



“Esperienze europee di democrazia partecipativa”

Simona Rodriquez

(Ricercatore in Diritto pubblico comparato, Università di Genova)

Introduce

Elena Bindi

(Università di Siena)

(17 gennaio 2018, ore 14)

Resoconto del seminario a cura di Valentina Carlino*

Mercoledì 17 gennaio 2018, presso l'aula Vitale del Plesso san Francesco, la dottoressa Simona Rodriquez (ricercatrice in diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Genova) ha tenuto un seminario intitolato “Esperienze europee di democrazia partecipativa”, nell’ambito della presentazione del suo volume “Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione”. Il seminario si è svolto nel quadro delle attività del Dottorato in Scienze giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi).

Ad introdurre l’intervento è stata la professoressa Elena Bindi, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Siena. È stata da subito evidenziata la complessità del lavoro portato avanti dalla Dottoressa Rodriquez, la quale ha dedicato il suo studio ad un tema estremamente vasto quale quello della democrazia partecipativa. La dottoressa ha deciso di affrontare l’argomento con un approccio comparatistico, senza mai prescindere da una previa visione storica e rimanendo sempre aperta al confronto con altre discipline, quali la sociologia e la scienza politica. Trattandosi di una tematica dagli ampi confini, la trattazione è stata divisa in tre grandi macro argomenti, al fine di permettere un’esposizione più ordinata e comprensiva. Anzitutto il processo di formazione della rappresentanza, poi quello di formazione della decisione politica,

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

sino ad arrivare ai procedimenti inerenti all'assetto territoriale dello Stato. La professoressa Bindi ha inoltre sottolineato di aver apprezzato la scelta di analizzare gli istituti trattati nei diversi contesti storici, dando così un approccio non solo sincronico ma anche diacronico. Dopo aver evidenziato la quantità di interessanti spunti che derivano da questa indagine sulla democrazia partecipativa, la professoressa Bindi ha lasciato la parola alla dottoressa Rodriguez.

Riallacciandosi alle precedenti osservazioni, la dottoressa ha esordito parlando delle difficoltà da lei riscontrate nel corso del suo studio sul tema, complesso sotto molteplici aspetti. In primo luogo ha fatto riferimento alle incertezze sul piano concettuale; la nozione di partecipazione è difatti generale e manifestabile in svariate forme, come suggerisce ad esempio il copioso e recente dibattito sull'utilizzo dei mezzi elettronici nella democrazia. Dunque, il primo quesito concerne la nozione di partecipazione, cosa di debba intendere con questo concetto. Ma ancora, la vastissima quantità di bibliografia esistente sull'argomento variamente declinato secondo differenti aspetti. Infine, la diversità degli approcci disciplinari; l'argomento della partecipazione è difatti studiato da molteplici discipline, come la scienza dell'amministrazione, la politica del diritto, la sociologia e soprattutto la storia, le quali hanno poi un'influenza innegabile sul tema, dalla quale il giurista non può prescindere. È inoltre da non sottovalutare il problema linguistico, nel senso che il confronto degli enunciati linguistici può apparire ingannevole senza uno studio del substrato politico. Il comparatista non può dunque limitarsi a cercare in ordinamenti stranieri degli istituti il cui nome sia una traduzione esatta dell'istituto italiano del quale si sta occupando, dovendo invece andare al di là del dato linguistico ed analizzare determinati concetti indipendentemente della loro denominazione. Per quanto riguarda lo scopo che lo studio in esame si prefigge, esso consiste nel tentativo di comprendere se dietro gli aspetti positivi della partecipazione, senz'altro innegabili (si pensi ad esempio al senso di efficacia e di influenza che si genera nei rappresentati), si nascondano rischi e criticità simili a quelli che caratterizzano altri strumenti di rappresentazione democratica.

Il primo dato emerso è che il confronto degli enunciati linguistici può apparire ingannevole laddove non vi sia uno studio approfondito del substrato politico-costituzionale. Nella democrazia referendaria si ritrova quella che è stata definita dal professor Rolla una sorta di babele linguistica, nel senso che ciò che è referendum in un Paese non è configurato nello stesso modo in un altro.. Fermo restando questo importante punto di partenza, la dottoressa ha spiegato che il suo studio è partito dall'individuazione di prototipi, ossia cercando di rintracciare l'origine e la successiva circolazione dei modelli. Tutto ciò con la consapevolezza che dietro alla circolazione di un istituto può nascondersi il rischio di una ricezione meramente formale, senza che vi sia un radicamento sostanziale dei principi che animano un istituto democratico. Molti ordinamenti oggi si definiscono infatti democratici a fini propagandistici, senza però che vi sia poi un reale assetto democratico a dare fondamento a questa definizione.

Tornando al tema principale oggetto dello studio in discussione, l'assunto da cui partire è stato la crisi della democrazia rappresentativa, la quale si manifesta a livello sia nazionale che sovranazionale ed è oramai dinanzi agli occhi di tutti. In questo contesto, i partiti politici hanno perso la loro funzione di cerniera tra elettori ed eletti, dunque di luogo di rappresentanza. Da qui nascono dunque i tentativi di trovare altri canali tramite i quali esercitare il principio di sovranità popolare, che costituisce il cuore di ogni democrazia. È evidente che il binomio democrazia rappresentativa – democrazia diretta non è più sufficiente negli Stati democratici odierni, essendo innegabile la maggiore complessità dei sistemi di rappresentazione attualmente esistenti. In America latina ad esempio, già dagli anni '90 si trovano istituti ibridi che sono stati definiti di democrazia partecipativa, intendendo in questa accezione una serie di istituti attraverso cui si coinvolge il cittadino in quanto variamente interessato da una decisione. Gli esempi sono i più vari; in Ecuador esiste un istituto denominato “sedia vuota”, nel senso che vi è un posto riservato ad un cittadino chiamato a partecipare alle discussioni di lavoro dei governi decentrati in rappresentanza della cittadinanza. Vi sono poi esempi di maggiore complessità ed importanza, tra i quali va citato il cd. istituto del recall tramite il quale in alcuni Paesi viene data ai cittadini la possibilità di revocare un eletto che in corso di mandato non abbia soddisfatto l'elettorato. Al di là delle evidenti differenze tra gli Stati, nonché delle peculiarità dell'America latina (va considerato che il processo di democratizzazione in questi Paesi è stato forte dato i precedenti regimi instaurati, il che ha condotto ad una maggiore enfattizzazione della democrazia diretta), il problema fondamentale sul quale concentrarsi è il forte rischio di un uso arbitrario e strumentale degli strumenti della democrazia presente in svariati ordinamenti. In Venezuela ad esempio, lo sviluppo del presidenzialismo in senso autoritario ha portato gli strumenti di partecipazione democratica ad essere utilizzati piuttosto come canali di movimentazione politica e di propaganda. Il contesto politico, economico e sociale condiziona pesantemente lo sviluppo reale di questi istituti.

Un dato di fondamentale importanza sul quale la dottoressa Rodriquez si è voluta concentrare è che, partendo dall'assunto di partenza di una crisi della democrazia rappresentativa, si è venuta sviluppando una sempre più diffusa esigenza di ricorrere a strumenti di partecipazione per coinvolgere i rappresentati nelle decisioni che i partiti politici non sono in grado di compiere. Possiamo pensare alle consultazioni popolari degli anni '90 in Quebec, al referendum sulla Brexit, a quello sull'indipendenza della Scozia, al più recente caso della Catalogna. Sono tutte ipotesi nelle quali i cittadini sono stati coinvolti in scelte di grande rilevanza, al cuore dell'indirizzo politico di un Paese, che i partiti non riuscivano a risolvere o per le quali avevano bisogno di una maggiore legittimazione politica.

Ma ci sono criticità in questa rinascita della democrazia diretta? È questa la domanda che si è posta la dottoressa Rodriquez, per rispondere alla quale ha esperito un'indagine di ampio respiro

nell'ambito della quale ha concentrato la sua attenzione su un istituto noto in Italia col nome di referendum propositivo, ma che in realtà affonda le sue radici in Svizzera col nome di iniziativa (e con questo stesso nome si è poi diffuso anche negli USA). Lo schema è abbastanza semplice, nonostante la molteplicità di discipline che variano a seconda del Paese: gli elettori redigono una proposta di legge e promuovono una raccolta di firme qualificanti. In alcuni casi è previsto un intervento dell'organo legislativo, che presenta un controprogetto, in altri il progetto di legge è proposto direttamente al voto degli cittadini. Visto così, sembrerebbe trattarsi dello strumento di democrazia partecipativa per eccellenza, nel quale i cittadini possono sia decidere su una legge sia proporla loro stessi. Ad uno studio più approfondito delle esperienze svizzera e statunitense tuttavia, emergono numerose criticità. In Svizzera ad esempio, casi recenti hanno condotto ad un grande numero di “incoerenze giuridiche multilivello”. Per fare un esempio concreto, basti pensare che il canton Ticino ha addirittura approvato con questo meccanismo un referendum chiamato “prima i nostri”, tramite il quale si sono introdotti in Costituzione principi come la preferenza per gli svizzeri sul mercato del lavoro. In questo come in altri casi sono stati vivaci i dibattiti in dottrina, la quale si è interrogata sul contrasto tra alcuni risultati referendari e il diritto federale ma anche gli accordi internazionali stipulati dalla Svizzera. Altri tipi di problemi sono poi dimostrati dagli Stati Uniti, dove l'istituto dell'iniziativa è estremamente diffuso a livello centrale ed è stato utilizzato per le materie più svariate, dall'utilizzo ricreativo della marijuana all'eutanasia. Nell'esperienza statunitense è emerso il problema del ruolo del denaro nella democrazia diretta, con particolare riferimento all'affermarsi di lobby dotate di denaro (e quindi potere politico) che si sono fatte portatrici di interessi pro o contro, influenzando l'elettorato. Il rischio è dunque che si fornisca la legittimazione affinché si sviluppi una posizione di potere a danno delle minoranze, approvando politiche che violino i diritti fondamentali di queste ultime. Conseguentemente sorge il dibattito sul ruolo delle corti dinanzi ad iniziative che violino questi diritti e più in generale dinanzi ad iniziative che risultino in contrasto con la Costituzione federale, corti che finora si sono espresse talvolta a tutela dei valori costituzionali ma che in altre occasioni hanno mostrato una certa deferenza nei confronti delle lobby.

Secondo la dottoressa Rodriguez non si può ignorare la differenza tra partiti e i gruppi di pressione (lobby). Questi ultimi possono, se ben gestiti e correttamente regolamentati, rappresentare un importante canale di comunicazione tra società e istituzioni, attraverso l'apertura verso l'esterno del procedimento legislativo, almeno nella sua fase istruttoria precedente la decisione politica. Ad oggi però solo i partiti hanno il legame imprescindibile della responsabilità politica dinanzi all'elettorato, partiti che peraltro non hanno perso il loro politico specialmente se pensiamo ai processi di selezione delle candidature alle cariche pubbliche. Ad oggi la democrazia rappresentativa è ancora quella che dirige la democrazia diretta, e per questo è ciò con cui dobbiamo confrontarci.

L'intervento è stato chiuso dalla dottoressa con alcuni spunti di riflessione finali scaturenti dalla sua indagine. In particolare, ci si deve forse chiedere se tutta una serie di proposte (provenienti in particolare dalla dottrina francese) volte ad aprire i procedimenti rappresentativi all'intervento dei cittadini per proposte normative che hanno un impatto molto forte sulla società non possano essere viste con favore, se non possa forse essere questa la via per risvegliare in qualche modo la democrazia rappresentativa. Non va infine dimenticato che la globalizzazione ha reso la società sempre più complessa, e che la cittadinanza come discriminante per la partecipazione al diritto di elettorato attivo e passivo ha condotto all'esclusione di taluni soggetti che ne sono privi dal circuito della rappresentanza. Bisogna allora cercare di comprendere se gli effetti della globalizzazione non portino a ripensare il concetto di democrazia in questo delicato equilibrio tra cittadinanza e rappresentazione.

Il seminario si è concluso con un interessante dibattito tra i partecipanti. Tra le altre, le principali questioni sollevate in sede di discussione finale hanno riguardato i pericoli derivanti dall'eccesso della partecipazione come alternativa al circuito democratico della rappresentazione, il rapporto tra consultazione referendaria e sentimenti secessionisti (alla luce in particolare del caso catalano), la ricerca di nuove strade democratiche e l'istituto del recall in relazione alle problematiche che esso implica.