

di Ermenegildo Colombo

docente di Discipline
giuridiche ed economiche

Democrazia rappresentativa, diretta e partecipata

Democrazia rappresentativa

1. L'istituto della sovranità, l'esercizio del potere e della sua applicazione all'interno di un determinato territorio, ha vissuto, come è noto, profonde trasformazioni nel corso dei secoli.

Dal potere esercitato dal sovrano, per investitura divina o per via dinastica, si giunge in epoca contemporanea all'applicazione del concetto e del regime democratico, dove il popolo è ritenuto l'unico e ultimo depositario del potere di determinare le regole che disciplinano la convivenza delle persone all'interno di un determinato territorio (nazionale, regionale, provinciale, comunale o diversamente denominato a seconda dei diversi Stati) o in un territorio più vasto, sovranazionale.

Il "pericolo" e l'inapplicabilità di fatto dell'assemblearismo continuo e totale determinano la necessità di trovare forme di esercizio del potere che possano garantire alla società civile un quadro di regole sufficientemente condivise. Ciascuno Stato ricerca e applica le proprie, in considerazione quasi sempre di fattori storici e culturali. Ritroviamo così monarchie e repubbliche, monarchie assolute e costituzionali, repubbliche presidenziali, semipresidenziali e parlamentari.

Limitando l'analisi alla forma di governo della repubblica, con molta approssimazione e sintesi, possiamo sostenere che laddove la società è sufficientemente o abbastanza coesa per tradizioni, cultura e condizioni sociali prevale la repubblica presidenziale, con il presidente della repubblica eletto direttamente dal popolo, oppure dai "Grandi elettori" com'è il caso degli Stati Uniti d'America. Ma tali motivazioni non sono sempre applicabili, come nel caso di molte repubbliche in Africa, America Latina, paesi del tramontato Est Europa e della dissolta Jugoslavia. Comunque, in questi casi, il quadro istituzionale e la divisione dei poteri prevedono o dovrebbero prevedere forti e incisivi meccanismi di controllo, per evitare derive plebiscitarie, populismi e comportamenti demagogici.

Nei paesi dove, invece, prevalgono tradizioni, culture e situazioni sociali differenti, si tende ad adottare forme di democrazia a repubblica parlamentare. A volte, ma non sempre, laddove la forma democratica è giovane. Possiamo portare, come esempio, il nostro paese, che, dopo aver vissuto per un secolo circa l'esperienza della monarchia ma, soprattutto, il ventennio di dittatura, ha scelto nel 1946 la forma repubblicana e, nel testo costituzionale entrato in vigore nel 1948, la repubblica parlamentare. La storia, "magistra vitae", suggerì all'Assemblea costituente di evitare l'elezione diretta del capo dello Stato. Troppi i pericoli, si ritenne allora, che sarebbero potuti derivare dall'esercizio del potere assegnato a una persona, in mancanza di controlli reali, soprattutto in una democrazia giovane come quella italiana, con una popolazione assai diversa per tradizioni, cultura, condizioni sociali, lingua.

2. Quale che sia la forma di governo adottata, nella democrazia rappresentativa gli elettori votano, come è noto, i loro candidati sulla base di liste predisposte dai partiti, o un solo candidato come nel caso del sistema maggioritario uninominale. Dipende dai sistemi elettorali vigenti. In ogni caso, l'elettore conferisce delega al proprio rappresentante in parlamento, o negli altri organi locali. Il sistema funziona se viene garantita, non solo formalmente ma nella sostanza, la possibilità di votare a scadenze prestabilite. Altrimenti la democrazia prevista e garantita dal diritto positivo si trasforma surrettiziamente in una forma di dittatura della maggioranza, senza possibilità di controllo democratico. Devono inoltre essere garantiti la possibilità di ricambio della classe al governo, sulla base delle scelte espresse dagli elettori, nonché il pluralismo delle opinioni politiche, il rispetto della minoranza, che può alternarsi al governo del paese.

Comunque sia, nella democrazia delegata il cittadino partecipa alla vita politica essenzialmente in occasione del voto, e il suo potere è tanto meglio esercitato quanto più riesce a scegliere il proprio candidato con razionalità e non con ideologia preconstituita, sulla base di un programma conosciuto e condiviso, che soddisfi, da un lato, i propri interessi personali e di appartenenza ma anche quelli più generali, suscettibile di reale controllo democratico. La democrazia rappresentativa funziona, altresì, se i delegati sanno mantenere ampi e frequenti contatti con i cittadini, e se sanno rinunciare al potere in caso di fallimento.

La democrazia diretta

Ci sono casi in cui la democrazia rappresentativa evidenzia limiti. Può essere il caso di leggi approvate dagli organi legislativi in situazioni di grande scontro politico, di leggi che coinvolgono in modo significativo le coscienze dei cittadini, che trattano di importanti temi civili e sociali. Può accadere che gli stessi rappresentanti avvertano il bisogno di ascoltare più direttamente l'opinione dei cittadini, o altro ancora.

Tutti i sistemi democratici prevedono perciò l'istituto giuridico del referendum (abrogativo, consultivo, popolare, per la modifica dei confini territoriali) o altri istituti giuridici come l'iniziativa legislativa, la petizione popolare ecc.

In questi casi il cittadino è depositario di un potere più forte, con il quale può abrogare una legge vigente o esprimere un'opinione che può orientare le decisioni dei propri rappresentanti. Ma in ogni caso l'organo elettivo è libero, e legittimato, di modificare la legge prima che venga eventualmente abrogata dall'imminente referendum, o di disciplinare la materia in modo più o meno difforme rispetto all'orientamento manifestato dai risultati della consultazione referendaria, soprattutto quando l'esito dei voti vede prevalere un'opinione sull'altra di stretta misura. Il potere del popolo sovrano rischia, in concreto, di essere svuotato, in tutto o in parte.

D'altra parte appare difficile sostenere che il ricorso alle diverse forme di democrazia diretta possa effettuarsi con una certa frequenza, sia per ragioni di costi che la società dovrebbe sostenere, sia per la paralisi che tali consultazioni, con le relative campagne elettorali, produrrebbero nell'attività politica e amministrativa.

La democrazia partecipata

1. È possibile prevedere, oggi, una nuova forma di democrazia che, senza sostituire le forme sopra analizzate, sia pure sommariamente, conferisca al cittadino un più incisivo potere nelle scelte pubbliche?

La democrazia delegata, inevitabile per molti versi, contiene in sé numerosi limiti.

a) L'assunto che il cittadino voti sulla base di un programma letto, studiato, capito e condiviso non sembra sempre realistica. Il cittadino non legge quasi mai il programma dei diversi partiti in lizza, spesso non conosce né l'identità del candidato né le sue qualità personali. E non solo a livello nazionale.

In modo via via crescente, soprattutto negli ultimi anni, l'elettore assume le proprie informazioni dai massmedia, soprattutto dalla televisione. L'opinione personale viene condizionata da messaggi brevi, da spot, spesso manipolati ad arte, soprattutto quando il mezzo di informazione sfugge a un controllo davvero democratico. Prevale spesso un giudizio di immagine piuttosto che di sostanza. Viene a mancare la capacità, e il tempo, di una vera riflessione critica, di un reale confronto fra opinioni diverse. La possibilità di analisi si riduce, se non altro per mancanza del necessario tempo da dedicarvi.

b) Non raramente accade che i rappresentanti, poi chiamati a governare, vengano eletti non esattamente dalla maggioranza dei cittadini, non essendo previsto, dalle diverse leggi elettorali, un *quorum* minimo di partecipanti al voto. Così non è impossibile ritrovare un capo di Stato e/o di governo, o un presidente delle autonomie locali o un sindaco eletti, in realtà, da una minoranza di cittadini, in considerazione dell'elevato, e sempre più crescente, tasso di assenteismo. Si potrà argomentare, in risposta, che ciò non può essere addebitato ai rappresentanti eletti ma ai cittadini che rinunciano al loro diritto-dovere di votare e partecipare a un momento importante della vita democratica; ciò è in tutta evidenza vero, ma il problema comunque rimane. E forse si può ribattere che l'assenteismo può essere dovuto proprio alla consapevolezza che molti cittadini hanno di contare poco nel momento del voto. In effetti, il cittadino si sente coinvolto se avverte come propria responsabilità (come responsabilità che gli appartiene) l'assenza da una decisione,

quando tale assenza viene percepita come una diserzione civile.

Accade spesso, invece, che i rappresentanti si discostino, più o meno, dall'opinione e dalla volontà che i cittadini manifestano in diverse forme, che i sondaggi sempre più precisi e frequenti mettono in evidenza. Un esempio per tutti, assai eloquente, è costituito dalla recente guerra in Iraq: al di là delle ragioni pro o contro l'intervento armato, le classi politiche degli Usa e della Gran Bretagna, pur in presenza di divisioni interne, hanno deciso in evidente contrasto con l'opinione manifestata dalla società civile.

2. Anche l'istituto della democrazia diretta, come abbiamo visto, pur costituendo una forma di partecipazione democratica più avanzata, contiene in sé limiti non trascurabili. D'altra parte, non è sempre detto che la consultazione referendaria rappresenti una scelta ottimale.

- a) Alcune materie non possono essere, in tutta evidenza, sottoposte al giudizio diretto del popolo, come le leggi tributarie e di bilancio. La nostra Costituzione, in più e diversamente da altri ordinamenti giuridici, esclude la possibilità del referendum abrogativo per le leggi di ratifica dei trattati internazionali e per quelle che prevedono l'amnistia e l'indulto.
- b) Si può anche sostenere che la consultazione referendaria, suscitando passioni e scontri, spesso accentuati dai soliti mezzi di comunicazione di massa, finisce per "imporre" ai cittadini che votano una scelta drastica, poco ponderata, carica di elementi ideologici. In ogni caso, dopo il referendum, spetta all'organo legislativo, e quindi ancora al potere delegato, il compito, diritto-dovere, di disciplinare in merito.

3. Per superare i limiti sopra descritti, da qualche anno, studiosi, movimenti e singoli cittadini stanno riflettendo sulle possibilità di far compiere alle nostre forme di democrazia un passo avanti.

Già con le riforme legislative che, soprattutto a partire dal 1997, hanno accentuato il processo di semplificazione e decentramento amministrativo, è stato previsto un nuovo strumento, la "Conferenza dei servizi", la possibilità cioè per l'ente locale di istituire un organismo che, riunendo i rappresentanti dei diversi enti e privati interessati a un progetto o a una iniziativa, possa esprimere nel corso di poche riunioni una volontà e quindi una decisione. I tempi si sono effettivamente ridotti, ma comunque il campo di azione di questo organismo rimane limitato poiché non tutte le scelte dell'ente locale vi sono assoggettate, e perché la sua istituzione rimane una scelta spesso facoltativa. Soprattutto, l'obiettivo della legge era e rimane quello dello snellimento dell'iter amministrativo, piuttosto che quello di una effettiva partecipazione dei cittadini.

Nata circa dieci anni fa a Porto Alegre, la capitale dello Stato di Rio Grande do Sul in Brasile, e oggi praticata anche in altri Stati e in alcuni comuni italiani, la "**democrazia partecipata**" si propone di andare "oltre", di far partecipare alla vita politica e sociale della propria città o comune le associazioni dei cittadini riconosciute e non, e anche dei non cittadini residenti (immigrati). I comuni diventano "**nuovi municipi**", come sono stati efficacemente ribattezzati.

Il "nuovo municipio" si realizza attraverso l'attivazione di nuovi istituti di decisione che affiancano (e non sostituiscono) gli istituti di democrazia delegata. Questi nuovi istituti decisionali comprendono:

- una rappresentanza delle associazioni economiche e di categoria (industriali, artigiani, agricoltori, commercianti, rappresentanti del turismo ecc.);
- una rappresentanza delle associazioni con finalità culturali, sociali, di difesa dell'ambiente ecc.;
- una rappresentanza di comitati e di forum, tematici, territoriali e urbani;
- una rappresentanza delle circoscrizioni o assemblee di quartiere, di zona ecc.

Il nuovo municipio modifica la composizione di questi istituti ponendo attenzione all'equilibrio fra attori politici, economici e della società civile più in generale.

Il coinvolgimento di una maggiore pluralità di soggetti costituisce, quindi, un'occasione preziosa per ampliare la conoscenza della realtà locale, dei problemi che la collettività esprime e che non sempre la classe politica è in grado di interpretare in modo esauriente, traducendoli in efficaci politiche di intervento.

Questi nuovi attori del "nuovo municipio" vengono chiamati non soltanto a *decidere* su proposte che gli amministratori della propria città intendono realizzare, ma a *progettare* essi stessi (progettazione partecipata), a condividere il percorso di realizzazione dell'opera o dell'iniziativa presa.

Il "bilancio partecipativo" costituisce il punto di partenza, e uno dei principali esempi di attuazione, della democrazia partecipata. Il bilancio di qualsiasi ente, pubblico o privato, costituisce, come sanno gli studenti, il luogo dove si esprimono, a livello numerico, le intenzioni e le scelte di chi amministra, scelte non neutrali, determinate da differenti opinioni politiche, dai diversi interessi che si vogliono avvantaggiare, tutelare o sacrificare, secondo un ordine di priorità che non è soltanto, appunto, di natura economica. Ma anche il Piano regolatore generale (e i suoi strumenti attuativi), lo Statuto comunale, il coinvolgimento dei bambini (consiglio comunale e sindaco dei ragazzi) e degli anziani (consulta degli anziani) nella costruzione delle politiche urbane, la gestione dell'acqua, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, la tutela del territorio e del paesaggio, un'equa politica tributaria, insomma ogni aspetto della vita collettiva può essere utilmente affrontato, organizzato e deciso dentro questa nuova logica di condivisione.

Va sottolineato che nell'idea e nell'esperienza fin qui praticata di democrazia partecipata e di nuovi municipi questi nuovi attori decidono, cioè **votano**, e il loro voto pesa e conta secondo la logica del sistema democratico: la maggioranza prevale, ma la minoranza ha diritto di opporsi e criticare, di costruire e proporre soluzioni alternative. È un ulteriore passo avanti rispetto alle più avanzate esperienze di tante città che pure coinvolgono la cittadinanza, che però può soltanto esprimere la propria opinione, della quale i rappresentanti possono o meno tener conto nelle sedi istituzionali. E per non parlare invece di quelle amministrazioni, non rare, che decidono della vita collettiva chiuse nella "stanza dei bottoni", spesso sorde alle istanze della popolazione.

Il vantaggio appare evidente: in tali casi i cittadini partecipano, non in un modo assembleare (che spesso non garantisce una vera espressione democratica), ma attraverso i propri rappresentanti legittimati, e, come dicevo, **partecipano effettivamente** alla formazione della decisione finale. Una soluzione che costituisce una forma intermedia fra la democrazia delegata e la democrazia diretta, superando i limiti che queste due forme di esercizio del potere contengono intrinsecamente e che sopra ho cercato di evidenziare. L'amministratore locale diventa davvero un rappresentante della cittadinanza, e non un "interprete" della volontà della popolazione.

All'obiezione che l'amministratore diventa in tali casi un mero esecutore della volontà delle varie associazioni o centri di interesse, si può rispondere che, al contrario, il suo ruolo ne esce "nobilitato". Spetta infatti a lui illustrare le diverse opzioni sul tappeto, i pro e i contro, condurli a mediazione, tenuto conto dei vincoli legislativi ed economici, delle priorità dell'intera cittadinanza, all'interno di un quadro di insieme che i pubblici poteri possono aver più chiaro, anche in relazione al quadro esterno, cioè al territorio dove la città è inserita e opera.

Si potrà anche sostenere che il metodo della democrazia partecipata allunga i tempi delle scelte e delle decisioni.

Ciò è vero solo in parte, e anzi in molti casi non corrisponde al vero. Spesso, infatti, gli amministratori pubblici dedicano molte riunioni a discutere, approfondire, mediare le diverse opinioni. Fra una riunione e l'altra, comunque, avvertono il bisogno di ascoltare l'opinione pubblica, al fine di evitare scelte impopolari, che farebbero perdere loro il consenso politico di cui hanno ovviamente bisogno per poter continuare a governare. I ricordi della mia esperienza decennale di amministratore di un piccolo comune (mi sia consentita questa citazione personale) mi portano a sostenere oggi, a posteriori, che tante volte avremmo potuto decidere più in fretta e meglio decidendo insieme ai cittadini.

L'esperienza della democrazia partecipata appare limitata all'ente locale, inteso qui come comune piccolo o grande, escludendo la provincia, la regione e, a maggior ragione, lo Stato. Appare difficile coinvolgere i cittadini nelle scelte che spettano a enti di grandi dimensioni.

Tuttavia, almeno per alcuni settori, o per alcune opere di grande rilievo, non appare impossibile un coinvolgimento concreto delle varie associazioni e organismi a carattere nazionale interessati che, interpreti di larga parte dell'opinione pubblica, potrebbero utilmente collaborare, e decidere, sulle questioni che hanno respiro più ampio di quello locale.

Anche la democrazia partecipata non è esente da difetti e limiti. Trattandosi di un'esperienza abbastanza recente e ancora limitata per estensione, è oggetto di continui studi e approfondimenti. Tuttavia, come la storia delle forme di esercizio del potere ci insegna, nessun metodo è stato mai definitivo, ma, al contrario, sottoposto a continue riflessioni al fine di ricercare nuovi metodi per garantire all'uomo la più ampia possibilità di esprimere i propri bisogni, personali e collettivi, e di vederli realizzati, essendo l'uomo come singolo individuo e come soggetto che partecipa alla vita pubblica (e non lo Stato o le altre istituzioni), con il suo diritto a una vita felice, il destinatario ultimo dell'azione dei pubblici poteri.