo 49 - attraverso il quale i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale. Nel modello costituzionale novecentesco, grazie anche all'apporto dei cattolici, il cittadino è chiamato a partecipare alla vita politica non soltanto e non solo attraverso la finzione della rappresentanza, non soltanto quando vota ed elegge i suoi rappresentanti in Parlamento, ma tutti i giorni, vivendo la politica nei partiti e nelle altre formazioni sociali ove si sviluppa la personalità umana.

Ora, le grandi acquisizioni del costituzionalismo novecentesco, che avevano consentito di superare il dissidio tra rappresentanza e partecipazione diretta popolare, sono profondamente in crisi, sono messe in discussione alla radice. E' in crisi il modello costituzionale elaborato nella metà del Novecento. Quel modello è contestato per cause molto complesse, che ovviamente non è possibile in questa sede esplorare fino in fondo, ma che riguardano temi che sono oggetto di studio di molte discipline, dalla sociologia alla filosofia, all'economia. Possiamo comunque dire che viviamo una drammatica perdita dell'identità collettiva, un profondo smarrimento dei legami sociali, una persistente volatilità dei ruoli. Tutto questo rende molto difficile concepire nuovi strumenti, nuovi canali per esercitare la democrazia. Noi diciamo spesso che c'è una crisi della rappresentanza, una crisi della politica, accusiamo la classe politica di non essere più in grado di rappresentare le istanze della società. In realtà - come è stato sostenuto da alcuni nel dibattito pubblico - accanto alla crisi del rappresentante, vi è la crisi ancora più grave del rappresentato, che impedisce al rappresentante di cogliere cosa effettivamente egli debba rappresentare.

Oggi, di fronte a questa crisi, possiamo ritenere che sia finito il tempo della rappresentanza? Cioè che sia definitivamente tramontato quel modello democratico rappresentativo, pur corretto e integrato nelle forme che il costituzionalismo novecentesco ha conosciuto?

A questa prima domanda mi sentirei di rispondere negativamente. Proprio la complessità del sistema sociale delle democrazie del XXI secolo richiede comunque una intermediazione tra il popolo e la decisione politica. L'opinione pubblica, per potersi correttamente articolare e formulare proposte politiche compiute, ha comunque bisogno di una rappresentanza, che può essere una rappresentanza strettamente partitica, ma certamente anche una rappresentanza sociale, o una rappresentanza di ispirazione religiosa. In altre parole, la rappresentanza resta ancora uno strumento validissimo e imprescindibile nelle democrazie del XXI secolo.

Chi profetizza la fine dei Parlamenti, denunciando anche giustamente gli aspetti deteriori del modello rappresentativo, afferma, a mio avviso, una cosa non vera. Ancora oggi quella parlamentare resta una forma di rappresentanza imprescindibile, per un motivo molto semplice, perché la rappresentanza è ancora considerato l'unico strumento possibile per dare forma politica alla società, per tradurre in strutture politicamente compatibili una società complessa. Soprattutto

la rappresentanza politica e la rappresentanza parlamentare restano uno strumento ineliminabile, perché è solo con la rappresentanza parlamentare che è possibile dare voce a tutte le istanze della società. La storia del costituzionalismo del Novecento, di cui siamo eredi, ci ha fatto capire che ciò che è importante dalla rappresentanza non è tanto la decisione, ma è la voce che viene lasciata alla minoranza. Quello che solo i Parlamenti riescono a garantire in modo insuperabile - anche il peggior Parlamento del mondo - è il dissenso, la diversità di opinioni, il contrasto, che non sono affatto incompatibili con l'ordine sociale, ma sono elemento essenziale per la democrazia.

Il pluralismo è sempre stato una caratteristica delle democrazie contemporanee, e lo è ancor di più oggi nel XXI secolo: questo pluralismo può trovare voce soltanto con la rappresentanza. Quindi, pur in una società che presenta tanti elementi di criticità, la rappresentanza politica resta uno strumento ineliminabile.

Quello che invece può essere colto oggi è il tentativo - che io vedo con favore - di innervare la rappresentanza politica con strumenti alternativi, con canali estranei al circuito strettamente rappresentativo, strumenti attraverso i quali il popolo può far sentire comunque la propria voce. Questi canali sono quelli che vengono tradizionalmente chiamati istituti di democrazia diretta. Come sapete, la nostra Costituzione li prevede.

Se voi leggete il dibattito in Assemblea costituente, potete ritrovare traccia di una discussione molto accesa sulla necessità di introdurre un numero quanto più ampio possibile di canali, attraverso i quali possa esprimersi la voce del popolo. Durante l'Assemblea costituente furono diverse le ipotesi di *referendum* discusse: i *referendum* propositivi; i *referendum* di natura arbitrale, che potevano essere attivati dal Presidente della Repubblica per redimere eventuali contrasti fra i due rami del Parlamento; i *referendum* finalizzati a sospendere l'efficacia di leggi approvate dal Parlamento; *referendum* volti a bloccare progetti di legge *in itinere*, tutti istituti che - come noto - non hanno trovato ingresso in Costituzione, ma che testimoniano un dibattito molto vivo sulla necessità di inserire strumenti di democrazia diretta.

Gli istituti di democrazia diretta che sono poi sopravvissuti a questo dibattito sono cinque: il *referendum* abrogativo, previsto dall'articolo 75 della Costituzione; il *referendum* costituzionale, che si può inserire nel procedimento di revisione costituzionale e che può consentire al popolo di fermare un processo di riforma; i *referendum* locali, previsti dalla Costituzione per acquisire il consenso delle popolazioni interessate nei mutamenti circoscrizionali. Gli altri due istituti di democrazia diretta previsti in Costituzione sono: l'iniziativa popolare, quindi la possibilità per un numero qualificato di cittadini di presentare alle Camere disegni di legge perché siano tradotti in legge; la petizione popolare, che però è un istituto ormai desueto.

Questi istituti presenti in Costituzione sono rami di democrazia diretta innestati nel tronco della democrazia rappresentativa, spesso - penso soprattutto al *referendum* abrogativo - utilizzati per finalità diverse da quelle per cui sono stati concepiti.

Il *referendum* abrogativo non è altro che uno strumento che consente al popolo di abrogare leggi che sono state approvate dal Parlamento e che non sono più in sintonia con l'opinione pubblica. L'istituto è stato utilizzato però con finalità diverse. E' stato utilizzato per cercare di mettere in mora la classe politica su determinate questioni. Pensate al *referendum* sull'acqua pubblica del 2011: gli italiani sono andati a votare non tanto per l'oggetto del *referendum*, che pure era molto importante, ma per dare un segnale politicamente significativo al Governo in carica. Pensate ai referendum elettorali, quelli che hanno consentito, nel 1993, di

trasformare di fatto il sistema politico italiano: erano anch'essi *referendum* puramente abrogativi, cioè nascevano con l'obiettivo di abrogare una legge elettorale, quella proporzionale del 1948. Eppure questi *referendum*, che sono stati ammessi dalla Corte costituzionale, sono stati utilizzati per innescare un processo di rinnovamento istituzionale di proporzioni enormi. Pensate agli effetti che ha avuto quel *referendum* sugli assetti politici dell'Italia degli anni '90. Restano sempre però istituti eccezionali, che servono a correggere il regime rappresentativo per dare voce al popolo, per dare voce ai cittadini, quando il meccanismo puramente rappresentativo, quello che si fonda sul circuito della rappresentanza politica propriamente intesa, tende a bloccarsi. Si tratta sempre di istituti che correggono un sistema che resta fondato essenzialmente sulla rappresentanza politica. Una valorizzazione di questi istituti è però sicuramente positiva, virtuosa, per consentire al popolo, quando non si senta rappresentato adeguatamente dalla classe politica, di recuperare porzioni di sovranità da esercitare in forma diretta.

La riforma costituzionale, che è all'attenzione del Parlamento e che è in una fase avanzata di trattazione, interviene positivamente sugli istituti di democrazia diretta. Se la riforma costituzionale dovesse giungere a compimento, ci troveremmo di fronte ad un ordinamento più ricco di istituti di democrazia diretta. La riforma prevede innanzitutto che l'iniziativa legislativa popolare venga presa seriamente in considerazione dal Parlamento: l'iniziativa legislativa popolare, strumento di cui pure gli italiani hanno fatto uso dal 1948 ad oggi, non si è tradotta mai in leggi approvate dalle Camere. Il Parlamento si è purtroppo disinteressato di questo istituto, anche perché la Costituzione non diceva nulla circa gli obblighi del parlamentare di fronte all'iniziativa legislativa popolare. Adesso, la riforma costituzionale prevede, seppur in forma non particolarmente incisiva e cogente, un obbligo di tempi certi per l'esame delle iniziative legislative popolari. È un passo avanti significativo, che probabilmente può aiutare ad acquisire una certa fiducia in questa forma di partecipazione politica.

L'altro intervento normativo particolarmente significativo, che probabilmente recupera intuizioni di alcuni costituenti, è rappresentato dall'introduzione di *referendum* di natura diversa rispetto a quello meramente abrogativo: mi riferisco al *referendum* propositivo di indirizzo e di altre forme di consultazione diretta delle formazioni sociali, tutti finalizzati a coinvolgere i cittadini su alcune questioni.

Invece, non può, a mio avviso, ritenersi una risposta sufficiente alla crisi del sistema rappresentativo il passaggio a forme di democrazia telematica, cioè all'uso dello spazio telematico come surrogato della democrazia diretta. Come è stato autorevolmente sostenuto da alcuni nel dibattito giuspubblicistico, la democrazia telematica non è equiparabile allo spazio pubblico: l'*agorà* telematica non è l'*agorà* pubblica. Perché ci sia democrazia, partecipazione diretta dei cittadini è necessario "fare un passo", cioè scomodarsi per la cosa pubblica, andare nella piazza fisicamente. In secondo luogo, l'uso della tecnica e degli strumenti di comunicazione è di ostacolo ad una democrazia per tutti, perché tali mezzi hanno un costo che non consente una reale universalizzazione del diritto. Se ci pensate, non c'è nulla di più democratico del voto, perché basta una matita e un pezzo di carta, mezzi a cui veramente tutti possono accedere. Per poter usare il mezzo telematico invece sono necessarie risorse economiche ed anche cognitive che non tutti possono avere. Inoltre, non sono garantite, nello spazio telematico, le caratteristiche essenziali del voto, stabilite nella Costituzione all'articolo 48: il voto deve essere personale, libero, uguale e segreto. Segretezza, personalità e libertà del voto, nell'*agorà* telematica sono messe in crisi. Nella

piazza telematica sono spesso poste in votazione questioni ancora non maturate, di cui coloro che votano non sono ancora pienamente consapevoli. Non si può garantire a tutti la facoltà di intervento e poi non è chiaro chi formula le domande, come le eventuali domande sono formulate, in quale forma, chi interpreta le decisioni che vengono assunte, chi attua quelle decisioni. In realtà si riproduce, anche nello spazio telematico, lo stesso conflitto fra *élite* e popolo, perché anche lì c'è chi ha gli strumenti per poter controllare le decisioni pubbliche. Soprattutto, la piazza telematica non può essere un luogo ideale di democrazia, perché la democrazia, come è stato detto, ha bisogno di tempo, di tempo per decidere e di tempo per durare.

Vi consiglio la lettura di un libro molto bello, scritto da un grande costituzionalista, Gustavo Zagrebelsky, questo libro si intitola : *Il «crucifige!» e la democrazia*. Zagrebelsky, nel ricostruire il processo di Gesù e in particolare la fase del processo nella quale Pilato si appella al popolo per poter decidere se condannare a morte Gesù, fa una ricognizione molto efficace dei rischi ai quali la democrazia diretta, quando non è regolata in maniera puntuale, può esporsi. Zagrebelsky dice che se quella decisione non fosse stata assunta da una folla urlante in cui c'era soltanto la possibilità di scegliere tra Gesù o Barabba, ma fosse stata assunta da un Parlamento o comunque all'esito di una discussione, probabilmente gli esiti sarebbero stati diversi. Lì invece l'appello al popolo, che è stato un appello deresponsabilizzante, è stato soltanto un simulacro di democrazia, perché in realtà ciò che ha vinto è stata la voce del più forte, di chi ha potuto soffocare le altre voci. Proprio in riferimento al tema della democrazia, l'autore scrive: *“la democrazia sa che dove non c'è il tempo, lì c'è emotività, instabilità, suggestionabilità, verità e quindi strumentalità, in più sa che inevitabilmente c'è anche omologazione. Solo il tempo che si diffonde e si spande attraverso procedure nelle quali siano garantite tutte le voci di consenso come di dissenso, della maggioranza come delle minoranze, può garantire che il popolo non si rinchiuda in se stesso soffocando per paura chi non si riconosce nel coro. Il popolo senza tempo dà luogo a una democrazia dalla massa indistinta e quindi totalitaria, apparentemente democratica ma poi totalitaria, che condannando coloro che le sono conformi si priva della critica e della facoltà autocritica cioè della possibilità di emendarsi dai suoi propri errori.*

Direi che di fronte alla crisi della società attuale e dello sfaldamento dei legami sociali, fenomeni di fronte ai quali le associazioni cattoliche sono una straordinaria, positiva eccezione, resta sempre valida la rappresentanza politica: il Parlamento è un luogo del quale non si può fare a meno, anche se lo si odia, come non si può fare a meno dei partiti politici, anche se questa forma di partecipazione è in crisi rispetto al XX secolo, quando invece il partito politico era il nervo della rappresentanza democratica, che in esso sostanzialmente si esauriva. Un grande giurista cattolico e anche politologo, Pietro Scoppola, ha scritto un libro dal titolo molto significativo: *“La Repubblica dei partiti”*. Erano proprio i partiti che consentivano l'esercizio quotidiano della democrazia nelle sezioni, nei comitati o in altre sedi.

La democrazia rappresentativa deve sì essere innervata dagli istituti di democrazia diretta, tanto più utili quanto più robusti, reali, valorizzati, ma direi che comunque resta valido il messaggio che ha dato i costituenti, soprattutto i costituenti cattolici: la persona umana non è una monade isolata, ma è concepita come persona sociale, cioè è vista non soltanto da sola, ma all'interno delle formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità. I cittadini esercitano la sovranità in tanti modi, non soltanto con gli istituti offerti dal diritto costituzionale, ma la esercitano vivendo dentro le associazioni, nelle formazioni primarie, anche nella famiglia per certi

aspetti, sicuramente nella scuola, nei sindacati, e in tutto quell'universo di relazioni che crea con gli altri. Questa è stata l'eredità più straordinaria che ci hanno trasmesso i costituenti cattolici, grazie soprattutto all'impulso di un grande filosofo francese, che molti di voi conosceranno, Jacques Maritain, il padre del personalismo. Egli fu il primo ad intuire che tra cattolicesimo e democrazia non ci doveva essere conflitto, anzi, che la democrazia era, per sua essenza, evangelica. Lo è soprattutto per questo, perché è essenzialmente fondata sulla relazione tra uomini: "vedendo l'altro", posso costruire la società. La disciplina di favore che la Costituzione riserva ai corpi intermedi e alle formazioni sociali può tornare di grande utilità oggi, perché è l'unica risposta possibile per consentire di recuperare passione civile e desiderio di partecipazione di fronte alla crisi della rappresentanza.