

PAROLE di GIUSTIZIA e SPERANZA

democrazia

a cura di **Umberto Ronga**
e **Alessandro Fricano**





democrazia

- 3** **La parola**
La partecipazione responsabile per nutrire la democrazia
di Umberto Ronga
- 5** **Cosa ci dice la Carta?**
Democrazia e Costituzione: aspetti ricostruttivi e nuove sfide
di Agatino Cariola
- 10** **Dalle parole... alla Parola**
Religione, Chiesa e democrazia in dialogo
Una riflessione sempre attuale
di Paolo Nepi
- 14** **Focus e interrogativi**
a cura di Alessandro Fricano
- 15** 1. **Democrazia e sistemi elettorali**
Il coraggio di scegliere consapevolmente
- 17** 2. **La democrazia tra crisi della rappresentanza e riforme istituzionali**
La ricerca della stabilità tra mito e realtà
- 21** 3. **Partecipazione democratica e astensionismo elettorale**
Il voto: un diritto, un dovere
- 23** 4. **Inquinamento della democrazia: fake news e hate speech**
Per un linguaggio che riconosca l'altro
- 25** **Una bella storia**
a cura di Alessandro Fricano
Discorso sulla Costituzione di Piero Calamandrei,
26 gennaio 1955
- La Scuola di Bene Comune del MSAC**
- 27** **Materiali utili**

 VIDEO

 LINK / SITI

 RIVISTE

 LIBRI

 DOWNLOAD (pdf)

La partecipazione responsabile per nutrire la democrazia

di Umberto Ronga

Non è così agevole riflettere intorno al complesso tema della *democrazia*.

La parola “democrazia” – è noto – evoca concetti e discorsi antichi; talvolta polivalenti, soprattutto quanto alle possibili applicazioni della stessa; profili venuti in rilievo specialmente in quella riflessione, risalente ancorché attualissima, che nel corso del tempo si è stratificata – almeno principalmente – intorno alle ipotesi di convivenza civile (e ai vari modi in cui essa si è manifestata) e intorno allo Stato (e alle questioni organizzative a esso connesse). Altrettanto note, poi, sono le sue radici etimologiche e il suo significato letterale: il lemma *democrazia*, dal greco *démōs* (popolo) e *kràtos* (potere), sembra ormai di uso comune; appartiene – o sembra appartenere – all’acquisizione generalizzata dei cittadini: benché paia celarsi in forme e modelli di traduzione non sempre autentici; e talvolta, specie nel linguaggio pubblico, non sempre sinceri, specie dal punto di vista della loro applicazione secondo Costituzione. Così anche nel lessico giuridico, ma non solo in questo, la *democrazia* ha assunto accezioni differenti; dacché, in concreto, sono state molteplici le modalità del suo impiego; e altrettante, dunque, sono state (e sono) le sue possibili ricadute in termini politico-istituzionali.

Volendone enucleare i volti principali, la democrazia si esprime in forma di *aggettivo*, allorché, per esempio, definisce il carattere democratico di un ordinamento, ovvero ne definisce il nucleo essenziale della forma di Stato; un *principio*, inteso a informare l’azione dello Stato e la sua organizzazione e che, nel nostro sistema costituzionale, si definisce a partire dalla *sovranità popolare* (art. 1 Cost.); un *paradigma relazionale*, a partire dal rapporto tra rappresentati e rappresentanti, quale relazione fondata sulla garanzia delle libertà e sul principio di partecipazione di questi alla vita pubblica; un *processo* di elaborazione della decisione politica fon-

Umberto Ronga

Professore ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli Federico II. Componente del Consiglio scientifico dell’Istituto Vittorio Bachelet.



dato sul *metodo* della partecipazione responsabile alle forme di circuito democratico-rappresentativo. Connotazioni della democrazia, queste, che si incontrano, quale punto di caduta, in un *modello di governo* «del popolo, per il popolo e da parte del popolo» (così nel noto discorso di Lincoln a Gettysburg, nel 1863) finalizzato alla realizzazione di una formula di convivenza civile – quella democratica – idonea a conciliare armonicamente «la libertà di ognuno con la libertà di tutti» (P. Biscaretti di Ruffia, *Democrazia*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1964, XII, p. 110). Fine che, come si diceva, non è riconducibile a un modello applicativo univoco: le modalità attuative dei sistemi democratici sono variamente modulabili; e hanno conosciuto esperienze diverse, più o meno “sincere”, anche secondo la distinzione tra modelli di democrazia *diretta* e modelli di democrazia *rappresentativa*.

Sono questioni note, e molto più ampie: la prima, in sintesi, contempla l’ipotesi della coincidenza tra governanti e governati, in un modello *puro* (tesi di Rousseau), che prevede la partecipazione diretta dei cittadini alle scelte pubbliche (ipotesi residuale, praticabile in contesti di ridotte dimensioni, come il caso di alcuni cantoni svizzeri); la seconda, invece, è quella della democrazia *rappresentativa*, tipica degli stati a democrazia pluralista, come quello italiano, quale assetto di democrazia rappresentativa fondato sulla intermediazione dei partiti politici ma anche su ipotesi “dirette” o “partecipative” di concorso dei cittadini alla vita collettiva.

In questi modelli, la sovranità popolare si realizza attraverso modalità deliberative che prevedono meccanismi che consentono di recepire la manifestazione di volontà della maggioranza dei cittadini. Tuttavia, non è in essi che si esaurisce la democrazia (è la sua dimensione *procedurale*); al contrario, il suo inveroamento (questa volta, *sostanziale*) negli assetti di *democrazia pluralista* passa per la garan-

zia del diritto di voto (un voto personale, eguale, libero e segreto), il riconoscimento del suffragio universale, lo svolgimento di elezioni periodiche (anche per garantire l'alternanza di governo), la garanzia del pluralismo (di formazioni politiche e sociali, ma anche ideologico, valoriale) e il principio di eguaglianza, che comprendono la tutela delle

minoranze, sottraendone il relativo diritto a esistere e a esprimersi alla disponibilità della maggioranza.

In tal senso, lo sfondo valoriale e culturale della *democrazia*, che opera come «strumento e non [come] fine», assume l'uomo al centro del sistema, la sua dignità, l'eguaglianza, «il


rispetto dei suoi diritti intangibili e inalienabili, nonché l'assunzione del "bene comune" come fine e criterio regolativo della vita politica» (*Evangelium vitae*, 70). Pertanto, in democrazia, è forte – perché, in effetti, né è il tratto caratterizzante – il peso della *partecipazione* e il ruolo che in esse (sia pure con diverse modulazioni) assumono i cittadini (sia come singoli sia come parte di formazioni sociali, compresi i partiti), procedendo di pari passo, secondo un rapporto di proporzionalità diretta, tale per cui maggiore sarà il coinvolgimento sostanziale dei cittadini, maggiore sarà la democraticità del si-

L'effettività della democrazia passa dalla garanzia del pluralismo e dalla tutela delle minoranze.



stema. In tal senso, la *democrazia* non è astrazione; al contrario, essa è dotata di forza propria, che deriva dai valori che in essa (e attraverso di essa) si affermano e si custodiscono; e che, per questo, esige cura e attenzione costanti.

Lo scenario attuale, nel dilagare strisciante di *fake news* e crisi globali, è connotato da un distacco sempre maggiore tra istituzioni e cittadini, sfociato nell'affermazione di un sentimento crescente di sfiducia nella politica; e di disincanto nella rappresentanza, nel parlamentarismo, nei partiti (A. D'Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, in «Rivista AIC», 1 – 2018, 12).

Questi fattori hanno favorito pratiche demagogiche, l'ascesa del *populismo* e hanno concorso all'aggravamento dell'astensionismo elettorale che, proprio nelle elezioni per la XIX Legislatura, ha segnato una delle sue ore più buie, restituendo un quadro drammatico e senza precedenti nella Repubblica italiana, con una partecipazione al voto del 63,91% degli aventi diritto (vedi [Affluenza e risultati delle elezioni in corso aggiornati in tempo reale](#) ). Certo, vi è in questi dati un riflesso di tendenze note anche in altre democrazie, ma

ciò non costituisce e non può costituire un argomento per aprire la porta alla deresponsabilizzazione. Al contrario, occorre una chiara presa in carico del problema da parte di ciascuno:

a partire, certo, da chi ha responsabilità istituzionali e politiche, ma passando per ciascuno di noi. Del resto, come ci ricorda papa Francesco, l'effetto della crisi ma anche la salvezza della democrazia è proprio la partecipazione condivisa e la pratica di processi di corresponsabilità, messi in opera da parte di quei «poeti sociali, che a modo loro lavorano, propongono, promuovono e liberano [per rendere] possibile uno sviluppo umano integrale. [...] senza di loro "la democrazia si atrofizza, diventa un nominalismo, una formalità, perde rappresentatività, va disincarnandosi perché lascia fuori il popolo nella sua lotta quotidiana per la dignità, nella costruzione del suo destino"» (*Fratelli tutti*, 169).



La salvezza della democrazia è la partecipazione condivisa e la pratica di processi di corresponsabilità



Democrazia e Costituzione: aspetti ricostruttivi e nuove sfide

di Agatino Cariola

Potrebbe dirsi che la democrazia è un problema, a iniziare dalla sua definizione. Se è facile tradurre alla lettera il termine e, quindi, indicare con la democrazia il potere o il governo del popolo, il difficile è poi indicare le condizioni, i presupposti e gli strumenti a mezzo dei quali un paese può definirsi democratico. Perché, se si considera l'esperienza storica, può osservarsi che anche i regimi totalitari si riferiscono al popolo come fonte di legittimazione del potere di chi governa – uomo singolo o gruppo dirigente che sia. E allora l'espressione "governo del popolo" può simulare realtà ben diverse, sicché, volta per volta, bisogna specificare tanti elementi, a iniziare dalla determinazione del popolo cioè di chi è legittimato a partecipare al circuito che conduce alla decisione politica.

In termini assai generali e tutto sommato semplicistici, la democrazia implica che un popolo insediato su un territorio ha il diritto/potere di governarsi in maniera diretta o a mezzo di suoi rappresentanti. Detto ciò i problemi non sono finiti, giacché – e le vicende belliche lo dimostrano – bisogna convenire sull'identificazione del popolo e del territorio.

Art. 1 Cost.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 49 Cost.

Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.



Agatino Cariola

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania

Art. 2 Cost.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3 Cost.

**Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.**

Nella Costituzione italiana il concetto di democrazia è quasi presupposto in tutti gli articoli che vi fanno riferimento, dall'art. 1 che qualifica l'Italia come «Repubblica democratica», all'art. 10 che assicura allo straniero «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana», presupponendo appunto che i cittadini italiani ne godano, all'«ordinamento democratico» prescritto per l'organizzazione sindacale dall'art. 39, al «metodo democratico» imposto ai partiti

per l'art. 49, allo «spirito democratico della Repubblica» che deve ispirare l'ordinamento delle forze armate. Ma è tutta la Costituzione che è retta dal valore di "democratizzare" il potere, di introdurre, cioè, dinamiche per assicurare e rendere effettiva la democrazia, prestando attenzione al processo per tendere a tale scopo, ovvero con il riconoscimento delle libertà (art. 2) e con l'insistenza sulla partecipazione (art. 3).

Può dirsi che sin dalle prime elaborazioni teoriche dell'antica Grecia sulla nozione di democrazia essa è più un ideale da raggiungere che non un assetto già definito e realizzato. Si tratta sempre di perfezionare gli strumenti per raggiungere un grado maggiore di democrazia: quasi che la democrazia possa quantificarsi e quindi essere misurata.

Inoltre, la democrazia risulta sempre a rischio di degenerazione verso esperienze oligarchiche vestite magari di demagogia. Oggi, non a caso, il pericolo più intenso per il funzionamento di un sistema democratico è la tendenza populistica che esalta la funzione decisoria del popolo, mentre da tempo si avverte che il potere effettivo è esercitato da chi pone le domande e non tanto da chi vi risponde, cioè da chi ha la forza di imporre alcuni temi nel dibattito politico, di proporsi quindi come protagonista di cui gli altri debbono tener conto, di contro a chi – semplice elettore – è chiamato a rispondere solo con un "sì" o con un "no", senza possibilità di influenzare più di tanto la decisione. Il rischio è quello di una sorta di corto circuito che permetta a chi governa di autorappresentarsi quale soggetto investito dal popolo e, quindi, di legittimare ogni sua decisione, annichilendo la ricchezza delle tante espressioni culturali e, quindi, anche politiche, le quali pure sono presenti nella società (e che le teorie pluraliste esigerebbero di valorizzare).

Vale la pena di ricordare che la preoccupazione verso le tendenze populiste era presente anche nella riflessione che Manzoni mette in bocca a Renzo nell'ultima pagina de *I promessi sposi*, quando gli fa dire di aver «imparato [...] a non parlare in piazza», a dubitare insomma di quei percorsi che semplifichino la realtà e possono finire per distruggere il fondamento medesimo della democrazia, cioè l'eguale libertà di tutti.

La trasformazione dei partiti politici i quali hanno in gran parte perso la funzione di "scuole di educazio-

ne politica", e quindi di formazioni sociali a mezzo dei quali si partecipa alla vita pubblica, ma anche di luoghi di crescita degli aderenti verso l'assunzione di ruoli decisori, per divenire spesso "cerchi magici" di sovraesposizione mediatica dei leader, è oggi il problema serissimo della democrazia nei paesi occidentali, compreso il nostro. Il punto può essere espresso anche in altri termini: la democrazia esige un moto centripeto o comunque di estensione dei soggetti che partecipano attivamente alla vita pubblica, mentre i soggetti che le teorie politiche e gli assetti costituzionali di ispirazione democratica hanno individuato come gli elementi fondanti della democrazia – cioè i partiti politici e anche i sindacati – appaiono sempre più come soggetti oligarchici attorno ad alcune leadership incontestate e nei quali la democrazia interna è spesso assente. Da qui la necessità di rinvenire formule che

– più che un ritorno a idilliaci passati – prestino attenzione alle soluzioni concrete che rendano possibile ampliare la partecipazione dei cittadini alle procedure di decisione. Questo comporta la necessità di coniugare sempre la nozione procedurale di democrazia, in base alla quale governa chi vince le elezioni, con la considerazione sostanziale della stessa democrazia, che guarda ai contenuti delle decisioni, a quelle che sono adottate e a quelle che devono esserci affinché un sistema sia qualificato democratico, e valuti la medesima correttezza dei percorsi decisionali, a cominciare dal fatto che le elezioni si svolgano in condizione di libertà ovvero di violenza o di brogli e se tutti i partecipanti siano posti in condizioni di parità rispetto agli altri, e così di seguito.

Deve insistersi sulla nozione sostanziale di democrazia: se essa si riducesse solo al profilo procedurale – lo avvertiva con sapienza Giovanni Paolo II – la democrazia sarebbe solo un fatto di numeri e condurrebbe alla tirannia della maggioranza non meno deprecabile di ogni altra forma di totalitarismo. La democrazia, invece, si riempie di contenuto con riguardo alla dignità di

**“
La democrazia esige
un moto centripeto
o comunque
di estensione
dei soggetti
che partecipano
attivamente
alla vita pubblica**



ogni persona umana, e ciò significa che uomini e donne devono essere in condizione di sviluppare al massimo la loro personalità e partecipare alla vita pubblica, come pure recita l'art. 3 della Costituzione italiana.

Subito dopo la democrazia riguarda le formazioni sociali nelle quali uomini e donne si riconoscono, da

quelle per così dire minime che sono le famiglie, alle varie associazioni che operano nei diversi ambiti, a quelle di carattere istituzionalizzato come le stesse Chiese.

Ecco perché l'attenzione va rivolta agli strumenti di esercizio delle libertà individuali e collettive. La stessa sovranità che per l'art. 1 della Costituzione appar-

tiene al popolo non può essere considerata in maniera unitaria, ma per l'appunto si concretizza nelle tante libertà riconosciute a ogni singola persona.

La sovranità non è affatto il *moloch* che da un popolo indistinto perviene a legittimare chi governa, perché altrimenti non ci sarebbe altro che un fondamento del potere del tutto omogeneo a quello che poteva individuarsi nella volontà divina o nel principio dinastico (come se il potere fosse un fatto privato da trasmettere in eredità ai discendenti). La sovranità popolare è sinonimo di libertà e, quindi, essa non può non essere diffusa e quasi dissolversi nell'esercizio concreto, da parte degli individui come dei gruppi sociali, delle libertà: da quella di manifestazione del pensiero e di religione (all'inizio strettamente unite), a quella di circolazione, a quella di fondare e partecipare ad associazioni, movimenti e partiti, a quella personale.

La madre di tutte le libertà è la dignità personale, cioè il patrimonio inviolabile di ogni essere umano. Ma ciò comporta il riconoscimento dell'eguaglianza tra gli uomini e dell'eguale diritto a partecipare alla vita pubblica. Già Aristotele nella

Politica (IV.4) esprimeva il collegamento tra democrazia ed eguaglianza:



la prima forma di democrazia è quella così chiamata soprattutto sulla base dell'eguaglianza: ed eguaglianza la legge di tale democrazia stabilisce il fatto che non sovrastano in alcun modo i poveri più dei ricchi e che nessuna delle due classi è sovrana, ma eguali entrambe. Perché, certo, se la libertà esiste soprattutto nella democrazia, come suppongono taluni e lo stesso l'eguaglianza, si realizzeranno soprattutto qualora tutti senza esclusione partecipino in egual modo al governo.



Quella riflessione muoveva dalla considerazione delle diseguaglianze sociali, per arrivare al modello di un governo ove sia assicurata la partecipazione di tutti o, almeno, la possibilità per tutti di parteciparvi. Allora, l'attenzione ritorna agli strumenti che – oltre al riconoscimento delle libertà – fanno democratico un ordinamento, e con l'avvertenza che gli stessi possono e debbono essere sempre migliorati. Il primo strumento attiene alla connotazione pluralista della stessa società. Da tempo si è insistito sul fatto che una democrazia deve essere per definizione poliarchica (Dahl), deve cioè presentare tanti centri di potere politico, economico, culturale, ecc., in concorrenza tra loro e che, allora, compito di un ordinamento democratico è quello addirittura di creare tanti "mercati" laddove essi non vi siano. Il principio di separazione dei poteri non riguarda solo l'apparato statale, ma investe in primo luogo l'assetto sociale.

Se, ad esempio, e si passa qui alla considerazione di un altro presupposto per la preservazione della democrazia, la dimensione economica si identificasse a tutto tondo con quella politica, se cioè da quest'ultima dipendesse per intero l'allocazione delle risorse e la loro assegnazione ai singoli, non vi sarebbe alla fine spazio per il riconoscimento delle libertà. Il tema investe il rapporto tra democrazia e capitalismo, o quello che è oggi il capitalismo: un rapporto sempre

La democrazia si riempie di contenuto con riguardo alla dignità di ogni persona umana, e ciò significa che uomini e donne devono essere in condizione di sviluppare al massimo la loro personalità e partecipare alla vita pubblica, come pure recita l'art. 3 della Costituzione italiana



problematico anche perché l'economia manifesta una capacità di travolgere ogni altra dimensione, sì da dar vita a forme di totalitarismo che mettono in pericolo anche l'esistenza del genere umano sul pianeta. L'ordinamento democratico è quello che assicura la regolazione delle attività economiche e preserva la concorrenza tra le imprese, cioè appunto l'esistenza stessa del mercato e per questo evita monopoli od oligopoli in capo ad alcuni soggetti; ma al tempo stesso garantisce che le vicende economiche si svolgano in un quadro di regole chiare e certe, libere da ingerenze politiche di parte.

Per passare al versante istituzionale, occorre avere riguardo al meccanismo della rappresentanza politica. La democrazia esige, infatti, un efficace circuito

della rappresentanza politica che valorizzi la scelta dei cittadini-elettori. Sistemi elettorali che vanifichino la libertà di voto degli elettori sono illegittimi, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale in più occasioni. Allo stesso modo sono errati modelli elettorali

che vedano la formazione di maggioranze fittizie non presenti nella realtà sociale. Ma sono sbagliati anche modelli che, impedendo la formazione di maggioranze stabili, rendono impossibile l'assunzione di decisioni e che per questo finirebbero per svilire la democrazia medesima. Quest'ultima vive sul difficile crinale della rappresentanza dei diversi interessi e gruppi presenti nella società e dell'efficacia dell'azione di governo, cioè di selezione degli interessi da curare e della loro conseguente gestione.

Ecco: la democrazia è fatta della difficile convivenza tra rappresentanza e governabilità. La rappresentanza portata con sé altri risvolti,

a partire dalla responsabilità politica per l'esercizio del potere, cioè dall'attribuzione di meriti e di sanzioni per quanto si è fatto oppure non si è fatto,

e per il modo in cui lo si è realizzato. Piuttosto di recente la Corte costituzionale italiana ha coniato il termine di «principio di responsabilità democratica» per l'esercizio del potere politico, sentenze nn. 18/2019 e 80/2019, e lo ha fatto con riguardo a leggi che allungavano il tempo nel quale gli enti locali debbono provvedere al riequilibrio finanziario: norme simili sminuiscono la responsabilità degli amministratori nei confronti dei cittadini amministrati, oltre che violare il principio di equità tra le generazioni e con quelle future.

Si tratta di un'efficace affermazione che può essere colta in tutte le sue conseguenze. Chi esercita potere deve rispondere per quanto fa e darne conto, addirittura non solo agli elettori, ma anche alle generazioni future. L'ordinamento democratico, allora, è quello che rende effettiva tale responsabilità. Sistemi di designazione piuttosto che di elezioni dei governanti sono di dubbia compatibilità con l'ispirazione democratica. Allo stesso modo meccanismi che non vedano la circolazione delle classi dirigenti (e si ritorna qui al problema della democrazia interna ai partiti) oppure che consentono mutamenti partitici in spregio agli impegni presi in precedenza.

La democrazia vive di pluralismo, come si è rilevato: spezza e divide il potere, perché – nelle parole di Montesquieu –

Tutto [cioè la libertà] sarebbe perduto se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di maggiori, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le decisioni pubbliche, e quello di giudicare i delitti o le controversie dei privati.

La democrazia tende, quindi, a moltiplicare i poteri e ad evitare che gli stessi si fondano sotto il versante oggettivo (con la loro combinazione) o sotto il pro-

La democrazia esige un efficace circuito della rappresentanza politica che valorizzi la scelta dei cittadini-elettori

Ecco: la democrazia è fatta della difficile convivenza tra rappresentanza e governabilità

Chi esercita potere deve rispondere per quanto fa e darne conto, addirittura non solo agli elettori, ma anche alle generazioni future

filo soggettivo (con la loro attribuzione a un medesimo soggetto o a un gruppo). Eppure, questo compito non è mai finito giacché il potere tende a unificarsi e a investire le medesime persone o gruppi.

La democrazia esige trasparenza dei processi decisionali. Per questo la Costituzione ha vietato i partiti politici armati e le associazioni segrete, che tali sono non quelle di natura prettamente riserva-

ta, ma quelle che intendono incidere e condizionare i processi decisionali.

La democrazia – va detto – esige educazione politica.

L'uguaglianza tra ricchi e poveri di cui parlava secoli

addietro Aristotele è divenuta oggi il problema di come estendere la formazione a interi strati di cittadini che risultano ai margini dei processi



La democrazia culturale è la premessa e va di pari passo con quella politica



di formazione culturale e che quasi sono solo consumatori di prodotti ideati da altri, ma non loro autori. La democrazia si fonda sul presupposto di una cultura diffusa, e quindi libera nella ricerca e nell'acquisizione delle informazioni, e capace nell'elaborazione di quanto conosciuto e in dialogo con le altre componenti. Come si diceva per quella economica, la de-

molocrazia culturale è la premessa e va di pari passo con quella politica.

Da questo punto di vista è preoccupante il crescente astensionismo elettorale, perché esso rivela non solo e non tanto la disaffezione da istituti che si criticano per la loro inadeguatezza, ma un'indifferenza che attinge le stesse basi della convivenza.



La democrazia esige trasparenza dei processi decisionali



La democrazia esige educazione politica



La democrazia è una sfida costante e mai un risultato conseguito.



Religione, Chiesa e democrazia in dialogo

Una riflessione sempre attuale

di Paolo Nepi

Una storia che viene da lontano

La parola "democrazia" nasce nell'antica Grecia, e significa potere del popolo (*démos*, popolo; *kràtos*, potere). Si tratta dunque di una forma di governo in cui i responsabili della vita pubblica sono scelti dai cittadini, precisando tuttavia che nel mondo antico il numero di cittadini era molto ristretto, dato che non ne facevano parte le donne e gli schiavi. La democrazia si differenzia dunque dalle altre forme di governo, come la monarchia, che si tramanda per successione dinastica, e rispetto alla quale i cittadini sono semplicemente dei sudditi obbedienti. La democrazia si differenzia inoltre dalla dittatura, regime politico in cui il consenso popolare, anche quando è stato determinante nella sua instaurazione, come avvenne in Germania con il nazismo, viene in seguito condizionato da una propaganda onnipervasiva, con la relativa eliminazione di ogni forma di opposizione e di confronto democratico.

Se è vero che la parola democrazia nasce nell'antica Grecia, e nell'Atene di Pericle (495-429 a.C.) sperimenta le sue prime realizzazioni, nel passare del tempo si incontrerà con altre tradizioni culturali e religiose, e inizierà un percorso che la porterà, dopo un *iter* molto travagliato e complesso, alle sue più recenti espressioni. Le quali, occorre precisare, hanno veramente pochi tratti in comune con l'antica democrazia ateniese.

Nel periodo che passa tra le prime esperienze nell'Atene di Pericle e le sue più recenti realizzazioni, dopo molti secoli in cui si era persa, a parte limitate esperienze di municipalità, la traccia perfino del nome, il concetto di democrazia e la prassi democratica riemergono nel corso della modernità. Oggi, nella società multiculturale e multireligiosa che si sta affermando, la democra-



Paolo Nepi

Docente di Etica filosofica presso la Pontificia Università Antonianum di Roma e componente del Consiglio scientifico dell'Istituto Bachelet, già professore ordinario di Filosofia Morale presso l'Università di Roma Tre.

zia si trova a fronteggiare una serie di problemi nuovi rispetto alle esperienze che abbiamo conosciuto finora.

Impossibile in ogni caso trovare una definizione, e tantomeno una reale esperienza di democrazia realizzata compiutamente. La democrazia è infatti una forma di governo, come ricordava sempre il politologo Giovanni Sartori, che vive in continua tensione, attraversata da una perenne dialettica tra la dimensione ideale e le sue concrete realizzazioni storiche, che per loro natura sono imperfette e sempre bisognose di aggiustamenti.

Bibbia e democrazia

Sarebbe compito impossibile quello di fondare, attraverso la Sacra Scrittura, i presupposti della democrazia, considerata nei suoi aspetti procedurali. Se però consideriamo che la democrazia non è solo una neutrale procedura decisionale, ma lo strumento politico attraverso il quale si decide su questioni che hanno a che fare con alcuni valori etici fondamentali, troviamo perfino nel Vecchio Testamento un'affermazione che conserva ancora oggi tutta la sua validità:



Non seguirai la maggioranza per agire male e non deporrai in processo per deviare verso la maggioranza, per falsare la giustizia (Es 23,2).



In questo passo veterotestamentario viene posta la questione che sta al centro anche delle democrazie contemporanee.

Basta che sia espressa da una maggioranza perché una decisione sia da considerare giusta, oppure dobbiamo riconoscere un piano di valori etici entro i quali ogni decisione possa essere considerata moralmente buona?

Anche nel Nuovo Testamento sarebbe arduo cercare di trovarvi qualche indicazione precisa sulle varie forme di governo. Possiamo tuttavia sviluppare, anche a questo riguardo, qualche riflessione circa le implicazioni di alcune affermazioni a cui, peraltro, si deve riconoscere il merito di aver contribuito all'affermazione del concetto della laicità delle istituzioni politiche. Il «Date a Cesare quello che è di Cesare...» si riferisce a un caso particolare, ovvero al dovere o meno di pagare le tasse, cosa più facilmente risolvibile dal momento che la moneta stessa indica un suo chiaro riferimento a Cesare. Anche sulle tasse si può verificare in ogni caso qualcosa che va contro la giustizia e il bene comune, valori che chiamano in causa le leggi eterne di natura, quelle leggi che già Antigone definiva leggi degli dèi rispetto alle leggi umane. Se infatti i ricchi godono di privilegi e i poveri sono vessati, le leggi di Cesare entrano in conflitto con le leggi di Dio, anche se tutto questo avviene in un regime democratico.

Il principio «Date a Cesare quello che è di Cesare, e a Dio quello che è di Dio», segna dunque una distinzione destinata ad essere estesa, rispetto al contesto di origine fiscale in cui è stata pronunciata, ad altri aspetti del rapporto tra la fede e la politica. Come insegna Maritain, distinguere non significa infatti separare. E pertanto il dare a Dio quello che è di Dio può significare che il potere di Cesare ha qualcosa che gli è sovraordinato. Tutto questo comporta che nell'ambito politico non tutto è da considerare buono e giusto solo perché la maggioranza lo ritiene tale. Quando la legge umana, per quanto frutto di un libero confronto democratico, entra in conflitto con la legge divina, la prima perde in tutto o in parte la sua legittimità.

Religioni e democrazia

Con la nascita delle moderne democrazie liberali, processo lungo e diversificato, si affermano alcuni paradigmi che vengono accettati senza l'onere

della prova. Specialmente a partire dall'Illuminismo, in connessione alla nascita dello stereotipo circa i secoli bui del Medioevo, si viene affermando ad esempio, nella cultura europea, l'idea che la religione sia nemica della democrazia. Questo, tra l'altro, senza tener conto dell'enorme differenza che esiste tra i vari stati che sorgono dalla disgregazione del Sacro romano impero. Pensiamo alla differenza con la quale si formano, in Inghilterra e Italia, i rispettivi stati.

La storia politica del Novecento, purtroppo, ha messo in luce la natura ideologica di quel paradigma, secondo cui la religione sarebbe in quanto tale nemica della democrazia. Le esperienze totalitarie di destra e di sinistra hanno infatti messo in evidenza che nemica della democrazia lo può essere non solo la fede religiosa, quando cade nell'integralismo, ma anche la ragione, quando assume le vesti di una religione secolare con la pretesa di non avere norme che la sovrastino. Ogni forma di potere, sia religioso sia laico, può dunque essere nemico della democrazia, quando assume le caratteristiche del potere assoluto.

A questo proposito risulta interessante il dibattito che, nel gennaio 2004, si tenne a Monaco di Baviera, presso la Katholische Akademie, tra il filosofo Jürgen Habermas e il cardinale Joseph Ratzinger sul tema: "La democrazia liberale ha bisogno di premesse religiose?". In quel contesto il futuro papa Benedetto XVI mise in evidenza quanto sia importante, nella democrazia, il dialogo tra la ragione e la fede: «Ci sono patologie nella religione, che sono assai pericolose e che rendono necessario considerare la luce divina della ragione come un organo di controllo, dal quale la religione deve costantemente lasciarsi chiarificare e regolamentare; questo era anche il pensiero dei Padri della Chiesa. Ma esistono patologie anche nella ragione (cosa che all'umanità oggi non è altrettanto nota): una *hybris* della ragione, che non è meno pericolosa, ma a causa della sua potenziale efficacia è ancora più minacciosa (la bomba atomica, l'uomo visto come prodotto...). Perciò anche alla ragione devono essere rammentati i suoi limiti ed essa deve imparare la capacità di ascolto nei confronti delle grandi tradizioni religiose dell'umanità. Quando essa si emancipa completamente e rifiuta questa capacità di apprendere,

diventa distruttiva. Di conseguenza parlerei della necessità di un rapporto correlativo tra ragione e fede, ragione e religione, che sono chiamate alla reciproca chiarificazione e devono fare uso l'una dell'altra e riconoscersi reciprocamente».

Chiesa e democrazia

Il rapporto tra la Chiesa e la democrazia va inquadrato storicamente. Anche la Chiesa è cambiata nel tempo. L'organizzazione della Chiesa medievale era molto diversa da quella attuale. Anche la democrazia attraversa storicamente delle metamorfosi. Le democrazie contemporanee sono molto diverse dall'idea di democrazia che avevano in mente Rousseau e i giacobini della Rivoluzione francese. Si trattava allora di una democrazia fondata sull'idea illuministica della Ragione, i cui limiti sono stati sottolineati dal passo sopra citato di Josef Ratzinger, e dalla quale sono nate le ideologie totalitarie nella forma di religioni secolari che hanno prodotto molti disastri nella politica del Novecento. Il modello illuministico di democrazia era pregiudizialmente ostile alla religione, considerata fonte di autoritarismo e di oscurantismo.

I totalitarismi del Novecento, con le terribili devastazioni che hanno prodotto, hanno in un certo senso riabilitato la nozione di democrazia. La parola democrazia è stata spesso invocata proprio contro le deviazioni antiumanistiche dei regimi totalitari della prima metà del Novecento, con il loro carico di morti e di sofferenze nelle popolazioni civili. Pio XII, nel pieno del Secondo conflitto mondiale, nel Radiomessaggio natalizio del 1944, riconosceva la legittimità della democrazia mettendo in evidenza anche i benefici che essa avrebbe potuto apportare per superare gli aspetti più deteriori dei regimi autoritari di destra e di sinistra: in altri termini, fascismo, nazismo e comunismo.

Il Concilio Vaticano II non usa in modo esplicito la parola democrazia, per non creare difficoltà alle chiese presenti nei regimi non democratici, tra cui anche stati di antica tradizione cristiana come Spagna e Portogallo. Nel paragrafo 75 della *Gaudium et spes*, per quanto non si parli esplicitamente di democrazia, si citano tuttavia gli elementi fondamentali che la caratterizzano rispetto alle forme di regime autoritario.



È pienamente conforme alla natura umana che si trovino strutture giuridico-politiche che sempre meglio offrano a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, la possibilità effettiva di partecipare liberamente e attivamente sia alla elaborazione dei fondamenti giuridici della comunità politica, sia al governo degli affari pubblici, sia alla determinazione del campo d'azione e dei limiti dei differenti organismi, sia alla elezione dei governanti (Gs 75).



Soprattutto nel confronto con altre forme di governo, la democrazia rivela la sua superiorità. «È inoltre inumano che l'autorità politica assuma forme totalitarie oppure forme dittatoriali che ledano i diritti della persona o dei gruppi sociali» (ivi). Il Concilio indica anche concretamente alcuni caratteri della democrazia, come la pluralità dei partiti e la presenza di corpi intermedi tra la società civile e lo Stato. E soprattutto il suffragio universale contro ogni forma di discriminazione.

Tra gli ispiratori della Gs vi è indubbiamente, anche per i suoi noti rapporti con Paolo VI e con i teologi francesi presenti al Concilio, il filosofo Jacques Maritain, il quale, proprio negli anni bui del Secondo conflitto mondiale, aveva scritto un celebre saggio dal titolo *Cristianesimo e democrazia*. Maritain ritiene che una vera democrazia non possa fare a meno dell'animazione evangelica, soprattutto per l'idea di persona come *imago Dei* considerata l'architrave di ogni concezione politica. Anche in ambito protestante si è sviluppato un dibattito intorno all'ispirazione cristiana della democrazia, dal momento che le sue prime esperienze si sono avute in Inghilterra e in America.

Il pensiero sociale cristiano, sviluppatosi in alcune sedi culturali come l'Università Cattolica del Sacro cuore di Milano, e approfondito da sociologi, economisti e politologi, fra cui possiamo ricordare almeno il nome di Giuseppe Toniolo (1845-1918), sviluppa progressivamente una considerazione positiva della democrazia, che appare vittoriosa nel confronto con le forme di governo autoritario quali venivano affermandosi in Europa nel corso della prima metà del Novecento. Di essa viene percepita la capacità di promozione della persona umana, dal

momento che principio fondante della democrazia è rappresentato dalla partecipazione di tutti i cittadini, senza differenza di ceto o di sesso, alla vita sociale, considerati sia singolarmente sia in associazione con altri. Su questa base si comprende anche l'affermazione in Italia, dopo la Seconda guerra mondiale, di un partito come la Democrazia cristiana.

La Dottrina sociale della Chiesa

Alcuni principi che costituiscono i cardini della vita sociale sono presenti, come abbiamo visto, sia nell'Antico sia nel Nuovo Testamento. Anche nei Padri della Chiesa, e nella riflessione teologica medievale, sono presenti questioni e categorie attinenti alla vita sociale, basti pensare alla grande disputa tra Papato e Impero. Solo nei tempi moderni si afferma però, in relazione alla nascita dello Stato nazionale, la nozione di democrazia, che la Chiesa inizialmente osteggia, per i caratteri relativistici e antireligiosi che assume nelle sue prime formulazioni illuministiche.

Alla fine dell'Ottocento, con l'Enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII, si fa risalire la nascita di un sistema organico di dottrina sociale cristiana. Inizia da allora un lungo e travagliato percorso di confronto con la pluralità dei regimi politici. Per quanto riguarda la democrazia, abbiamo visto la svolta che la Chiesa compie con il Concilio, in relazione alla nascita di regimi democratici fondati, come in Italia, su carte costituzionali che presidiano alcuni valori umani fondamentali, rispetto ai quali il principio di maggioranza riceve una precisa delimitazione.

Non è detto che in futuro la democrazia presenti gli stessi caratteri di quella che abbiamo finora conosciuto. Resta il fatto che, se non vogliamo regredire a forme di governo dispotiche, che riducono i cittadini a sudditi, dobbiamo salvaguardare della democrazia il suo aspetto fondativo, che è quello della partecipazione. Richiamando la *Centesimus annus* di Giovanni Paolo II, il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa* afferma:



Il governo democratico, infatti, è definito a partire dall'attribuzione, da parte del popolo, di poteri e funzioni, che vengono esercitati a suo nome, per suo conto e a suo favore; è evidente, dunque, che

ogni democrazia deve essere partecipativa. Ciò comporta che i vari soggetti della comunità civile, ad ogni suo livello, siano informati, ascoltati e coinvolti nell'esercizio delle funzioni che essa svolge (n. 190).



Il futuro della democrazia

Non basta dunque, per avere un'autentica democrazia, che il cittadino eserciti il legittimo potere di critica. Nel caso in cui la contestazione venga esasperata ed enfaticizzata, può infatti portare a forme di disaffezione e a quell'astensionismo che caratterizza sempre più le odierne democrazie. Occorre anche la parte positiva della partecipazione, nelle forme che conosciamo e nelle forme nuove consentite anche dallo sviluppo dei nuovi *media*. Perché se è vero che le democrazie nascono sulla base di valori umani da difendere, le sole regole del gioco democratico non sono in grado di rianimarli. Questo spetta ai cittadini, singoli e associati, che avvertono il loro diritto/dovere di esercitare forme attive di cittadinanza, per non delegare a ristrette cerchie di persone interessate a gestire la vita pubblica nei loro interessi. Come hanno affermato tutti gli esponenti del pensiero democratico, da Tocqueville a Bobbio, da Sturzo a Calamandrei, occorre dunque che il cittadino sia formato ai valori morali della democrazia per poter esercitare responsabilmente la sua partecipazione alla vita democratica. E per questo, come dice la *Gaudium et spes*,



bisogna curare assiduamente l'educazione civile e politica, oggi tanto necessaria, sia per l'insieme del popolo, sia soprattutto per i giovani, affinché tutti i cittadini possano svolgere il loro ruolo nella vita della comunità politica (Gs 75).



Per consultare i documenti citati:



Gaudium et spes

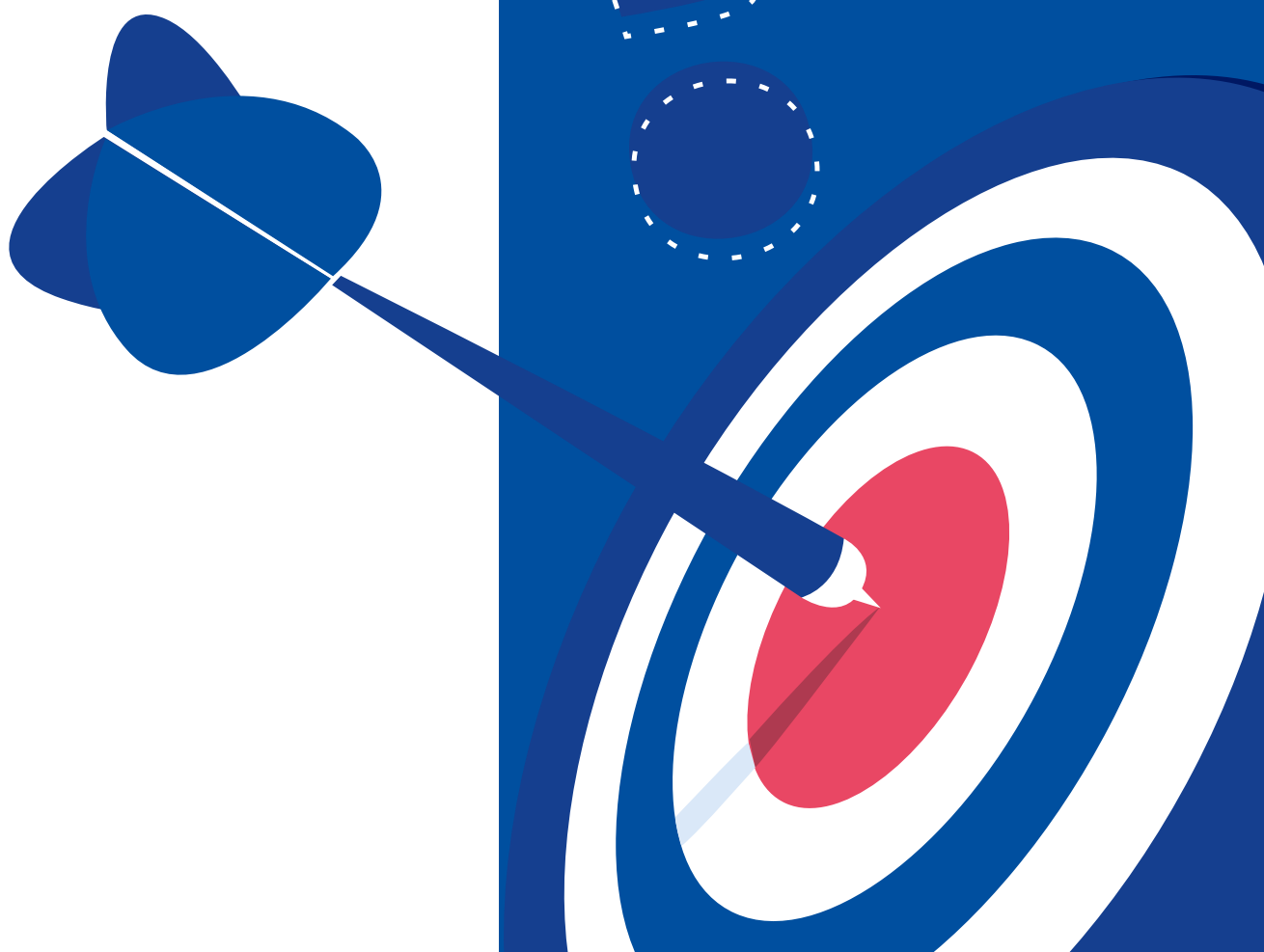
Rerum novarum

Centesimus annus

FOCUS E INTERROGATIVI

a cura di Alessandro Fricano

1. **Democrazia e sistemi elettorali**
Il coraggio di scegliere consapevolmente
2. **La democrazia tra crisi della rappresentanza e riforme istituzionali**
La ricerca della stabilità tra mito e realtà
3. **Partecipazione democratica e astensionismo elettorale**
Il voto: un diritto, un dovere
4. **Inquinamento della democrazia: fake news e hate speech**
Per un linguaggio che riconosca l'altro





Democrazia e sistemi elettorali

Il coraggio di scegliere consapevolmente



Ho la paura della perdita della democrazia, perché io so cos'è la non democrazia. La democrazia si perde pian piano, nell'indifferenza generale, perché fa comodo non schierarsi, e c'è chi grida più forte e tutti dicono: ci pensa lui. (L. Segre)



PRO-VOCAZIONE



▶ Proporzionale, maggioritario, Porcellum, Mattarellum: l'infinito dibattito sulla legge elettorale

PER RIFLETTERE



▶ 1946-2020: con quali sistemi elettorali ha votato l'Italia

Da sempre le regole elettorali condizionano i livelli di democrazia, determinando in taluni casi un miglioramento effettivo della rappresentanza. È noto che la Costituzione fissa alcuni principi fondamentali in materia – su tutti la libertà e la segretezza del voto (art. 48) – ma è la legge ordinaria a disciplinare la materia elettorale, fissando le limitazioni al diritto di elettorato passivo (ad es. i casi di ineleggibilità e incandidabilità), le regole in materia di propaganda elettorale, e soprattutto il sistema elettorale, ovvero il meccanismo attraverso cui i voti espressi dai

cittadini vengono tradotti in seggi assegnati alle forze politiche e si perviene all'individuazione delle persone da proporre all'ufficio elettivo.

Lungi dall'essere una questione meramente tecnica, la scelta di un sistema elettorale incide profondamente sul modo d'essere della democrazia.

La scelta di un sistema proporzionale, ad esempio, consente di proiettare nelle assemblee elettive il rapporto di forza che sussiste tra le diverse forze politiche nel paese (garantendo, quindi, la rappresentanza di tutti i

partiti in proporzione al loro consenso). Un sistema maggioritario tende a premiare la forza politica (o la coalizione di forze politiche) che ha ottenuto più voti, nell'ottica di favorire processi di aggregazione tra le forze politiche e la creazione di maggioranze stabili. Ancora, un sistema che prevede le preferenze da rilievo all'effettivo radicamento dei singoli candidati nei collegi elettorali (e, tuttavia, espone ai rischi di consolidamento di un notabilato locale e di dinamiche clientelari); un sistema che prevede liste bloccate o collegi uninominali, da maggior potere ai partiti (e può condurre all'affermazione di dinamiche di cooptazione, specie in un sistema in cui non è effettiva la democrazia all'interno dei partiti politici). Nella storia costituzionale dell'Italia repubblicana si sono alternati cinque sistemi elettorali effettivamente esperiti per il rinnovo del Parlamento. Dal 1946 al 1993, nel periodo corrispondente alla c.d. Prima Repubblica, il modello vigente – fatta eccezione per la legge truffa con cui si votò soltanto alle elezioni politiche del 1953 – è stato quello proporzionale.



Lungi dall'essere una questione meramente tecnica, la scelta di un sistema elettorale incide profondamente sul modo d'essere della democrazia



La crisi dei corpi intermedi, il mutare delle condizioni geopolitiche e gli scandali di Tangentopoli imposero un cambio radicale della legge elettorale mediante l'introduzione nel 1993 di un sistema misto, prevalentemente maggioritario, noto come *Mattarellum*. Tale sistema generò di fatto una democrazia dell'alternanza tra governi di centrodestra e di centrosinistra tipica dei modelli bipolari, caratterizzando il corso della c.d. Seconda Repubblica. Detto, sistema, com'è noto, è rimasto in vigore fino al 2005, quando la legge Mattarella venne sostituita dalla legge Calderoli (detta *Porcellum*) che fu tuttavia dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale nel 2013 con riguardo all'attribuzione del premio di maggioranza e alle liste bloccate. Dal 2017, invece, è in vigore un sistema elettorale misto, noto come *Rosatellum*, secondo cui i **3/8 dei seggi vengono attribuiti con un meccanismo maggioritario uninominale** a turno unico, mentre i restanti seggi sono assegnati con il metodo proporzionale nell'ambito di collegi plurinominali (vedi per una sintetica descrizione circa il funzionamento del **sistema elettorale Rosatellum** .

Questo susseguirsi di sistemi elettorali è stato sempre orientato dalla volontà di trovare soluzioni idonee a contemperare le esigenze di rappresentanza e governabilità e di migliorare la qualità della democrazia? È lecito avere più di qualche dubbio a proposito.

Quel che è certo è che il punto d'equilibrio raggiunto con il cd. *Rosatellum* non è esente da criticità: il sistema delineato dalla l. n. 165/2017 consente alle segreterie di partito di nominare più della metà dei parlamentari e si presta a prassi che feriscono la democrazia (si pensi ai candidati paracadutati in collegi distanti dal territorio di appartenenza per via delle effettive possibilità di vittoria o all'utilizzo strumentale delle multicandidature dei capilista per favorire l'elezione di più componenti di un sesso, quello maschile, a danno dell'altro).

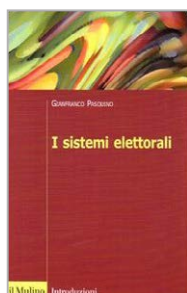
Se è vero, allora, che la legge elettorale non ha e non può avere un effetto taumaturgico (perché la qualità della democrazia dipende da tanti fattori) vale la pena interrogarsi su come intervenire sull'attuale legge elettorale al fine di migliorare la qualità della democrazia.

Come l'alternarsi dei sistemi elettorali ha influito sulla presenza e sull'attività delle forze politiche nel vostro territorio?
Conoscete i parlamentari che sono stati eletti sul tuo territorio?

Nella vostra esperienza, quale sistema elettorale vi ha fatto sentire maggiormente coinvolti nella dinamica elettorale?

Quali correttivi sarebbero necessari all'attuale legge elettorale?

Per approfondire 



G. Pasquino
I sistemi elettorali
il Mulino, Bologna 2006



G. Sartori
Ingegneria costituzionale comparata
il Mulino, Bologna 2013

2

La democrazia tra crisi della rappresentanza e riforme istituzionali

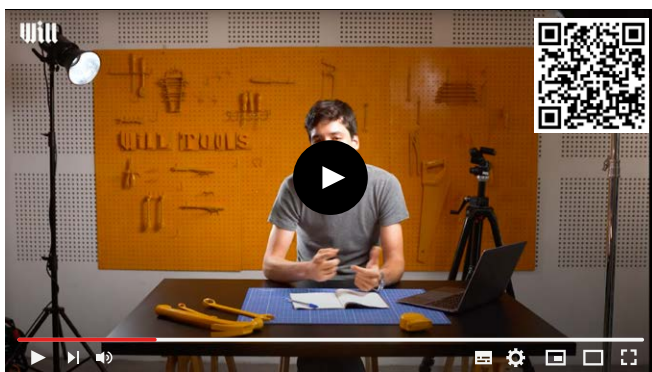
La ricerca della stabilità tra mito e realtà

“

Non è una Costituzione immobile che abbia fissato un punto fermo, è una costituzione che apre le vie verso l'avvenire.
(P. Calamandrei)

”

PRO-VOCAZIONE



▶ Cos'è il PRESIDENZIALISMO? Quali sono le forme di governo delle altre democrazie?



PER RIFLETTERE

In Italia, dal 1946 ad oggi, si sono susseguiti sessantotto governi, presieduti da trentuno Presidenti del Consiglio dei Ministri; vale a dire: quasi settanta esecutivi nell'arco di settantasette anni, con una permanenza in carica – facendo una media – di poco più di un anno ciascuno.

Muove (anche ma non solo) da questi dati il tema della ricerca di una maggiore stabilità – obiettivo di numerosi tentativi di riforme istituzionali intervenuti nell'esperienza repubblicana – benché fosse stata già prefigurata in sede costituente l'esigenza di razionalizzazione della forma di governo parlamentare al fine di tutelarne «le esigenze di stabilità [ed] evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (ordine del giorno Perassi: 4 settembre 1946).

Il tema della governabilità, infatti, è inscindibilmente legato sia alla forma di governo parlamentare, sia al bicameralismo perfetto. Tuttavia, specialmente innanzi a prospettive di riforma, il timore di un uso strumentale del concetto di governabilità è sembrato riecheggiare tutte le volte in cui si è tentato di ripensare il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo (ciò che, in parte, nel quadro di

un più ampio dibattito, è avvenuto in connessione alle vicende delle Commissioni Bicamerali Bozzi, De Mita-Iotti, D'Alema o dei Referendum costituzionali del 2006 e del 2016).

Ciò nonostante – ed è questo un dato empirico ormai acquisito nelle sedi scientifiche e politico-istituzionali – il ruolo sempre crescente dei governi nella produzione normativa, l'abuso della decretazione d'urgenza e la debolezza strutturale delle assemblee elettive (U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in «Nomos», 1, 2020 ) sembrano indicare ormai da tempo, un rafforzamento delle sedi esecutive a discapito di quelle legislative nelle dinamiche della forma di governo. È anche per questo (ma motivi ulteriori potrebbero ricercarsi in ragioni tecniche e politiche diverse – che tali temi e dinamiche, da ultimo, sono al centro del dibattito sulle riforme istituzionali della Legislatura in corso, in particolare con riferimento al disegno di legge costituzionale (S. 935, rubricato *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica* ) presentato al Senato il 15 novembre 2023 su iniziativa del Governo (segnatamente: del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati – c.d. ddl *Premierato*) e radicato presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, dove è in corso di esame in sede referente.

L'obiettivo del legislatore (obiettivo, com'è noto, al tempo in cui si scrive, oggetto di un delicatissimo e problematico dibattito tecnico e politico) concerne la correzione di disfunzioni (ma anche sull'analisi di tali disfunzioni la dottrina e il dibattito politico sono molto divisi) degli assetti istituzionali. Per ci-

tarne solo alcune: instabilità dei Governi, eterogeneità e volatilità delle maggioranze, transfughismo parlamentare (v. *Relazione al ddl. n. 935*, p. 3); ma anche, quanto agli obiettivi dichiarati da legislatore, il progetto di revisione contemplerebbe la finalità (questa oggetto di rilevante analisi problematica) di responsabilizzare la politica, e avvicinare i cittadini all'indirizzo governativo, in ragione del meccanismo della elezione diretta del Presidente del Consiglio (profilo, questo, oggetto di maggiore discussione tra le parti in campo e nel dibattito avviato nel Paese).

Dal punto di vista tecnico, circa i modi della revisione, il disegno di legge in discorso – che opererebbe, come previsto nelle norme transitorie, dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successivi alla sua entrata in vigore – è ispirato a un criterio di revisione costituzionale cd. minimale, cioè che limita formalmente (almeno quanto alle disposizioni coinvolte) la modifica del testo costituzionale a interventi mirati, anche a seguito di alcuni emendamenti approvati in Commissione (1. *Presidente del Consiglio*; 2. *Modalità di elezione e costituzionalizzazione del premio di maggioranza*; 3. *Conferimento dell'incarico, procedimento fiduciario e razionalizzazione degli scenari di crisi*; 4. *Scioglimento delle Camere e senatori a vita*; 5. *Presidente della Repubblica: elezione e responsabilità*); ma – si badi – non per questo si tratta, sul piano sostanziale, di interventi che non siano destinati a connotare in chiave più ampia l'esito di un siffatto intervento, anche in riferimento, per sottolineare un profilo importante, al rapporto tra Governo, Governo e Parlamento, e relative relazioni con la Presidenza della Repubblica e le relative prerogative.

Le disposizioni coinvolte

1) *Presidente del Consiglio*

All'art. 92 Cost. si prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, a suffragio universale, contestualmente alle elezioni per le Camere; si prevede che il Presidente del Consiglio sia un parlamentare (non un soggetto esterno al circuito rappresentativo) eletto nella Camera dove si è candidato; si stabilisce la durata quinquennale del suo mandato e si prevede un limite di due legislature consecutive (che diventano tre se «nelle precedenti abbia ricoperto

l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi»: art. 92, primo comma, Cost.).

2) *Modalità di elezione e costituzionalizzazione del premio di maggioranza*

L'art. 92 Cost. affida alla legge la determinazione di un sistema elettorale per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere basato su un premio che garantisca ai partiti (o alla coalizione di partiti collegati al Presidente del Consiglio eletto) la maggioranza dei seggi in ciascuna delle due Camere, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche.

Si specifica inoltre che il Senato è eletto a base regionale, salvo per i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e (in aggiunta, integrando l'art. 57, primo comma, Cost.) per quelli relativi al premio su base nazionale previsto dall'art. 92 nella proposta di modifica.

3) *Conferimento dell'incarico, procedimento fiduciario e razionalizzazione degli scenari di crisi*

Si prevede che il Presidente della Repubblica conferisca l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio eletto e nomini e revochi, su proposta di questo, i ministri (art. 92, quinto comma, Cost.). Al riguardo, occorre distinguere i seguenti casi:

- I) se il Governo del Presidente del Consiglio eletto non ottiene la fiducia iniziale, il Capo dello Stato ne rinnova l'incarico; laddove non ottenga comunque la fiducia, questi provvede allo scioglimento delle Camere (art. 94, terzo comma, Cost.).
- II) se la fiducia al Presidente del Consiglio eletto è revocata (con mozione motivata), il Presidente della Repubblica scioglie le Camere (art. 94, quarto comma, Cost.).
- III) se il Presidente del Consiglio eletto si dimette può proporre – previa informativa parlamentare e nel termine di sette giorni – lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone (art. 94, quinto comma, Cost.).
- IV) se il Presidente del Consiglio eletto non dovesse proporre lo scioglimento, ovvero nei casi di cessazione della carica (per morte, impedimento permanente, decadenza), il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico al Presidente dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con esso, per una sola volta nella

legislatura (è questa la norma c.d. “antiribaltone”: art. 92, sesto comma, Cost.). In entrambi i casi, laddove il Governo non ottenga la fiducia, ovvero nei casi di cessazione del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere (vale a dire: non si può sostituire il Presidente del Consiglio subentrante con un altro Presidente del Consiglio).

4) *Scioglimento delle Camere e senatori a vita*

Si esclude che si possa procedere allo scioglimento di una sola Camera (sopprimendo le parole «o anche una sola di esse», art. 88, primo comma, Cost.).

Si prevede che il Presidente della Repubblica non possa sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato «salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto», ai sensi del nuovo art. 94 Cost. e in sostituzione delle parole «salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura» (art. 88, secondo comma, Cost.).

Si prevede il superamento (abrogazione art. 59, secondo comma, Cost.) della nomina del Presidente della Repubblica dei senatori a vita (nel limite di cinque cittadini per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico, letterario), pur restando in carica quelli nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

5) *Presidente della Repubblica (elezione e responsabilità)*

Per l’elezione del Presidente della Repubblica si prevede che, dopo il sesto scrutinio (non più il terzo), sia sufficiente la maggioranza assoluta (art. 83, terzo comma, Cost.).

Circa la responsabilità del Presidente della Repubblica, si prevede l’esclusione dalla controfirma ministeriale dei seguenti atti: la nomina del Presidente del Consiglio e dei giudici costituzionali; la concessione della grazia e la commutazione delle pene; il decreto di indizione di elezioni e *referendum*; i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi (art. 89, primo comma, Cost.).

La nostra Costituzione ha davvero bisogno di essere riformata nella parte relativa alla forma di governo? Quali sono le criticità del nostro attuale sistema?

In che misura le dinamiche del sistema dipendono dalle disposizioni costituzionali oppure dai comportamenti delle forze politiche? Oppure dalle altre regole che disciplinano i meccanismi democratici (regolamenti parlamentari, leggi elettorali, etc.)?

Come rafforzare reciprocamente Governo e Parlamento?



La ricerca della stabilità tra mito e realtà



La proposta di riforma e le prime posizioni dei partiti



M. Cremonesi, *Premierato, la riforma in cinque punti: ecco cosa prevede il disegno di legge*, in «Corriere.it», 4 novembre 2023

A. Picariello, *Elezione diretta. Accordo nella maggioranza, avanti col «superpremier»*

Per seguire il cammino della riforma

1ª Commissione permanente, *Audizioni e documenti acquisiti, XIX Legislatura (13/10/22)*

Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale (aggiornamento del 14 febbraio 2024)

Il dibattito sulla riforma

A. Clavi, *Tutti i rischi del premierato voluto da Giorgia Meloni*, in «Internazionale», 8/11/23

R. Bin, *Una riforma da ridere*, 12/11/2023

C. De Fiores M. Della Morte, *Le insidie del premierato*, 11/12/2023

M. Isaevoli, *Il costituzionalista Clementi: «Premierato, riforma confusa e ambigua»*

C. Bertini, *Riforma illogica che apre una frattura tra il capo del governo e il Quirinale*

L. Testa, *Il premio di maggioranza previsto dal premierato viola il principio di eguaglianza*

E. Patta, *Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare poteri Presidente*

F. De Palo, *Fine dei ribaltoni, il premierato di Meloni secondo Guzzetta*, 14/11/23

G. Sabatini, *Premierato, Giuffrè: «Potrebbe essere la volta buona, gli italiani già votano così sindaci e governatori»*, 6/11/23



Un sistema rigido cui si rischia stallo si riforme un premier poteri rinforzati



F. Clementi
**Il presidente del Consiglio dei Ministri
Mediatore o decisore?**
il Mulino, Bologna 2023



I. Ciulli
**La questione del vertice di Palazzo Chigi
Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana**
Jovene, Napoli 2018



F. Fabrizzi, G. Pitruzzella, A. M. Poggi, V. Tondi Della Mura, F. Vari (a cura di)
Riforme istituzionali e forme di governo
Giappichelli, Torino 2023



E. Cheli
**Costituzione e politica
Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali**
il Mulino, Bologna 2023

3

Partecipazione democratica e astensionismo elettorale

Il voto: un diritto, un dovere

“

La democrazia, come la concepiamo e la desideriamo, in breve, è il regime delle possibilità sempre aperte.
(G. Zagrebelsky)

”

PRO-VOCAZIONE



▶ Mattarella: l'astensionismo è una ferita per la politica

PER RIFLETTERE

Alle ultime elezioni politiche del 2022 ha votato soltanto il 63,91% degli aventi diritto. Il dato più basso di affluenza alle urne nella storia della Repubblica. Non va meglio, nel resto d'Europa: in Francia, la soglia di partecipazione alle ultime elezioni presidenziali si è attestata attorno al 73,6% per il primo turno e al 71,9% per il secondo.

Situazione analoga anche in Germania, dove a recarsi alle urne per le elezioni federali del 2021 è stato il 76,8% del corpo elettorale. Da questi dati

“
Perché nel corpo dell'elettorale italiano ed europeo si è radicata la convinzione che votare non sia più utile?
”

si evince facilmente come l'astensionismo elettorale costituisca uno dei problemi cruciali delle moderne democrazie pluraliste.

È la partecipazione democratica a costituire il fondamento del potere mediante la legittimazione popolare. Non a caso l'art. 48 della Costituzione qualifica l'esercizio del voto come un «dovere civico» e ancor prima l'art. 3 Cost. parla dell'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

Perché nel corpo dell'elettorale italiano ed europeo si è radicata

la convinzione che votare non sia più utile? La risposta a questa domanda non può prescindere dall'indebolimento del ruolo dei partiti nelle società occidentali, incapaci di stimolare i cittadini alla realizzazione del bene comune. Neppure l'uso delle piattaforme digitali è riuscito ad incrementare gli spazi di partecipazione democratica. Ai tassi crescenti di astensionismo non bisogna tuttavia rassegnarsi; al contrario, occorrerebbe trovare forme nuove di partecipazione, anche volte a promuovere la partecipazione dei giovani, verificando la possibilità di garantire un maggiore accesso al voto a chi ha particolari difficoltà a recarsi al seggio elettorale (si pensi agli studenti fuorisede).

“

Ai tassi crescenti di astensionismo non bisogna riformulare

”

Qual è il tasso di partecipazione alle elezioni nel vostro territorio?

È lo stesso per le elezioni nazionali e quelle locali? E per le elezioni europee?

Quali sono i fattori che influenzano la partecipazione al voto?

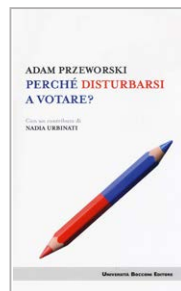
Quali idee per ridurre l'astensionismo?



Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*



U. Ronga,
C. Cantone (a cura di)
La partecipazione democratica in Italia
Modello prassi prospettive
Editoriale Scientifica
Napoli 2021



A. Przeworski
Perché disturbarsi a votare?
Università Bocconi Editore
2018



Inquinamento della democrazia: *fake news* e *hate speech*

Per un linguaggio che riconosca l'altro



La dottrina della legge naturale è il principale fondamento della democrazia: se è vero che tutti gli uomini hanno "per natura" la medesima dignità e possiedono "per natura" gli stessi diritti fondamentali, ne segue che sono "per natura" eguali tra loro: l'eguaglianza sta alla base della democrazia. (F. D'Agostino)



PRO-VOCAZIONE



Liliana Segre:
"Ricevo 200 insulti social al giorno".
Odio in rete e conseguenze nella realtà

PER RIFLETTERE

Uno degli effetti più evidenti della crisi della rappresentanza è certamente l'ascesa dei fenomeni populistici nelle democrazie consolidate. Pur avendo preso forma a seguito della crisi finanziaria del 2008, non si tratta di un fenomeno inedito o territorialmente circoscritto ma di un elemento patologico dei sistemi democratici, destinato a manifestarsi ogniqualvolta si verifichi un cortocircuito nel rapporto tra cittadino e istituzioni. Il populismo, sia esso di destra o di sinistra, presenta tratti comuni nelle sue diverse declinazioni forti

connotazioni identitarie o nazionaliste, un radicato sentimento *anti-establishment*, il rifiuto dei tempi democratici e della grammatica istituzionale, l'individuazione di un nemico comune, la negazione della complessità e, da ultimo, il ricorso a strumenti volti ad inquinare l'opinione pubblica.

La manipolazione della realtà nell'era digitale costituisce una minaccia sia per la tenuta democratica sia per la qualità del dibattito politico. In questo senso **fake news e hate speech** per la loro capacità di arrivare istantaneamente a migliaia di utenti, sono i mezzi più pericolosi e al contempo i più usati. Al fine di contrastare l'odio in rete, divenuto un vero e proprio allarme sociale, è stata istituita nel 2019, per volere della senatrice a vita Liliana Segre, la **Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza**.

La relazione conclusiva pone l'attenzione sulla natura dell'*hate speech* e sulle possibili soluzioni normative a livello europeo. Restano, tuttavia, interrogativi di fondo sul punto, nella difficoltà di distinguere le manifestazioni sane di dissenso e di malcontento dalle pulsioni antisociali e populiste lesive della dignità delle persone.

In che modo l'odio in rete può condizionare il comportamento sociale e politico dei giovani?

Al tempo delle interconnessioni permanenti quali strumenti dovrebbero essere attivati per prevenire l'inquinamento del dibattito pubblico?

Com'è cambiato il linguaggio politico nello spazio digitale?



C. Bianchi
Hate speech
Il lato oscuro del linguaggio
Editori Laterza, Roma-Bari 2021



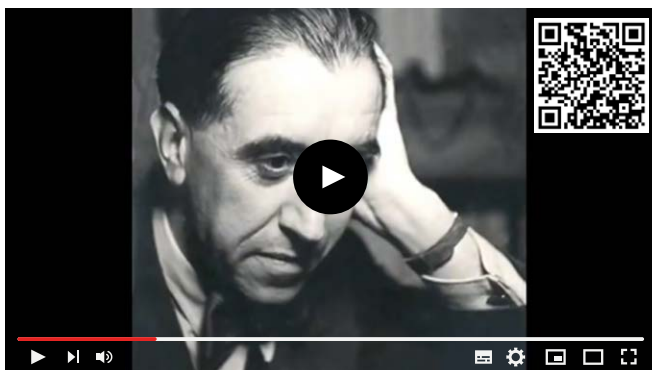
B. G. Bello,
L. Scudieri (a cura di)
**L'odio online: forme,
prevenzione e contrasto**
Giappichelli, Torino 2022

a cura di **Alessandro Fricano**



Alessandro Fricano

Dottorando in Diritto Costituzionale presso Università degli Studi del Molise e docente a contratto presso la Libera Università Maria Santissima Assunta di Palermo.



▶ Discorso sulla Costituzione di Piero Calamandrei, 26 gennaio 1955

Nel discorso pronunciato da Piero Calamandrei dinanzi ad alcuni studenti, il 26 gennaio 1955 nel Salone degli Affreschi della Società Umanitaria di Milano, emergono nitidamente alcuni temi fondamentali per comprendere la centralità della persona nelle istituzioni democratiche. La prima è certamente la fragilità della democrazia, considerata troppo spesso come un dato acquisito da chi non ha conosciuto gli orrori della guerra e dei totalitarismi di qualsiasi colore. Calamandrei spiega perché per un cittadino non sia possibile sottrarsi alla "politica", intesa come cura di sé e dell'altro. «Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero perché lì è nata la nostra costituzione». Per questa e per altre molteplici ragioni non si può restare indifferenti al dettato costituzionale.



La Scuola di Bene Comune del MSAC

Il Msac (Movimento Studenti di Azione Cattolica) è da sempre in prima linea sui temi della rappresentanza e della partecipazione. Come associazione studentesca costituisce di per sé un'occasione di rappresentanza a tutti i livelli: dalla promozione di campagne per le elezioni dei rappresentanti di classe, istituto e consulta nei territori alla partecipazione al Forum nazionale delle Associazioni Studentesche presso il MIM (FAST). Oltre alle possibilità istituzionali, il Msac si fa promotore di iniziative che stimolino gli studenti a una partecipazione competente e all'interesse per il bene comune. Ogni tre anni circa, infatti, si tiene la Scuola di Bene Comune (SBC), un evento che mette insieme l'impegno per la scuola con il desiderio di incidere nelle nostre città. Nel 2023 la SBC è diventata un vero e proprio cantiere aperto che ha coinvolto anche i giovani di Azione Cattolica e la FUCI (Federazione Universitaria Cattolica Italiana). Il Cantiere di Bene Comune (CBC) dal titolo "Orizzonte Comune" ha promosso l'impegno per i nostri territori come risposta al disagio giovanile in un contesto europeo che ci chiede di costruire insieme comunità più forti, più verdi, più digitali, più egualitarie e più sane.





Piattaforma *Eligendo*, Ministero dell'Interno



Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*

E-book del Libro bianco della Commissione di esperti coordinata dal Prof. Franco Bassanini



RIVISTE

R. Bin, *Presidenzialismo. Cioè?*, in «laCostituzione.info», 16 settembre 2022.

E. Cheli, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 (2022).

E. Cheli, *Perché dico no al presidenzialismo*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 3 (2022).

A. D'Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, in «Rivista AIC», 1 (2018).

G. Di Cosimo, *Sviluppi del governo parlamentare*, in «Rivista AIC», 2 (2020).

A.G. Lanzafame, *Democrazia, accessibilità dei poteri, circolazione delle élites: dal principio alla realtà*, in «Dirittifondamentali.it», 2 (2018).

M. Luciani, *Partiti e forma di governo*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 3 (2018).

A. Manzella, *Per un presidenzialismo «di governo»*, in «Corriere della Sera», 20 ottobre 2022.

A. Ruggeri, *L'assenteismo elettorale e la forma a-democratica di Stato (nota minima su una spinosa ed irrisolta questione)*, in «ConsultaOnline», 19 ottobre 2021.

A. Ruggeri, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in «ConsultaOnline.it», 1 (2021).

V. Tondi della Mura, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in «Dirittifondamentali.it», 1 (2018).

S. Staiano, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in «federalismi.it», 29 (dicembre 2021).



LIBRI

- P. Biscaretti di Ruffia, *Democrazia*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1964, XII.
- G. Campanini, *Cristianesimo e democrazia*, Morcelliana, Brescia 1980.
- M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano 2013.
- G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.
- L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana*, in Aa.Vv., *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, il Mulino, Bologna 1981.
- L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna 2016.
- J. Habermas, J. Ratzinger, *Ragione e fede in dialogo*, Marsilio, Padova 2005.
- A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna 2001.
- A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.
- J. Maritain, *L'uomo e lo Stato*, Marietti 1820, Bologna 2003 [ed. or. 1951].
- J. Maritain, *Cristianesimo e democrazia*, Vita e Pensiero, Milano, 1977.
- H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, J.C.B. Mohr, Tübingen 1929, trad. it. di G. Melloni, in Id. *Democrazia*, il Mulino, Bologna 2021.
- U. Ronga, *L'emergenza in Parlamento*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.
- U. Ronga, *La partecipazione democratica in Italia. Modello prassi prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.
- G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, il Mulino, Bologna 2013.
- G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano 1993.
- I. Spadaro, *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, Giappichelli Torino 2020.
- H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1930, in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. Gianfrancesco, G. Grasso, trad. it. di A. Kalajžič, Napoli, 2015.



azionecattolica.it