

INTRODUZIONE *

ENZO CHELI**

Suggerimento di citazione

E. CHELI, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: un tema che torna di attualità. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'introduzione svolta 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".

** Vicepresidente emerito della Corte costituzionale

1. Il tema che forma l'oggetto di questa tavola rotonda è un tema antico che le vicende più recenti del nostro sistema politico hanno riportato di attualità. Il tema è antico perché si pose al centro di un grande dibattito fin dalla nascita delle democrazie moderne sulla linea dei principi che ispirarono le grandi rivoluzioni liberali del XVIII secolo, l'affermazione dei governi parlamentari del XIX secolo e, infine, la nascita degli Stati democratici del XX secolo.

Alla base di questo tema si pone, infatti, il problema comune a queste vicende storiche relativo all'imputazione ed all'esercizio della sovranità. Una sovranità che le rivoluzioni liberali sottraggono al potere esclusivo del monarca di investitura divina; che la Restaurazione affida alla Nazione (o allo Stato) per effetto del compromesso che matura tra re e popolo e che, infine, le democrazie contemporanee riconducono ad una titolarità esclusiva del popolo.

Ma la sovranità che nelle democrazie contemporanee spetta al popolo e soltanto al popolo chi ha il potere di esercitarla e come va esercitata? Direttamente dal popolo (eventualmente anche attraverso esecutori diretti vincolati alla sua volontà) o da organi rappresentativi del popolo come sono le Assemblee parlamentari?

La risposta che viene data a quest'ultima domanda è stata sinora, come sappiamo, favorevole alla democrazia rappresentativa per due ordini di ragioni. In primo luogo, per una ragione di ordine pratico, dal momento che in società dove l'elemento della cittadinanza assume dimensioni rilevanti la democrazia diretta (secondo il modello ateniese) assume inevitabilmente le caratteristiche di una utopia.

In secondo luogo, per una ragione che attiene alla struttura naturale dei sistemi politici che vedono la presenza necessaria di una classe dirigente cui spetta il compito di interpretare, orientare e guidare le aspirazioni della società individuando attraverso i meccanismi della selezione politica gli interessi pubblici. Da qui la conseguenza per cui la democrazia rappresentativa – anche attraverso l'opera selezionatrice degli interessi pubblici svolta dai partiti politici – finisce per esprimere la forma naturale degli ordinamenti di matrice liberale e democratica dell'area occidentale.

2. Questa vicenda si è rispecchiata puntualmente anche nel processo che ha condotto alla nascita della nostra carta repubblicana. Una costituzione dove – ai sensi del suo art. 1 – “la sovranità appartiene al popolo”, ma viene esercitata dal popolo “nelle forme e nei limiti della costituzione”, assumendo, quindi, le caratteristiche di una sovranità “costituita” e “non costituente”.

Questi limiti che la nostra costituzione impone per l'esercizio della sovranità, sono, come sappiamo, quelli propri di una democrazia rappresentativa che trova il suo perno in una forma di governo parlamentare. Questa forma di governo, rispetto al suo modello classico, fu peraltro

“corretta” dai nostri costituenti – ben consapevoli della tendenza in atto nelle democrazie contemporanee orientata ad arricchire l’effettiva partecipazione popolare all’esercizio della sovranità – attraverso l’introduzione di alcune, limitate forme di democrazia diretta individuate negli istituti della petizione (di cui all’art. 70), della iniziativa legislativa popolare (di cui all’art. 71) e del referendum abrogativo e confermativo (di cui agli artt. 75 e 138). E questo proprio per lasciare aperti alla partecipazione del popolo alcuni canali di esercizio diretto del potere sovrano.

3. Sappiamo che questi istituti di democrazia diretta non hanno goduto nella nostra storia repubblicana di particolare fortuna. La petizione e l’iniziativa legislativa popolare sono rimasti strumenti del tutto marginali e, in pratica, desueti. Dell’istituto del referendum abrogativo, dopo la legge attuativa del 1970, si è fatto, invece, un largo utilizzo, ma con i problemi che tutti conosciamo relativi sia al suo uso improprio sia alla crescente disaffezione che nei suoi confronti il corpo elettorale ha finito per manifestare nelle applicazioni più recenti. Senonché, come si accennava all’inizio, nel corso degli ultimi tempi il tema della democrazia diretta è ritornato di attualità come conseguenza dell’affermazione nelle elezioni politiche del Movimento 5 Stelle come forza di maggioranza relativa. Dico forza e non partito perché, com’è noto, questo movimento sorto dieci anni fa ha sempre rifiutato, per la sua critica radicale verso il passato, di assumere la qualifica di partito politico. Ora, l’aspetto che qui interessa è che il Movimento 5 Stelle, che oggi domina la scena parlamentare ed è la forza prevalente nel Governo, è portatore di una ideologia istituzionale che, pur non disdegnando di utilizzare gli strumenti tradizionali del governo parlamentare, valorizza al massimo nelle sue aspirazioni la democrazia diretta con uno spostamento degli strumenti dell’indirizzo politico fuori dalla sfera della democrazia rappresentativa. E questo in base ad un obbiettivo e ad una convinzione precisa.

L’obbiettivo è quello di scardinare la classe politica tradizionale, composta da professionisti della politica selezionati attraverso i partiti, per sostituirla con soggetti espressione diretta della base popolare; la convinzione è che i partiti ed il Parlamento come perni destinati a sostenere la democrazia rappresentativa costituiscano ormai, rispetto agli sviluppi in corso nella comunicazione politica affidata alla rete, una realtà obsoleta destinata ad essere rigenerata attraverso i nuovi strumenti della democrazia diretta. Con questa visione si mira pertanto a ribaltare il rapporto tra democrazia rappresentativa (quale forma dominante) e democrazia diretta (quale forma accessoria) fissato dalla nostra costituzione per far assurgere la democrazia diretta in posizione dominante.

4. Con la nascita del governo oggi in carica questa ideologia è entrata in una fase attuativa ed ha trovato una prima espressione (ancorché mascherata nel linguaggio ufficiale) nel programma di riforme costituzionali elaborato dal nuovo Ministero per le riforme istituzionali e la democrazia diretta, programma che, per il momento, si è tradotta nella proposta di riforma degli artt. 71 e 75 della costituzione al fine di introdurre una forma di referendum propositivo collegato all'iniziativa legislativa popolare, nonché nella proposta di riforma destinata a ridurre in ciascuna Camera il numero dei parlamentari. Mentre ambedue queste riforme hanno superato il primo esame parlamentare è stata, invece, per il momento accantonata una terza proposta, di cui si era parlato nel corso della campagna elettorale, relativa all'art. 67 della costituzione e diretta ad abolire il divieto di mandato imperativo.

5. Di queste proposte la più significativa per il tema che stiamo trattando è indubbiamente quella relativa all'introduzione di una forma di referendum propositivo. Riforma che, nel progetto presentato dal Governo e approvato dalla Camera, viene articolata nei seguenti passaggi: a) le proposte di legge di iniziativa popolare presentate da almeno 500.000 elettori devono essere approvate dalle Camere entro diciotto mesi; b) se l'approvazione non avviene le proposte vengono sottoposte a referendum popolare e sono approvate se ottengono una maggioranza di voti superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto; c) nel caso che le Camere approvino la proposta con modifiche il referendum non si svolge se le modifiche sono solo formali, ma si svolge, salvo rinuncia dei proponenti, se le modifiche sono sostanziali. La decisione circa la natura formale o sostanziale della modifica è affidata ad un "organo terzo" che dovrà essere individuato dalla legge ordinaria attuativa della riforma, da approvare a maggioranza assoluta; d) il referendum propositivo viene escluso per le leggi che violino la costituzione; che siano di iniziativa riservata; che presuppongano intese o accordi; che richiedano procedure o maggioranze speciali; che non provvedano a far fronte a nuove spese; che non abbiano contenuto omogeneo; e) sull'ammissibilità del referendum propositivo giudica la Corte costituzionale prima che la proposta venga presentata alle Camere, ma dopo che siano state raccolte almeno 200.000 firme; f) il progetto rafforza, infine, la praticabilità del referendum abrogativo di cui all'art. 75 della costituzione mediante l'abolizione dell'attuale quorum di partecipazione che viene sostituito dallo stesso quorum di approvazione fissato per il referendum propositivo.

6. L'idea del referendum propositivo non è del tutto nuova per il nostro sistema dal momento che di questo tipo di referendum si era già parlato all'Assemblea costituente nella relazione presentata da Mortati sulle forme di governo e,

successivamente, in occasione di alcuni tentativi (non realizzati) di riforme costituzionali, come quelle elaborate dalla Commissione bicamerale D'Alema nel 1997, dalla Commissione di esperti del Governo Letta nel 2013 e dal progetto Renzi – Boschi del 2016. Ma nonostante questi precedenti il progetto di cui si discute rappresenta pur sempre una grande novità rispetto al contesto europeo dove il referendum propositivo compare, al livello di leggi statali, soltanto in Svizzera e limitatamente alle leggi costituzionali o di riforma costituzionale.

7. Questo ad oggi è lo stato delle cose che pone alla scienza costituzionale due ordini di interrogativi cui, penso, sarebbe utile rispondere in questa tavola rotonda. In generale, la linea seguita dalla maggioranza e dal governo in carica in ordine al rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa rispetta il modello di forma di Stato (come democrazia rappresentativa) e di forma di governo (come governo parlamentare) tracciato dalla nostra costituzione o altera questo modello proponendo una riforma tendenzialmente eversiva di alcuni dei principi supremi del nostro ordinamento? E passando dal generale al particolare, la proposta di riforma degli artt. 71 e 75 della costituzione elaborata dal Governo e in corso di esame presso le Camere come va valutata? È una proposta condivisibile o criticabile sul piano della sua motivazione politica e della sua formulazione tecnica?