

DEMOCRAZIA DIRETTA E RAPPRESENTATIVA*

MARIA CRISTINA GRISOLIA **

Suggerimento di citazione

M.C. GRISOLIA, *Democrazia diretta e rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in:
<http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione della tavola rotonda "Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa: un tema che torna d'attualità", tenutasi a Firenze il 13 maggio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi".

** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.
Contatto: cristina.grisolia@unifi.it

1. Voglio iniziare questo mio breve intervento, partendo da una citazione, forse scontata e anche banale, dalla quale però mi pare importante incominciare.

Mi riferisco alla solenne proclamazione contenuta all'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo il quale recita: «Ogni individuo ha diritto a partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente sia attraverso rappresentanti liberamente scelti».

Con tale enunciazione, con il consenso dei popoli allora stretti nel comune sforzo di rifondare la democrazia, la norma formulava la naturale relazione che dovrebbe caratterizzare il rapporto tra i due corni del sistema democratico: un rapporto non certo fondato sulla contrapposizione tra istituti di democrazia diretta e istituti di democrazia rappresentativa, ma piuttosto costruito su una relazione biunivoca; tale cioè che i diversi strumenti utilizzati per l'una e per l'altra forma di espressione della volontà popolare si integrassero a vicenda così da determinare una naturale complementarietà.

Salvo poi, lo sappiamo, sulla scia dei principi che lo Stato liberale ci ha tramandato, stabilire una netta subordinazione dei primi rispetto ai secondi; ritenuti, questi ultimi, la migliore forma di organizzazione del potere politico in quanto meglio rispondenti alla complessità sociale. E ciò in modo particolare in un sistema di tipo parlamentare, quale è quello che caratterizza la nostra forma di governo.

Dal 1948 (anno della Dichiarazione dei diritti dell'uomo) ad oggi è trascorso molto tempo. Eppure, quel rapporto, che potremmo definire di "complementarietà diseguale", è rimasto saldo e, nonostante i suoi molti difetti - da cui non siamo certo stati immuni - mai tale da determinare fratture che non fossero in qualche modo sanabili.

E, tuttavia, lo sappiamo, le cose non stanno più così. La tendenza generalizzata in molte democrazie contemporanee è appunto quella di una sempre maggiore valorizzazione degli istituti di democrazia diretta, di cui si chiede il potenziamento in risposta ad una sorta di *deficit* di legittimazione degli organi rappresentativi, verso i quali i cittadini nutrono sempre meno fiducia.

Per quanto ci riguarda, a seguito di una lunga esperienza istituzionale che ha visto, da un lato, gli istituti di democrazia diretta, prima, contrastati e, poi, male attuati o addirittura trasformati rispetto alle originarie aspettative (è il caso del nostro referendum abrogativo, ma anche di quello costituzionale) e, dall'altro, gli istituti della democrazia rappresentativa scossi dai continui scandali e messi in crisi dal venire meno di quello che rappresenta il loro fulcro principale, costituito dal sistema dei partiti; dopo tale esperienza, dicevamo, si assiste all'affannosa ricerca di un nuovo equilibrio. Un equilibrio nel quale la posizione di privilegio per lungo tempo assegnata ai rappresentanti è ormai contesa da soggetti che, resi coesi attraverso la "rete", sono in grado di esprimere una volontà, che non è più frammentata e occasionale, ma è sempre più

organizzata e diffusamente sentita quale strumento utile per orientare e/o correggere scelte fondamentali di indirizzo politico (inutile ricordare il caso della *brexit* e del referendum costituzionale del 2016).

2. Questa premessa, che – ripeto – può apparire banale ed ovvia, ci serve però per cercare di capire i passaggi attraverso i quali si sia oggi giunti ad una proposta di riforma costituzionale, già molto avanti nel suo *iter* di approvazione. Una riforma che, pur nata dalla necessità di soddisfare le nuove istanze di partecipazione, inevitabilmente esposte a sicure esondazioni se costrette entro margini troppo angusti, sembra imboccare una strada che piuttosto che risolvere, rende più difficile la soluzione del problema.

La questione, lo sappiamo, ruota intorno alla definizione del nuovo rapporto che si vuole delineare tra le due forme di espressione della volontà popolare: un rapporto che, alterando l'originario equilibrio tra rappresentanti e rappresentati sembra determinare più che nuovi sistemi di compenetrazione, una vera e propria contrapposizione tra di essi, inevitabilmente foriera di esiti opposti a quelli ricercati: primo fra tutti quello di un immobilismo decisionale.

Intanto gli antecedenti di tale proposta.

È un fatto che, nonostante tutti i progetti di riforma costituzionale abbiano previsto un qualche rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, mai si è giunti ad un qualche esito finale e, in ogni caso, essi non sempre hanno avanzato ipotesi realmente soddisfacenti.

Senza andare troppo lontano, il progetto Renzi-Boschi (che, peraltro, non prevedeva alcuna riforma nel progetto iniziale, poi, emendato in tal senso nella prima deliberazione del Senato), pur stabilendo modifiche sia all'art. 71, seconda comma, sia all'art. 75 della Costituzione, non appariva sostanzialmente in grado di soddisfare le già pressanti richieste di un sostanziale miglioramento dei due istituti di democrazia diretta. E ciò prevedendo cambiamenti certo significativi, ma tali che, alla fine, assumevano il sapore di mere promesse; facilmente dilazionabili nel tempo in quanto prive di alcuna certezza quanto alle loro reali possibilità di attuazione.

Così, da un lato, a norma del nuovo secondo comma dell'art.71 Cost, alla presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare (di cui si richiedeva un maggior numero di richiedenti: da cinquantamila a centocinquantamila) seguiva la garanzia di una sua successiva "discussione" e "deliberazione". Garanzia che, però, era demandata interamente a futuri regolamenti parlamentari, che avrebbero dovuto stabilire "tempi", "forme" e "limiti" dell'*iter* legislativo.

Dall'altro, veniva aggiunto, sempre all'art. 71 Cost., un terzo comma con il quale si introducevano, in via di principio, nuovi tipi di referendum - "propo-

sitivi” e di “indirizzo” - di cui, ancora una volta, si affidava la concreta attuazione, prima, ad una legge costituzionale e, quindi, ad una legge bicamerale che avrebbe dovuto regolare nel dettaglio l'intera materia (art.11, comma 1, lett. b e c del progetto, così come approvato da Camera e Senato). Infine, a modifica dell'art. 75 Cost., si prevedeva l'introduzione di un “quorum flessibile” per la validità delle richieste referendarie; *quorum* legato al numero dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati. E ciò, però, solo nel caso in cui la proposta fosse stata avanzata da un numero più elevato di cittadini (800.000 invece che 500.000 elettori) (art. 15, comma 4, del progetto).

La stessa critica può essere rivolta all'attuale regolamento del Senato, così come modificato dopo la riforma del 2017 (quel regolamento al quale, appunto, era stata demandata l'attuazione della nuova iniziativa popolare nel progetto Renzi-Boschi), regolamento il quale, pur rivedendo l'istituto in questione, nulla stabilisce di più se non la indicazione di *ipotetici* tempi certi per l'esame in Commissione e in Assemblea, una volta decorsi i termini per l'esame in Commissione (art. 74, terzo comma).

Non può dunque meravigliare se l'attuale maggioranza di governo, che ha fatto del rafforzamento degli istituti di democrazia diretta un punto qualificante del suo programma tanto da demandarne l'attuazione ad un apposito Ministro (il Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, l'on. Riccardo Fraccaro); non può meravigliare, dicevamo, se le proposte che pervengono da tale maggioranza si caratterizzano per una loro assai maggiore incisività.

Come si legge nella relazione di Lorenzo Spadacini, illustrativa delle riforme patrocinate dal Ministro Fraccaro¹, lo spirito che anima tali proposte, palesemente opposto a quello dei tentativi precedenti, non è quello di agire sull'assetto istituzionale per una presunta crisi di governabilità, ma piuttosto quello di potenziare gli istituti di democrazia diretta al fine di “costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche”.

“La scelta di fondo – si precisa in quella relazione – è dunque quella di intervenire con parsimonia sull'assetto istituzionale” e, invece, “di potenziare gli strumenti di democrazia diretta per dare nuova linfa alla nostra democrazia, rilanciando la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese”.

3. Da qui una serie di proposte le quali, in tale ottica, intendono offrire risposte innovative sia sotto il profilo del metodo che del merito.

¹ V. rispettivamente, la relazione di Lorenzo Spadacini in “Astrid Rassegna”, n. 13 del 2018 e le audizioni del ministro Riccardo Fraccaro alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato riunite del 12 e 14 luglio 2018.

Sotto il profilo del metodo, attraverso il trasferimento dell'iniziativa costituzionale dal Governo al Parlamento e l'abbandono di un grande progetto riformatore, sostituito da riforme "separate" e "puntuali", intorno alle quali sia possibile convogliare il più ampio consenso e permettere, comunque, ai cittadini, nel caso di un eventuale referendum, di esprimere una scelta chiara e consapevole.

Sotto il profilo del merito, attraverso limitati interventi sull'organizzazione dello Stato (la diminuzione del numero dei parlamentari, la sottrazione al CNEL della sua base costituzionale, la ricorribilità dei giudizi delle Camere in materia di elezioni) e piuttosto il potenziamento, appunto, degli istituti di democrazia diretta attraverso, almeno nella ipotesi iniziale, l'eliminazione del quorum strutturale per il referendum abrogativo e l'introduzione di forme rafforzate di iniziativa popolare.

Tutto bene, dunque, tanto più che nella stessa relazione si conferma la volontà di evitare pericolose contrapposizioni tra democrazia diretta e rappresentativa e, quindi, di garantire il rispetto dell'antico rapporto di compenetrazione dei due sistemi di espressione della volontà popolare.

E, tuttavia, nonostante le dichiarate "buone intenzioni", le cose non sembrano stare proprio così.

Limitando l'attenzione alla proposta di modifica dell'iniziativa popolare, quali i profili che più preoccupano.

Il testo originario², come è noto, prevedeva che, qualora un consistente numero di elettori (cinquecentomila invece degli attuali cinquantamila) presentassero alle Camere una proposta di legge e queste non provvedessero ad approvarla entro un termine congruo (diciotto mesi dalla presentazione), ovvero l'approvassero con un testo diverso da quello proposto (senza alcuna specificazione circa il valore meramente formale o sostanziale delle variazioni apportate), potesse essere richiesto, salvo rinuncia, dai promotori un referendum sulla proposta non approvata o, in caso di avvenute modifiche, sul testo originario e su quello parlamentare. La validità del referendum era poi svincolata da un preventivo quorum strutturale.

La Corte costituzionale poteva dichiarare inammissibile il referendum se la proposta non rispettava i principi e i diritti fondamentali, i vincoli europei e internazionali, se non avesse contenuto omogeneo e se non provvedesse ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri da essa imposti.

La proposta veniva approvata, nel primo caso, se avesse ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi; nel secondo caso, invece, veniva approvato il testo che avesse ottenuto più voti.

² V. XVIII Legislatura, Atti Camera dei deputati, disegno di legge costituzionale n. 1173.

Era, infine, demandato ad una legge il compito di disciplinare l'intera materia.

L'attuale testo³, così come approvato dalla Camera dei deputati, appare oggi in più punti migliorato. Esso prevede: a. una più articolata definizione dei limiti per l'esercizio dell'iniziativa popolare⁴; b. l'introduzione di un quorum strutturale per l'eventuale referendum; c. la previsione di un organo terzo che giudichi se le modifiche apportate eventualmente dalle Camere non siano meramente formali; d. l'introduzione di un sindacato preventivo di costituzionalità della legge votata dal Parlamento; e. il rinvio puntuale ad una legge, approvata, questa volta, a maggioranza assoluta, di ben specificati profili legati alla materia⁵.

Ma soprattutto, tra gli emendamenti operati, si è eliminata la tanto deprecata possibilità, in caso di variazioni fra il testo proposto e quello approvato dalle Camere, di un referendum che avrebbe dovuto aver ad oggetto entrambi gli atti. Con ciò, affidando al corpo elettorale una sorta di giudizio arbitrale tra la proposta di iniziativa popolare e quella fatta propria dalle Camere, che avrebbe potuto aprire un lacerante confronto tra cittadini e Parlamento; *colpevole*, quest'ultimo, di aver modificato il progetto iniziale.

Oggi, qualora le Camere approvino la proposta apportando modifiche non meramente formali e i promotori non rinuncino al testo originario, è indetto un referendum sul solo progetto di iniziativa popolare e, in caso di esito negativo, viene promulgato il testo approvato dalle Camere, se uscito indenne dal giudizio della Corte costituzionale.

4. Molte, come è noto, malgrado i miglioramenti apportati, le critiche avanzate dalla dottrina, sulle quali non intendo soffermarmi.

Quello che invece mi preme verificare è se, nonostante l'avvenuta attenuazione di quella che appariva una troppo netta contrapposizione tra volontà popolare (espressa nella proposta) e la volontà delle Camere (che avevano provveduto a modificarla), il progetto sia oggi davvero in grado di eliminare tale

³ V. XVIII Legislatura, atti Senato, disegno di legge n. 1089.

⁴ limiti che oggi sono i seguenti: 1. il rispetto della Costituzione; 2. L'esclusione dall'iniziativa popolare delle materie: a. di iniziativa riservata, b. che comportino la necessità di intese ed accordi, c. con una procedura od una maggioranza speciale per l'approvazione; 3. l'indicazione dei mezzi per far fronte ai nuovi e maggiori oneri di spesa; 4. il contenuto omogeneo (XVIII Legislatura, Atti Senato, disegno di legge costituzionale n. 1089 (art.1, comma 2).

⁵ Questi i punti da disciplinare: "il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare; il loro numero massimo; le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori; le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente; la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere (XVIII Legislatura, atti Senato, disegno di legge n. 1089 (art.1, comma 4).

conflitto o se, invece, rimangano elementi tali che possono favorirne l'emergenza, alterando così il vecchio rapporto tra rappresentati e rappresentanti, che, a parole, si vorrebbe mantenere.

Per quanto mi riguarda, condivido le molte riserve già espresse in questo senso da chi ha sottolineato come il progetto, nella sua formulazione attuale, mantenga fermo il pericolo di porre il legislatore in una posizione di indubbia subordinazione. Un legislatore reso dipendente da una volontà popolare in grado, se lo voglia, di impegnarlo ed influenzarlo non solo su questioni di primario rilievo per la società, ma sull'intera attività legislativa ad esso spettante; non ultima quella direttamente legata all'attuazione dell'indirizzo politico⁶.

Troppi, infatti, i profili che non convincono: gli ancora assai generici limiti dell'oggetto dell'iniziativa (di tipo soprattutto procedurale e non sostanziale); il mancato riferimento a limiti quantitativi, la cui definizione è interamente demandata alla legge di attuazione; l'assoluta mancanza, poi, di qualsivoglia forma di collaborazione tra i cittadini e i loro organi rappresentativi, costretti ad un confronto che li limita ai soli emendamenti formali; l'eccessivo rilievo, infine, attribuito ad un organo privo di qualsiasi reale legittimazione democratico-rappresentativa, quale è il comitato promotore, il quale delibera sulla proposta da inviare alle Camere ed è arbitro assoluto circa la stessa necessità di indire il referendum contro l'operato delle Camere medesime⁷.

Il risultato potrebbe così essere quello non di assottigliare, ma di divaricare ulteriormente la distanza tra rappresentati e rappresentanti, esposti a forme pressanti, e affatto collaborative di interferenza sul loro operato.

La questione, evidentemente, è tale da investire non solo la riforma in esame, ma la stessa forma di governo parlamentare, se non anche la forma di Stato. La quale potrebbe risentire di rischiose aperture verso istanze di tipo plebiscitario che, in una democrazia quale la nostra, ancora lontana da mature forme di partecipazione popolare che caratterizzano altri ordinamenti, potrebbero sfociare in nuovi autoritarismi.

Naturalmente si può discutere sulla reale portata di tali obiezioni.

Quello che però mi sembra incontrovertibile - e mi richiamo a quanto già detto inizialmente - è che, anche a ritenere non convincenti i rilievi ora formulati, quello che appare invece indubbio e indiscutibilmente influente sul loro giudizio finale, è che proposte di tal fatta si accompagnano oggi a significative trasformazioni del nostro sistema, che danno ad esse un significato ulteriore e

⁶ In questo senso v. in particolare G. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativa referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in "Osservatorio AIC", 2019, fasc. I-II, p. 230 ss.

⁷ Queste, in sostanza, le critiche più frequentemente espresse dalla dottrina, alla quale si rinvia genericamente.

peggiorativo quanto alla loro compatibilità con i nostri meccanismi rappresentativi.

Mi riferisco alle molte modifiche che le attuali forze di maggioranza sono venute operando sui delicati equilibri costituzionali posti a fondamento della nostra forma di governo, fin dalla nascita del nuovo Esecutivo. Modifiche che – a detta dello stesso Presidente del Consiglio - non sarebbero da considerare come rotture, ma sarebbero piuttosto espressione di un “cambiamento” rispetto a prassi non ritenute più in grado di guidare la sua evoluzione⁸.

“Rotture” o “cambiamenti” – comunque si vogliano intendere - che appaiono comunque pericolosamente diretti ad alterare, proprio nel suo nucleo fondamentale, i congegni istituzionali che fino ad oggi hanno guidato il nostro sistema.

Così, seguendo un ordine logico-temporale: a. l'utilizzo di formule ed istituti privatistici (il c.d. “contratto per il governo del cambiamento”) quali nuovi contenitori istituzionali del programma; b. l'abbandono di consolidate prassi costituzionali interpretative dei rapporti tra maggioranza di governo e Capo dello Stato durante la formazione dell' Esecutivo (il riferimento va naturalmente al conflitto apertosi tra Mattarella e Conte intorno alla nomina del ministro dell'Economia); c. l'affermazione, alla guida del Governo, di figure non previste dalla Costituzione, le quali vengono ad assumere un ruolo concorrente a competenze e decisioni spettanti invece agli organi necessari (v. il Comitato di conciliazione e il ruolo del tutto atipico assunto dai due vicepresidenti); d. la compressione, infine, della normale dialettica Governo-Parlamento nell'attuazione del programma, sfociata nel conflitto di attribuzioni deciso dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 17 di quest'anno.

Mi sembra che, combinando il progetto di riforma costituzionale in approvazione e i cambiamenti appena richiamati, emerga un quadro assai preoccupante quanto alla tenuta degli equilibri complessivi della nostra forma di governo e del suo impianto rappresentativo.

A guardar bene le cose, infatti, si impone una sua considerazione più articolata e inserita nel contesto generale, che potrebbe, alla fine, rendere tale progetto ben più pericoloso di quanto la sua mera formulazione possa far ritenere. E ciò proprio perché esso, ben lontano dall'apparire quale necessario rimedio al rafforzamento degli equilibri posti a fondamento dei meccanismi della nostra democrazia, appare piuttosto espressione di tendenze assai poco propense al rispetto dei principi e dei valori che gli hanno fino ad ora guidati e che a parole, ma solo a parole, si vuole rispettare.

⁸ V. il discorso programmatico pronunciato da Giuseppe Conte davanti alle Camere per chiedere la fiducia al Governo.

