

Forma di governo e partecipazione dei cittadini¹

di Maria Agostina Cabiddu

Quella forma di «cretinismo parlamentare» (*absit iniuria verbis*: la locuzione intende semplicemente stigmatizzare la sottovalutazione del prevedibile effetto perverso che sempre si cela nelle scelte dettate dall'esclusiva considerazione del proprio interesse congiunturale), che ha portato negli anni alla reiterazione di leggi elettorali manifestamente incostituzionali, associata alle altre e altrettanto gravi cause di sfiducia – trasformismo, corruzione, non responsività, etc. –, contribuisce a spiegare la fuga dalle urne, fenomeno che, non casualmente, interessa soprattutto le «periferie», cioè proprio quelle fasce di popolazione nei cui confronti la Repubblica sarebbe tenuta a rimuovere ogni ostacolo alla partecipazione e che invece si sentono e sono sempre più allontanate e abbandonate alle sirene del populismo.

Quale che sia l'idea di democrazia considerata, la rinuncia al primo e fondamentale diritto politico è, d'altra parte, il sintomo di un malessere più profondo, che segue e accelera la trasformazione in senso oligarchico (e plutocratico) del sistema, sicché sembrerebbe ovvio che il recupero dello spirito costituzionale perduto debba passare necessariamente dalla rivitalizzazione di ogni forma di partecipazione, a partire dal momento elettorale, con la restituzione al cittadino del potere di scegliere, a ogni livello, i propri rappresentanti, nel rispetto dei principi di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto.

Occorre peraltro vedere se le «altre» forme di partecipazione previste dall'ordinamento siano, a loro volta, «effettivamente» in grado e a quali condizioni, di esprimere, da parte loro, quella sovranità che la Costituzione attribuisce al popolo (nelle forme e nei limiti dalla stessa stabiliti).

Cominciando dai tradizionali istituti di democrazia partecipativa, ovvero petizione, iniziativa legislativa popolare e referendum, si osserva, quanto al primo, che la mancanza di effetti giuridici basterebbe a spiegarne anche i limitatissimi effetti pratici. Non migliore fortuna ha avuto, per come disciplinato,

¹ E' uno studio per la redazione di un nuovo capitolo da inserire nella seconda edizione, riveduta e aggiornata, del libro di ASTRID, *Costituzione, quale riforma? La proposta del Governo e una possibile alternativa*, a cura di G. Amato e altri, Passigli, Firenze 2024.

l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, nonostante l'ossequio formale che si traduce nell'obbligo di dar inizio al procedimento senza tuttavia garantire dall'«insabbiamento», sicché bene sarebbe trovare – come pure più volte si è cercato di fareⁱ - strumenti idonei a porre rimedio all'inerzia del legislatore, al fine di integrare, anche per questa via, la nostra stanca democrazia rappresentativa. Peraltro, come è noto, tale iniziativa, è già presa in speciale considerazione, a livello di regolamento parlamentare, mediante: 1) il c.d. ripescaggio (art. 74 reg. Senato e art. 107 reg. Camera), grazie al quale i disegni di legge d'iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura e non discussi sono automaticamente ri-assegnati alle Commissioni all'inizio della nuova; 2) la previsione per cui l'esame in commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione e che decorso tale termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea (art. 74 reg. Senato), sicché si tratterebbe di completare quanto già previsto con l'obbligo - non solo di esaminare - ma anche di deliberare sulle proposte di iniziativa popolare, per eventualmente emendarle e quindi accoglierle o respingerle.

Quanto al referendum, vale la pena osservare che molti dei problemi – in parte determinati dalla legge, per più aspetti lacunosa, e financo dalle amministrazioni, che, lungi dall'agevolare, hanno talora reso irragionevolmente gravosa l'attività dei comitati promotori – emersi in questi «primi» 50 anni di pratica referendaria hanno via via trovato risposta in sede giurisprudenziale e normativa. Da ultimo, la possibilità di sottoscrivere in via digitale («anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata») le proposte di referendum e gli atti di iniziativa legislativa si è rivelata utile strumento per consentire ai comitati referendari di raccogliere in pochi giorni le 500.000 firme necessarie per la richiesta (scoglio su cui molte iniziative referendarie avevano finito per infrangersi), contribuendo a riaccendere, con profili inediti, il dibattito – per la verità mai del tutto sopito – sul futuro degli istituti di partecipazione.

Certamente va affrontato il problema della determinazione del quorum per la validità dei referendum abrogativi, che non tiene conto di due mutamenti intervenuti negli ultimi decenni, che hanno significativamente inciso sul quorum: da un lato, l'approvazione della legge sul voto degli italiani all'estero (circa il 10% del corpo elettorale) e, dall'altro, l'accresciuta mobilità dei cittadini sul territorio (un altro 10% sono, secondo dati Istat, i cittadini distanti più di 250 km dal loro seggio elettorale per ragioni di lavoro o di studio); i primi hanno ovviamente scarse ragioni per partecipare a scelte che non li riguardano, i secondi hanno oggettive difficoltà ad esprimere il loro voto. Il quorum del 50 per cento più uno (attualmente previsto) risulta così, di fatto, superiore al 60%, favorendo

le manovre di chi, temendo l'esito del referendum, ne vuole provocare l'invalidità promuovendo l'astensione. Una soluzione equilibrata – e già da molti proposta – potrebbe essere la riduzione del quorum strutturale alla metà più uno dei voti espressi nella precedente consultazione elettorale politica, associandola eventualmente a un aumento delle firme necessarie per promuovere il referendum, in considerazione dell'aumento della popolazione intervenuto dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi e della forte agevolazione alla loro raccolta consentita dalla sottoscrizione digitale.

Naturalmente, immaginare di (ri)disegnare tali strumenti solo col bilancino dei quorum e degli sgravi – o aggravii, come pure taluno si è subito affrettato a proporre – procedurali non sembra, tuttavia, cogliere la complessità e la gravità dei problemi.

Rimane infatti quello che, nel frattempo, passato l'entusiasmo iniziale, è diventato il tema più sensibile, ovvero l'inaridimento delle fonti della partecipazione, che ha finito per interessare anche questo strumento, portando una larga fetta della popolazione ad 'andare al mare' il giorno del voto e comunque a rinunciare allo stesso diritto di avanzare richieste, stante anche la scarsa considerazione per i risultati referendari mostrata dal legislatore, arrivato talvolta a riproporre leggi del tutto simili a quelle abrogate.

L'ingresso del digitale nel percorso procedimentale del referendum potrebbe essere allora l'occasione per tornare a riflettere, più seriamente di quanto non si sia fatto finora, sulle possibilità di ricorrere alla partecipazione anche per provare ad arginare i guasti di quella che Carl Schmitt, chiamava l'epoca delle «neutralizzazioni e spoliticizzazioni».

Peraltro, proprio l'erompere delle nuove tecnologie (con le connesse criticità e opportunità) obbliga gli studiosi e la politica ad elaborazioni più raffinate circa il rapporto identità-rappresentanza. La democrazia, soprattutto nelle società complesse del nostro tempo, non tollera eccessive semplificazioni e sbaglia chi pensa di sostituire i parlamenti e i consigli con le piattaforme online ma è altrettanto errato ignorare l'esigenza di partecipazione testimoniata anche dalle decine di migliaia di firme digitali raccolte in poche ore sui quesiti referendari proprio mentre, sul fronte elettorale, a fare boom è, al contrario, l'astensione.

Il che è quanto dire che non si tratta, in nessun modo, di sostituire alla democrazia rappresentativa forme, presuntamente semplificate, ascrivibili alla categoria dell'autogovernoⁱⁱ e/o della democrazia diretta, che, secondo i classici, è la vera democrazia ma che, per essere tale, è esercitata dal "popolo adunato", cioè chiamato a "deliberare sulla piazza pubblica", tanto che la legge non approvata dal "popolo in

persona” deve ritenersi nullaⁱⁱⁱ.

La democrazia dei consigli^{iv} non è e non può essere compatibile con le società complesse, dove ogni forma di governo e ogni tecnica di decisione comportano tempo e conoscenze e dunque - non potendo la vita delle istituzioni trascorrere nel continuo interpellato del corpo elettorale^v - esigono *necessariamente* la rappresentanza e il filtro del sistema dell’informazione (ivi compreso, naturalmente, il web), dei gruppi organizzati, dei movimenti e, ovviamente, dei partiti^{vi}: sono questi, infatti, che dovrebbero, secondo l’art. 49 della nostra Costituzione, rappresentare il primo strumento a disposizione dei cittadini per “per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” e sono questi che si fanno interpreti della volontà popolare, la adattano e/o la manipolano, costruendo o inseguendo il consenso. E’ quasi superfluo osservare che proprio per ricucire il rapporto tra cittadini e politica sarebbe necessaria una seria disciplina dei partiti, volta ad attuare il disposto costituzionale per fare di queste associazioni lo strumento di più immediata e autentica partecipazione.

Del tutto ingannevole si rivela, in questa prospettiva, l’idea – diffusa dal Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 novembre 2023 -, secondo cui il d.d.l. n. 935 sul cd “premierato” introdurrebbe “un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio dei ministri...”, non solo perché la sovrapposizione tra elezione del Presidente del Consiglio e democrazia diretta è, più che un’illusione ottica, un buon esempio di fallacia ma anche e soprattutto perché voler sostituire – come si dice - all’attuale “partitocrazia” (sarebbe più corretto dire: democrazia rappresentativa) una (tale) democrazia diretta (più propriamente: immediata) non appartiene alla dimensione del reale: un sogno per qualcuno e per i più un incubo^{vii}, comunque irrealizzabile negli attuali contesti sociali e politici: si badi, non solo e non tanto per ragioni logistiche, che ben potrebbero essere superate dall’affermarsi, appunto, in ogni ambito degli strumenti digitali (piazze virtuali in luogo di agorà fisiche), quanto piuttosto per ragioni di ordine ideale e concettuale, posto che la democrazia, quale oggi la intendiamo, non può essere ridotta alla mera conta dei voti - e, ancor meno, alla conta dei voti riguardanti la scelta tra due o più capi, e non tra indirizzi e programmi politici – o alla governabilità intesa come delega per quattro o cinque anni ad una sola persona di decidere in nome di un popolo non più soggetto attivo (governante) ma oggetto passivo del “governo”.

Tuttavia, così come la democrazia non è soltanto la possibilità di eleggere i propri rappresentanti, così la partecipazione – se, effettivamente, si vogliono conseguire i benefici effetti promessi dalla Costituzione – non è solo il diritto di esprimere la propria opinione, ma è anche la garanzia che tale opinione venga presa in considerazione dal potere, con la possibilità per tutti di avere una parte reale nelle decisioni. Si tratta dunque di “democratizzare” la democrazia e che l’operazione

sia più facile a dirsi che a farsi lo dimostra l'esperienza americana ben descritta in *On Revolution* da Hannah Arendt, nonché quella - alla quale si fa spesso riferimento, quando si parla di democrazia partecipativa - del *débat public* in Francia, dove la partecipazione del privato è fundamentalmente disciplinata in funzione dell'amministrazione, che continua a disporre della più ampia discrezionalità, senza obbligo, salvo casi ancora molto limitati, di dar conto dei motivi del rigetto o della mancata considerazione delle istanze emerse nel corso del dibattito pubblico, il tutto con la sottrazione della procedura di *débat* al sindacato giurisdizionale.

Nella direzione qui auspicata si muovono invece i percorsi partecipativi disciplinati in quegli Statuti regionali (Toscana e Lazio), che non si limitano a prevedere che i risultati delle consultazioni siano portati a conoscenza degli interessati, anche mediante la pubblicazione nei portali informatici del Consiglio Regionale, ma prevedono anche l'obbligo di motivazione, come una chiave per aprire la fortezza del potere, sul presupposto che la democrazia partecipativa non sia una forma *alternativa* alla democrazia rappresentativa quanto piuttosto una declinazione della democrazia, volta ad accorciare la separazione governanti/governati, mediante una costante circolarità comunicativa, che esalta la cittadinanza attiva e il suo ruolo nell'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Impossibile dire quale sia la giusta misura nel rapporto fra rappresentanza e partecipazione, essendo molteplici i fattori interessati: storia, economia, istruzione, cultura, quando non addirittura clima, possono giocare un ruolo... ciò che però, alla fine, sembra essere determinante per adempiere al dettato costituzionale del pieno sviluppo della persona e della sua effettiva partecipazione alla vita della comunità e per ristabilire la fiducia nei confronti delle istituzioni, a partire da quelle istituzionalmente più vicine ai cittadini, è che queste «prendano sul serio» la partecipazione dei cittadini, non limitando l'oggetto delle procedure a ciò preposte a temi come l'arredo urbano, l'uso di singoli immobili, piccole spese assistenziali ecc. e, soprattutto, che diano concreto seguito alle istanze provenienti dai cittadini.

Privando le pratiche partecipative di una effettiva incidenza sui processi democratici si rischierebbe, infatti, di screditarle, fomentando l'apatia dei cittadini, che già Montesquieu riteneva, in una democrazia, più pericolosa per il bene pubblico di quanto non lo sia la tirannia di un principe in un'oligarchia. Non solo. Si rischierebbe di alimentare il «populismo», la malattia senile delle

democrazie “mature”, che si manifesta quando un popolo non si sente rappresentato^{viii}.

Se questa è la patologia da combattere, la cura dovrà necessariamente prevedere, insieme a una legge elettorale in linea con i principi costituzionali e a una legge di attuazione dell’art. 49 della Costituzione, una disciplina degli altri strumenti di partecipazione che sappia tener conto dei mutamenti politici, sociali e tecnologici che hanno inciso e incidono sull’attuale contesto: introduzione dell’iniziativa popolare indiretta, con l’obbligo - non solo di esaminare - ma anche di deliberare, entro un termine ragionevole, sulle proposte di iniziativa popolare; modifica del quorum strutturale previsto dall’art. 75 della Costituzione, che - senza necessariamente arrivare all’azzeramento, come stabilito dalla Commissione di Venezia nel «Codice di buona condotta sui referendum» - non premi l’astensione, con eventuale innalzamento, per le ragioni sopra sinteticamente esposte, del numero di firme necessario per la richiesta; ricostruzione di un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni attraverso processi decisionali inclusivi fortemente strutturati e orientati alla condivisione del risultato.

Peraltro, come certifica l’ISTAT, gli italiani, pur diffidando dei propri rappresentanti, continuano a informarsi, a discutere di politica, a impegnarsi nel sociale e se è così, a maggior ragione, con essi è dunque sempre più urgente ristabilire la connessione “sentimentale”, valorizzando, in forme istituzionalmente adeguate, le manifestazioni di pluralismo che sono il vero interprete dello spirito del popolo, così arginando le scorciatoie più o meno mistiche, volte a scalzare le procedure della democrazia e, con esse, le garanzie della libertà.

ⁱ L’iniziativa popolare indiretta è già stata oggetto di proposte più volte avanzate in sede parlamentare e prima ancora alla Costituente, oltre che dalla stessa dottrina. Cfr per tutti, M. LUCIANI, *sub art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, pp. 203 ss. e dottrina ivi citata (in part. alle pp. 204- 205).

ⁱⁱ Il fascino - o, se si vuole, l’inganno - della democrazia diretta come autogoverno riposa sull’assunto della capacità di ciascuno di sapere (fare), meglio di chiunque altro, ciò che è bene per sé. Che si tratti di un’ipotesi indimostrata e indimostrabile lo avevano capito, verosimilmente, gli antichi greci, che, significativamente, dando il nome all’invenzione, non ricorsero alla radice ἀρχή, il governo - che invece si ritrova in parole come monarchia, anarchia, etc. - ma a Κράτος, il potere, che, di per sé, non esige - per chi lo detiene - alcuna giustificazione

ⁱⁱⁱ Secondo il pensiero del teorico della democrazia diretta, J.J. Rousseau, in questo non dissimile dal suo principale critico B. Constant.

^{iv} Così, H. ARENDT, *On Revolution*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1983, 247 ss.

^v Sotto questo profilo, il rinvio obbligato a N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

^{vi} V. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, CEDAM, 1957, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 372-373; nonché N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, ora in ID., *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 426-428.

^{vii} V. F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, Einaudi, 2020.

^{viii} M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017