

Fabio Zanaroli

Verso la cittadinanza negativa: declino della qualità democratica e democrazia senza popolo

*La teoria democratica originale, quella discendente dalla cosiddetta democrazia etimologica, filtrata dalla storia e dalla storiografia, indirizzata dall'ideologia, integrata dagli interventi dell'ingegneria istituzionale, ha prodotto ossimori, come le democrazie rappresentative (studiate da Alexis de Toqueville in *De la démocratie en Amérique*), e orrori, come le democrazie illiberali (rilevate da Fareed Zakaria in *Democrazia senza libertà*). Così sebbene al termine "democrazia" corrisponda più intuitivamente che prescrittivamente – nel linguaggio comune – una definizione normativa non ne consegue che l'ideale democratico ad essa sotteso definisca la realtà democratica. Queste note esplorative ne osservano, criticamente, le possibilità di riallineamento.*

***Citazioni insospettabili per una teoria della disillusione democratica.*¹**

Seppur dibattuti fra teoria sentimentale delle istituzioni ed epistemologia della complessità, il dubbio che la democrazia non sia "una cosa, un processo o un'idea", ma sia "una parola, e una parola dalla storia altalenante"² ha sicuramente attraversato, almeno una volta, molti cervelli, anche quelli più scettici o i più spensierati.

Il discorso generale sulla democrazia, non diversamente dal dibattito accademico, è stato guidato per lungo tempo da due assunti contraddittori. Da una parte si è postulato che vi sia una sorta di predisposizione naturale dell'uomo verso la democrazia..., dall'altra parte, si è supposto che, sin dai primordi, i regimi democratici fossero coscienti della loro intrinseca fragilità.³

Corredano, aforisticamente, tale considerazione il teologo americano Reinhold Niebuhr, proclive alla *interpretazione innatista* secondo la quale la naturale inclinazione degli uomini al male rende la democrazia necessaria, mentre la loro inclinazione al bene...la rende possibile.

¹ Avvertenza: le riflessioni espresse nel presente articolo costituiscono le opinioni personali dell'Autore e non devono ritenersi in alcun modo necessariamente condivise e impegnative per l'Amministrazione di appartenenza e quelle Ospitanti.

² Testuale N. Postman, *Come sopravvivere al futuro*, Orme Editore, 2003, p. 195.

³ Così S.N. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia*, Il Mulino, 2002, p. 9.
Metronomie a. X n. 27-28, 2004

Fra i refrattari all'ontologia De Flers ritiene la democrazia "il nome che diamo al popolo tutte le volte che abbiamo bisogno di lui". Se Jean Jacques Rousseau assicura che "in una democrazia i sudditi e i sovrani non sono altro che gli stessi uomini considerati sotto rapporti differenti", John Kenneth Galbraith avverte che "tutte le democrazie attuali vivono nel timore permanente dell'influenza degli ignoranti", mentre per John Dewey "la cura per le malattie della democrazia è più democrazia".

Citazioni moralistiche, minimizzatrici, sarcastiche ed ingenuie – apparentemente degne di figurare in un ipotetico "Libro di Murphy sulla democrazia" – come quelle che ascoltiamo ogni giorno, sotto forma di opinioni, battute e commenti, per strada, in ufficio o al supermercato e che, per quanto sia affrettato ed impreciso liquidare come "qualunquistiche" o "trascurabili", innegabilmente *definiscono*, sia pure in modo "impressionistico", il concetto di democrazia, ne sanciscono la virtualità, collocandolo in una dimensione prevalentemente valutativa tipica della filosofia e attraverso la carica suggestiva del simbolo - cioè facendo prevalere il potere semiotico rispetto al contenuto semantico⁴ - ne privilegiano i giudizi di valore, marginalizzando l'originaria dimensione descrittiva, quella, fondata sulla razionalità funzionale (e più pertinente al diritto) della nozione. Quest'ultima, sottoposta anche ai mutamenti estensivi introdotti, più o meno surrettiziamente da attori politici e dalla dottrina più immaginifica (quella che dal diritto scivola nella politologia, inclina poi verso la polemologia e, a volte, slitta nel cabaret), ha dilatato il proprio perimetro al punto di annettervi nuovi oggetti, quali la *governance*⁵, il populismo⁶, il pluralismo, lo spazio pubblico.⁷

⁴ Per un inquadramento C.S. Peirce, *Semiotica. I fondamenti della semiotica cognitiva*, Einaudi, 1980, p. 140, per il quale il simbolo è "un segno che si riferisce all'oggetto che esso denota in virtù di ...un'associazione di idee generali". Poi U. Eco, *Semiotica e filosofia del linguaggio*, Einaudi, 1996, p. 240: "...nel contenuto nebuloso del simbolo le contraddizioni (potendo tutte convivere) in qualche modo si compongono", si può non essere d'accordo su quello che il simbolo esprime "...ma si è d'accordo nel riconoscergli un potere semiotico".

⁵ Concetto che riassume pratiche decisionali incentrate, non più esclusivamente sulle istituzioni della rappresentanza politica, ma su reti che in maniera orizzontale le connettono a varie istanze (associazioni, imprese, organizzazioni non-profit ecc.) portatrici di interessi comunque settoriali. La *governance* viene considerata come il metodo più idoneo per risolvere controversie politiche ove gli attori giungono a decisioni, di carattere normativo, concordate attraverso negoziazioni. Questo trasforma lo stesso strumento legislativo: se per il costituzionalismo classico era la potenzialità dei contenuti sostanziali della legge che assegnava ai parlamenti una posizione centrale nel sistema politico, ora sono le funzioni di regolazione processuale della legge che attribuiscono ai parlamenti una semplice centralità geometrica nella *governance*: il Parlamento diviene un autore processuale di regolazione formale.

⁶ Per tutti, riassuntivamente, P.A. Taguieff, *L'illusione populista*, Bruno Mondadori Editore, 2002, e M. Tarchi, *L'Italia populista*, il Mulino, 2003, pp. 7-33.

⁷ S. Pathé Gueye, *Espace public ed democratie deliberative*, in "La pensée", 2000, n. 321, pp. 71-81.

La sindrome ateniese: la democrazia periclea nell'immaginario contemporaneo fra falsificazioni e semplificazioni

Adottando - paradossalmente per lui, che l'aveva studiata in modo critico - un'ottica relativista, Karl Popper vara il primo volume de *La società aperta e i suoi nemici*⁸ con la citazione, attribuita a Pericle, che afferma:

benché soltanto pochi siano in grado di dar vita ad una politica, noi siamo tutti in grado di giudicarla.

Il frammento è estrapolato dai discorsi “periclei”, riportati dallo storico Tucidi-
de, e in particolare dal seguente ragionamento:

un uomo che non si interessa dello stato lo consideriamo innocuo, ma inutile, e, benché soltanto pochi siano in grado di dar vita a una politica, noi siamo tutti in grado di giudicarla. Noi non consideriamo la discussione come un ostacolo sulla strada dell'azione politica, ma come indispensabile premessa ad agire saggiamente,

rispetto al quale Popper precisa in seguito di ritenere “fondamentale questa suc-
cinta formulazione”, invitando a

notare che qui si respinge l'idea di un dominio del popolo, anzi persino di un'iniziativa da parte del popolo. Ambedue vengono sostituite dall'idea completamente diversa di un *giudizio da parte del popolo*.⁹

Peccato che Popper avvalorò questa tesi ricorrendo, lui teorico del “criterio della falsificabilità”, ad una traduzione interpretativamente creativa¹⁰, in quanto

⁸ Karl Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando Editore, 1973-74.

⁹ *Osservazioni sulla teoria e sulla prassi dello Stato democratico* (conferenza originariamente tenuta in tedesco a Monaco di Baviera nel 1988), in K. Popper, *La lezione di questo secolo*, intervista con G. Bosetti, Marsilio, Venezia, 1994, p. 65-67.

¹⁰ La traduzione citata è sospetta di essere un “falso d'autore” in quanto – analogamente a quanto compiuto dal *comedian* Paolo Rossi nel suo spettacolo “Il Signor Rossi e la Costituzione” che rilegge lo stesso brano enfatizzandone il sotto-testo e attualizzandolo in chiave contemporanea ed italiana (per documentazione si rinvia a Pierluigi Battista, “Parolaio”, *La Stampa* dell'8 dicembre 2003 e a Paolo Rossi, *Pericle roba forte*, “Diario”, 12 dicembre 2003) – non la si ritrova all'interno dell'edizione del testo greco scientificamente più apprezzata e condivisa. Il testo originale recita: “Il fatto è che noi siamo i soli a considerare coloro che non se ne curano non persone tranquille, ma buoni a nulla. E siamo gli stessi a partecipare alle decisioni comuni ovvero a riflettere a fondo sugli affari di Stato, poiché non pensiamo che il dibattito arrechi danno all'azione; il pericolo risiede piuttosto nel non chiarirsi le idee discutendone, prima di affrontare le azioni che si impongono” (in originale: Μόνοι γάρ τόν τε μηδέν τῶνδε μετέχοντα οὐκ ἀπράγμονα., ἀλλ' ἀχρεῖον νομίζομεν, καὶ οἱ αὐτοὶ ἦτοι κρίνομέν γε ἢ ἐνθυμούμεθα ὀρθῶς τὰ πράγματα, οὐ τοὺς λόγους τοῖς ἔργοις βλάβην ἡγούμενοι, ἀλλὰ μὴ προδιδοχθῆναι

nell'antica Atene la democrazia era “*government of the people, by the people, for the people*”¹¹, ovvero governo del popolo, e non solamente a favore del popolo o sotto il controllo popolare, come vuol far intendere l'illustre epistemologo. Insomma, partecipazione ad Atene non significava partecipazione alle elezioni a scadenze prefissate, per delegare un'apposita rappresentanza a governare lo stato, ma gestione diretta del potere, esercizio condiviso del governo della comunità.¹²

Popper riconduce all'Atene del V secolo, in particolare, categorie peculiari del mondo politico contemporaneo, secondo una prospettiva illuministica in questo caso assai opinabile, tacendo sulla lunga e complessa discussione concernente le categorie politiche degli antichi e sul rapporto di continuità/rottura tra esse e la cultura politica moderna, definita nei suoi termini fondamentali da Benjamin Constant agli inizi del XIX secolo, il quale distingueva la libertà propria degli antichi da quella propria dei moderni: la prima caratterizzata dall'esercizio collettivo e diretto della sovranità, che comportava nel contempo l'assoggettamento completo dell'individuo all'autorità; la seconda qualificata da quell'insieme di diritti che siamo soliti chiamare libertà individuali, che garantiscono l'indipendenza individuale.¹³

Per quel che riguarda il giudizio sulla *pòlis* greca, gli studiosi contemporanei sono sostanzialmente d'accordo con Constant, pur con alcune puntualizzazioni: Atene non conosceva la moderna distinzione tra stato e società civile, del primo non è neanche possibile parlare, dal momento in cui “lo Stato non ha una sua autonoma personalità giuridica al di là e al di sopra delle persone”.¹⁴ Stato e persone coincidevano – come ancora oggi accade nell'ordinamento anglosassone con la “sovranità aperta”¹⁵ – e non esisteva una sfera privata svincolata dalla comunità. Da quanto sommariamente richiamato si evidenzia che “nessuno stato moderno sarebbe descritto da un greco come democratico, perché tutti man-

μᾶλλον λόγῳ πρότερον ἢ ἐπὶ ᾧ δεῖ ἔργῳ ἐλθεῖν.) L'analisi si deve a D. Piovan, *Pericle e la società aperta*. *Tucidide*, II, 40, 2 secondo Karl Popper, in “Quaderni di storia”, n. 58, 2003, p. 95 e ss.

¹¹ Definizione attribuita ad Abramo Lincoln, in G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1995, p. 31.

¹² Cfr. soprattutto G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, 1990, p. 31 e R.A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 33.

¹³ B. Constant, *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Einaudi, 2001, pp. 7 e 16.

¹⁴ L. Canfora, *Il cittadino*, in J.P. Vernant (a cura di), *L'uomo greco*, Laterza, 1991, p. 134.

¹⁵ La *common law* – secondo G. Bognetti, *Esecutivo e governo nel linguaggio costituzionale-giuridico dei popoli occidentali*, in “Filosofia politica”, 1992, p. 474 – ignora “del tutto il concetto di un ente giuridico ‘stato’. Per essa la Corona costituisce una distinta persona giuridica... e così pure le Camere del Parlamento, i ministri ecc. Ma non vi è un ente che unifichi in sé queste varie unità”. In questo contesto più che di “costituzione dello stato” si può parlare di “costituzione della società civile” – in tal senso H. Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung*, Muller, 1961, p. 689 – in cui i diritti individuali non sono la conseguenza dell'autolimitazione del potere statale e la legge costituisce un'autoimposizione cui l'individuo acconsente: prioritari sono i diritti e non la sovranità statale.

cano delle basilari caratteristiche di una democrazia antica”¹⁶.

Sono quindi inguaribili passatisti, arcadi fuori tempo massimo o revisionisti della classicità, quegli Autori che traendo ispirazione da alcuni principi ateniesi li proiettano nella contemporaneità?

La *pòlis* ateniese sorge come “comunità di differenze”¹⁷. Nell’*agorà* i soggetti convergono non perché deprivati della loro identità ma in quanto convinti che ciò che li riunisce è proprio la reciproca distinzione. L’esito della discussione politica, del *pòlemos*, è – paradossalmente – un’armonia impolitica che si traduce in “relazione”.

Nel mondo ateniese la democrazia è la forma della comunità autoriflessiva che tematizza il perché delle proprie regole e decisioni (negando implicitamente ogni autorità normativa interna).¹⁸ Oggi, invece, la democrazia viene assorbita dal potere politico che si pone come rappresentante del popolo cioè la spoliticizza distinguendola – in modo residuale – come un “altrove”: la società civile. Ma lo sfaldamento e la fossilizzazione della legittimità a rappresentare (per l’avvitamento della rappresentanza attorno agli apparati rappresentativi) pare inarrestabile¹⁹, come pure quelle dinamiche della globalizzazione le quali, accentuando i meccanismi della delega in capo a entità sopranazionali, renderanno inutilizzabile anche la nozione di società.

Conseguentemente “l’affermazione del soggetto che è difensiva prima che conflittuale, deve imporsi attraverso controffensive compiute nello spazio pubblico”²⁰.

Il popolo da soggetto di partecipazione ad oggetto di rappresentazione

Prima di essere il soggetto di riferimento di poteri esercitati da speciali apparati – secondo gli artt. 101 e 102 Cost. “la giustizia è amministrata in nome del popolo” e “la legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all’amministrazione della giustizia”, mentre per l’art. 98 “i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione” -- il popolo, si legge all’art. 1 Cost., detiene la sovranità, che esercita, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione, attraverso strutture non separate, ma direttamente espressive della sua volontà: il popolo ha bisogno di organi.

Se al popolo è assegnato l’esercizio di quella somma di poteri che sinteticamente si chiama “sovranità”, ne discende che il Parlamento è una delle forme attraver-

¹⁶ O. Murray *La città greca*, Einaudi, 1993, p. XV; riflessione ripresa da J.J. Rousseau, *Oeuvres complètes*, Pléiade, 1964, III, 880.

¹⁷ G. Cantarano, *La comunità impolitica*, Città Aperta, 2003.

¹⁸ P. Barcellona, *L’impolitico? Inerme contro il potere*, in “l’Unità”, 20 novembre 2003.

¹⁹ L. Ornaghi, *Atrofia di un’idea. Brevi note sull’inattualità odierna della rappresentanza politica*, in “Rivista di Diritto Costituzionale”, n. 1, p. 155.

²⁰A. Touraine e F. Khosrokhavar, *La ricerca di sé*, Il Saggiatore, 2003.

so le quali il popolo “esercita” la propria sovranità.

Il ruolo del popolo – nella nostra Costituzione – è ridotto a quello di legittimazione e di investitura: già il divieto del mandato imperativo, art. 67 Cost., per cui “ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”, comporta una concezione dualistica di separazione e di diversità, a vantaggio delle *élite* parlamentari e delle *élite* dei partiti.

Quanto più “distante” si fa il voto popolare dalle decisioni politiche, tanto più è incompatibile con il principio della sovranità popolare la costruzione del Parlamento come organo rappresentativo.

Il procedimento elettorale è un procedimento di preposizione “immediatamente formativo di organi statali”, non un conferimento di mandato rappresentativo. Tra il popolo e il Parlamento non vi è un rapporto di separazione, ma un rapporto endorganico, il che non significa rapporto di identificazione, tanto più che tra il popolo e il Parlamento vi sono meccanismi di “responsabilità interna” e di controllo (da far valere anche informalmente con la mobilitazione dell’opinione pubblica o dei movimenti), nonché congegni di attivazione, integrazione o annullamento di procedimenti parlamentari (mediante l’iniziativa legislativa popolare, le petizioni, il *referendum*).

Se per taluni Autori il popolo, in quanto mera nozione giuridica, “configura nient’altro che un’utile finzione” in quanto “designare il popolo come fondamento delle costituzioni democratiche rappresenta una risposta banale... significa soprattutto indicare una soluzione inadeguata, che evoca tutto al più un mito fondativo del potere politico”²¹, da parte mia, pur condividendo l’intrinseca paradossalità della concezione di sovranità – per la quale sovrano risulta essere non chi impone la propria autorità su altri, bensì chi impone limiti a sé stesso –, credo sia appropriato, forzando le virtù civiche dell’ipocrisia, una volta ridefinito il popolo non come soggetto costituente, ma come oggetto rappresentato, modificare la Costituzione, perché, come ha affermato Jean Jacques Rousseau “la sovranità non può essere rappresentata: o è quella stessa o è un’altra, non c’è una via di mezzo”.

Scelta realistica, non rivoluzionaria, qualora si rifletta sulla spoliatura già avviata con l’art. 114 Cost., riformulato dalla frettolosa e approssimativa legge costituzionale n. 3/2000, secondo cui la Repubblica anziché “ripartirsi” (concetto funzionale) “è costituita” (concetto sostanziale) dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. La revisione costituzionale conferisce visibilità esclusiva agli enti, e non a chi li “vivifica essenzialmente”, cioè il cittadino. Questo fa considerare superata la lettura della precedente versione, che implicitamente riteneva la Repubblica costituita dai cittadini e dalle

²¹ Letterale F. Belvisi, *Un fondamento delle costituzioni democratiche contemporanee? Ovvero per una Costituzione senza fondamento*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia diritti costituzione*, il Mulino, 1997, pp. 232 e 235.

loro formazioni sociali:

Ai cittadini si sono sostituiti gli enti indicati nel nuovo testo, pertanto assumono rilievo solo in quanto organizzati negli enti in questione.²²

Cosa succede alla democrazia diretta: l'affaire referendum

Tra le forme di esercizio della sovranità popolare il *referendum* costituisce la più famosa e la peggio reputata, da chi ne teme l'esercizio facendone oggetto di "revisionismo" e pratica di ostruzionismo.

Concepito originariamente come la procedura per ricondurre ai cittadini, da parte dei delegati eletti, le decisioni sulle questioni non comprese nel mandato imperativo e per le quali non sussistessero indicazioni, il *referendum* si afferma come esempio di convivenza tra rappresentanza e decisione popolare diretta. In Italia il *referendum* nasce con un vizio genetico: infatti, non avendone disposto il costituente la disciplina, il suo funzionamento viene rinviato ad una legge attuativa, cioè affidando al potere costituito il compito di regolamentare ciò che era stato pensato come limite a quest'ultimo. Il Parlamento provvederà ventidue anni dopo.²³

I *referendum* (58 dal 1974) hanno rappresentato il mezzo mediante il quale i cittadini hanno potuto manifestarsi per sciogliere problemi irrisolti o proporre temi di discussione.

Il *referendum* abrogativo ha spesso avviato significativi processi di trasformazione sociale e politica, non solo quando ha portato a riconoscere nuovi fondamentali diritti civili e sociali, ma anche quando ha chiamato a pronunciarsi su questioni essenziali per il funzionamento delle istituzioni democratiche.

Molte iniziative referendarie hanno svolto una funzione di supplenza in assenza di un potere politico in grado di rispondere. In particolare, i *referendum* elettorali (effetto, e non *causa*, della crisi del sistema dei partiti) hanno rappresentato lo strumento che ha consentito di superare "dal basso" lo stallo delle riforme necessarie per accrescere la capacità decisionale di un sistema così debole da essere impossibilitato a vararle. Riguardata retrospettivamente, in effetti, la storia dimostra che le iniziative referendarie hanno dovuto fare i conti con un percorso sempre più ricco di ostacoli.

Basta ricordare le norme sui tempi del procedimento referendario, assieme al divieto di concomitanza tra elezioni politiche e consultazioni referendarie (che privilegia le prime), alla prassi dello scioglimento anticipato delle Camere in funzione di rinvio delle richieste presentate, alla possibilità per il Parlamento di mo-

²² Così, interrogativamente ma con disincanto, in A. Barbera, *Un ribaltone nel sistema delle fonti*, in "Quaderni Costituzionali", n. 4/2002, p. 803.

²³ Così si esprime R. Bin, *Capire la Costituzione*, Laterza, 1998, p. 71.

dificare la legge oggetto di *referendum* fino alla vigilia della consultazione referendaria (la soluzione stabilita dalla Corte Costituzionale, di richiedere interventi legislativi non formali ma sostanzialmente innovativi, non ha però ridotto le possibilità di conflitto tra Parlamento e Comitato promotore, per la difficoltà di chiarire una volta per tutte i confini del labile concetto di “abrogazione sufficiente” a far cessare le operazioni referendarie).

Non presidiata è rimasta inoltre la garanzia del risultato positivo conseguito nell'urna (si pensi ai *referendum* abrogativi del finanziamento pubblico ai partiti e del Ministero dell'Agricoltura, il cui esito è stato disatteso se non rovesciato), che in alcuni casi ha reso doppiamente debole l'abrogazione popolare. Sia per il fatto che la decisione referendaria, nonostante il potere d'impulso del Comitato promotore e nonostante l'immediata imputazione alla volontà popolare, è sostanzialmente una decisione senza tutore, che dopo essere stata adottata è costretta a farsi strada da sola in contesti dominati da attori politicamente forti e stabilmente organizzati, sia perché la *vis* abrogativa del *referendum* si presenta depotenziata, in quanto nessuna convenzione interpretativa è in grado di assumere il risultato uscito dalle urne. La recezione di quest'ultimo da parte dell'ordinamento, laddove necessaria, è infatti condizionata comunque dall'interpretazione che ne danno partiti e istituzioni.²⁴

Chi intende contrastare la decisione referendaria non è privo di strumenti, perché può manifestare il proprio dissenso recandosi alle urne e decidendo secondo le opzioni consentite dall'ordinamento. L'astensione dal voto o, di più, l'invito a disertare le urne diventano una forma di ostruzionismo non legittimo, quando il solo scopo perseguito da chi lo pratica è quello di impedire il legittimo esercizio del diritto degli elettori di pronunciarsi nella consultazione referendaria. Ciò è tanto più grave quando l'appello a non votare viene organizzato scientemente per sovvertire le regole della partecipazione democratica, scambiando il diritto di decidere a favore o contro una certa proposta con l'assenza di qualsiasi determinazione soggettiva. L'ostruzionismo al *referendum*, lungi dal rappresentare una modalità di votazione, si traduce in tal caso nella negazione dello stesso diritto di voto e del diritto al *referendum* e, per questa via, in uno strumento contrario agli artt. 48 e 745 della Costituzione.²⁵

Le tutele ricavabili dalla Costituzione riguardano anche il principio di diretta responsabilità in connessione di diritti fondamentali (art. 28 Cost.), nonché il principio di imparzialità finalizzato alla cura di pubblici interessi (art. 97 Cost.). Dall'interpretazione sistematica di queste norme si potrebbe ricavare una specifica norma di correttezza costituzionale, in base alla quale il comportamento di Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, ministri, singoli parlamen-

²⁴ Testualmente A. Barbera, A. Morrone, *La repubblica dei referendum*, il Mulino, 2003, p. 241 e ss.

²⁵ A. Morrone, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in “Quaderni costituzionali”, n. 3/2003, p. 597 ss.”

tari ecc., lungi dal risolversi in atti restrittivi o lesivi di diritti politici fondamentali, deve piuttosto ispirarsi ad un principio di leale collaborazione, diretto a favorire il godimento di quei diritti e l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alle decisioni politiche fondamentali.

Inoltre, dalla previsione del metodo democratico, art. 49 Cost., si potrebbe desumere il dovere costituzionalmente rilevante per i responsabili delle organizzazioni partitiche di osservare le regole di una corretta dialettica politica. Ne consegue che, in occasione di *referendum* popolare, i partiti non devono ostacolare in alcun modo l'esercizio del libero diritto di voto che si esprime nel processo di decisione popolare.

Il *referendum* pare più necessario oggi, in un regime maggioritario, come quello italiano, che non ieri, in regime proporzionale. Fra le risorse istituzionali di un ordinamento pluralista, ci deve essere infatti anche la possibilità che, su una legge specifica, il corpo elettorale si contrapponga alla maggioranza parlamentare. Il *referendum* come preziosa istituzione di garanzia, dunque. Inoltre, se si vuole mantenere vitale ed efficace lo strumento referendario occorre allora ripensare il problema, arrivando a proporre, se non proprio l'eliminazione, quanto meno la riduzione del *quorum*, stabilendo una percentuale inferiore, adeguatamente calibrata ai nuovi valori di partecipazione democratica. Una soluzione flessibile, che recuperi l'ispirazione di fondo del costituente, potrebbe essere quella di aggiornare il rapporto tra *quorum* ed elezioni politiche, in modo che la misura del primo sia pari alla metà più uno dei cittadini politicamente attivi, vale a dire di coloro che hanno partecipato alla consultazione elettorale più recente in ordine di tempo.

Se il controllo referendario e l'iniziativa popolare riguardano il procedimento legislativo parlamentare, il diritto di petizione alle Camere, riconosciuto a tutti i cittadini dall'art. 50 della Costituzione, è strumento polivalente.

Esso si rivolge infatti (in termini diversi dall'iniziativa: non costretti nelle formule tradizionali del progetto di legge) sia alla potestà legislativa delle Camere sia a quella ispettiva e di indirizzo politico. Se infatti le petizioni possono essere utilizzate "per chiedere provvedimenti legislativi", esse sono anche strumenti per "esporre comuni necessità", formula quest'ultima che sembra descrivere una sorta di apporto conoscitivo recato dai cittadini al Parlamento per stimolarne l'attività nei suoi vari profili funzionali.

La petizione è a disposizione di tutti i cittadini (e non solo degli elettori) e può essere a carattere individuale o collettivo. Con questo strumento, può infatti affluire al Parlamento tutta una serie di questioni, legislative e non, e di preziosi segnali di intervento. Il collegamento con la base popolare non potrebbe essere più capillare.

Sotto questo aspetto, l'istituto non merita l'indifferenza, fuori e dentro il Parlamento, da cui è circondato. Dopo il diffuso riscontro avutosi negli anni Cin-

quanta per l'attività preparatoria alle petizioni collettive, oggi è assai rara infatti un'attività parlamentare imperniata su petizioni, mentre il Parlamento potrebbe ricentralizzare il proprio ruolo mediante questo strumento di investitura, opportunamente riattivato da movimenti e cittadini.

La democrazia in discussione

Le istituzioni sono legate ad una concezione statica della decisione, che è intesa come il momento della scelta definitiva, come l'ultima parola. (le forme di democrazia diretta tendono anche ad accelerare il ritmo della democrazia). Ciò benché le attuali teorie decisionali motivino l'impossibilità di separare la fase della discussione (in lingua inglese *to deliberate* ha un significato diverso di "deliberare", vuol dire esaminare attraverso una discussione i pro e i contro di una decisione prima di adottarla) da quella della decisione.

Il più efficace strumento di partecipazione, di inclusione popolare, all'interno del processo decisionale è quindi costituito dalla deliberazione.

Deliberazione, voto e negoziato sono le tre modalità che possono caratterizzare, anche congiuntamente, un processo decisionale condiviso.

Mentre la votazione è un processo aggregativo in cui le preferenze si contano allo scopo di determinare l'opzione vincente, nella negoziazione i partecipanti, sulla base di preferenze date, mediano le rispettive posizioni e aspettative. Votare e negoziare sono tradizionalmente considerati due processi antitetici, che danno luogo a una serie di opposizioni: regola della maggioranza contro regola dell'unanimità; distinzione tra vincenti e perdenti contro accordo. Schemi tipici della contrapposizione tra le democrazie maggioritarie e le democrazie consensuali o consociative (nelle prime si governa in conseguenza di un voto di maggioranza, nelle seconde attraverso un accordo negoziato tra le parti) o al conflitto tra la democrazia parlamentare (fondata sul voto di maggioranza) e gli assetti neo-corporativi (fondati sull'accordo tra le parti sociali).

Votazione e negoziazione possiedono però anche un tratto comune che le distingue dalla deliberazione. In entrambe le modalità decisionali, infatti, le preferenze degli attori sono esogene rispetto al processo. Gli attori si presentano sulla scena con le loro opzioni precostituite (siano esse fondate su specifici interessi, credenze o visioni del mondo), che nel caso della votazione vengono aggregate o sommate, mentre nel caso del negoziato vengono accomodate in una soluzione comune, in cui ciascuno ottiene o cede qualcosa. Gli attori non sono tenuti a giustificare le loro preferenze, né si propongono di persuadere gli altri partecipanti.

Deliberazione e votazione sono frequentemente appaiate: quando la deliberazione non riesce a produrre un consenso unanime si fa normalmente ricorso al voto. E anche la negoziazione può essere accoppiata alla deliberazione: spesso le parti non si limitano a manifestare promesse e resistenze, ma tendono ad appel-

larsi a valori comuni, producendo argomenti con cui tentano di persuadersi a vicenda.

Ciò che distingue la deliberazione è invece il fatto che, attraverso di essa, le preferenze degli attori si trasformano. Nel processo argomentativo gli attori apprendono gli uni dagli altri, correggono i loro punti di vista, ridefiniscono i problemi, inventano nuove opzioni.

La condizione che rende democratica la deliberazione consiste nell'inclusione di tutti i soggetti che sono coinvolti dalle conseguenze della deliberazione stessa. Mentre il primo aspetto (quello deliberativo) mette l'accento sulla *natura del processo* e contrappone pertanto la democrazia deliberativa alla democrazia negoziale o alla democrazia maggioritaria, questo secondo aspetto (quello democratico e inclusivo) mette l'accento sull'*accesso al processo* e propone quindi la democrazia deliberativa come un superamento o un completamento della democrazia rappresentativa.

Da questa impostazione discende che: la deliberazione tende a produrre decisioni migliori perché consente di ridefinire i problemi e di inventare soluzioni innovative, che sarebbero altrimenti inaccessibili; la deliberazione rafforza la legittimità della decisione, perché i partecipanti riconoscono di aver contribuito al risultato finale e di averlo influenzato, anche se si trovano in disaccordo con esso; la deliberazione rafforza la cultura civica, perché induce i cittadini all'ascolto, alla tolleranza, al confronto.

Le obiezioni che possono essere mosse ai meccanismi tradizionali della rappresentanza consistono nel fatto che essi non assicurano che, in seno a un'assemblea elettiva, siano presenti tutti i punti di vista rilevanti, né che le preferenze dei cittadini siano riprodotte con la medesima intensità con cui si manifestano nella società.

Poiché l'effettiva partecipazione di "tutti" non è realizzabile sul piano pratico, il principio dell'inclusività, può essere applicato, per approssimazione, in due modi diversi. Il primo modo consiste nel sostituire l'universo dei cittadini con un campione rappresentativo della popolazione interessata a quel dato problema o quella data questione. È questa la strada seguita da una serie, ormai imponente, di sperimentazioni che mirano a far discutere cittadini comuni (ma statisticamente rappresentativi) attorno a specifici temi di interesse pubblico dando loro la possibilità di interrogare gli esperti e di costruirsi un'opinione nel corso del dibattito. Appartengono a questo genere le "giurie di cittadini" (*Citizens' Juries*) e le "cellule di pianificazione" (*Planungszelle*) proposte a metà degli anni '70 e indipendentemente le une dalle altre, rispettivamente da Ned Crosby negli Stati Uniti e da Peter Diesel in Germania; tali iniziative hanno avuto un'ampia applicazione negli USA e nel Nord Europa su una svariata gamma di temi di *policy* (ad esempio: sanità, trasporti, sicurezza, ecc.). Oppure i "sondaggi d'opinione deliberativi" (*Deliberative Opinion Polls*), proposti da James Fishkin ed attuati in nu-

merosi contesti, in cui l'opinione dei cittadini su un tema dato viene espressa al termine di una discussione condotta da un campione rappresentativo della popolazione.

Il secondo modo per avvicinarsi al principio dell'inclusività, consiste nel costruire un'arena in cui viene assicurata la presenza di tutti i punti di vista o gli interessi rilevanti sul tema in questione. Qui non conta che i partecipanti siano rappresentativi dell'universo, ma che lo siano i punti di vista che essi sostengono. La deliberazione si svolge tra gli *stakeholders*, ossia tra coloro che rappresentano gli interessi in gioco, indipendentemente dal peso numerico che essi hanno effettivamente nella popolazione di riferimento. Arene deliberative di questo genere sono assai più frequenti nel mondo reale. Questo tipo di approccio compare infatti nelle numerose esperienze di risoluzione negoziale dei conflitti ambientali e di urbanistica partecipata, e nelle svariate forme di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche.

Queste esperienze, pur essendo molto diverse tra di loro, possono essere ricondotte a un comune modello di *empowered deliberative democracy*: esse hanno uno spiccato orientamento pratico, volto ad affrontare problemi specifici e tangibili; sono inclusive, nel senso che offrono "nuovi canali di accesso per la maggior parte di coloro che sono coinvolti dai problemi affrontati"; tendono ad individuare le soluzioni mediante la deliberazione, piuttosto che con il negoziato e il voto.