

DEMOCRAZIA DIRETTA E DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: UNA
RELAZIONE CHE MUTA COL MUTARE DEL SISTEMA POLITICO*

ORLANDO ROSELLI**

Suggerimento di citazione

O. ROSELLI, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa: una relazione che muta col mutare del sistema politico.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo riproduce l'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 Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: orlando.roselli@unifi.it

2 UNA RELAZIONE CHE MUTA COL MUTARE DEL SISTEMA POLITICO

1. Proverò a riflettere sul rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa contestualizzando l'evolversi del manifestarsi delle loro relazioni nella storia repubblicana.

Per contestualizzazione di queste due manifestazioni della partecipazione democratica intendo il porle in relazione con i caratteri e le profondissime trasformazioni del sistema politico.

Utilizzare questo metodo porta a ripensare, da un lato, ad alcune diffuse narrazioni sull'introduzione nel nostro ordinamento costituzionale degli istituti di partecipazione diretta, dall'altro, ad un modo d'intendere l'una e l'altra dimensione partecipativa.

Come noto, ad esempio, da molti si è ritenuto che i Costituenti siano stati prudenti, se non diffidenti, nel prevedere gli istituti di democrazia diretta.

Orbene, se una tale considerazione parte da un'astratta comparazione con altri modelli costituzionali, penso a quello elvetico, una tale conclusione potrebbe apparire fondata, ma ovviamente il ben altro sviluppo di tali istituti è necessitato dall'inserirsi in ben altra forma di governo.

Se ci si relaziona con il sistema politico non si può che essere ammirati dalla lungimiranza dei nostri Costituenti: il contesto di quegli anni, e lo sarà per alcuni decenni, è dato da partiti politici radicati, strutturati organizzativamente, sorretti da onnicomprensive visioni ideologiche che portano con sé la pretesa di essere i diretti esclusivi intermediari tra il corpo elettorale e le istituzioni. Sono loro ad avere nel proprio *dna* una scarsa propensione a favorire il relazionarsi diretto del corpo elettorale con la dimensione istituzionale.

Pertanto, ritengo un esito straordinario l'aver previsto, da parte dei Costituenti, non solo il referendum abrogativo o quello eventuale nel procedimento di revisione costituzionale, ma anche, già nell'allora art. 123 Costituzione, il referendum su leggi e atti amministrativi delle Regioni nei futuri Statuti ordinari e si tenga conto che la Costituzione, come noto, prevedeva, tra le disposizioni transitorie, che le elezioni dei Consigli regionali dovessero essere indette entro un anno dalla sua entrata in vigore. Senza considerare poi i referendum di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 132 della Costituzione.

Semmai, ed è qui che probabilmente nasce l'equivoco di una parte della dottrina, il Costituente ha pensato gli istituti di partecipazione *non in funzione contestativa della funzione della rappresentanza politica*, ma integrativa, di stimolo, di ulteriore coinvolgimento democratico. Un modo per potenziare il carattere democratico complessivo della Repubblica.

2. Tralasciamo, per il suo arcaico profilo, l'istituto della petizione; ma significativa è stata, al di là della sua utilizzazione e presa in considerazione, la

previsione dell'iniziativa legislativa popolare, per l'aver inserito nel processo legislativo dalla natura rappresentativa un connotato, almeno potenziale, di partecipazione democratica diretta.

Non è un caso che tra le iniziali inattuazioni costituzionali troviamo quella relativa alla disciplina del referendum abrogativo, dovendo attendere, come noto, la legge del 1970 e che per tale lunga inattuazione non si siano avute rilevanti reazioni, proprio per le ragioni sopra esposte: non era tra le priorità delle principali forze politiche né di maggioranza né di opposizione, lo diventerà in previsione della ormai imminente approvazione della legge sul divorzio.

Ma gli anni 70 sono anche anni di forte risveglio riformatore, in cui le forze politiche tradizionali percepiscono l'esigenza di un recupero di partecipazione: si pensi alla promulgazione della legge 300 del maggio 1970 (il c.d. Statuto dei lavoratori), lo stesso mese che vede le prime elezioni dei Consigli delle Regioni ordinarie; si pensi ai Consigli di Quartiere e ai Consigli di Istituto scolastico, in cui peraltro la partecipazione continua ad essere mediata dalle forze politiche, al punto che in alcune realtà rappresentano più strumento di organizzazione del consenso che di partecipazione.

Nondimeno, con il passare degli anni, segnali allarmanti della crisi della rappresentanza si fanno sempre più evidenti, sul piano politico (precipitando la partecipazione alle competizioni elettorali dalle vette di oltre il 90% delle prime legislature) e su quello istituzionale (un giovanissimo Enzo Cheli, in un saggio degli anni sessanta, tra i primi parlerà di crisi della centralità del Parlamento).

Si apre un contesto di valorizzazione dell'istituto referendario. Ma, per ragioni che qui non possiamo analizzare, con il tempo lo stesso istituto incontra limiti di partecipazione che ne inficiano, di frequente, l'esito abrogativo.

3. Si è così avviata un'epoca di crisi delle forme tradizionali di partecipazione democratica, che si è cercato di contrastare anche con ulteriori possibilità di democrazia diretta, attraverso le quali consentire al sistema politico in deficit di credibilità di ritrovare sintonia con il Paese: è questa, a me sembra, sia stata la *ratio* della legge costituzionale n. 2 del 1989 che ha previsto un referendum di indirizzo su di un passaggio fondamentale del processo di integrazione europea.

Non è un caso che nei più rilevanti progetti di riforma costituzionale il tema della revisione degli istituti di democrazia diretta sia tra quelli presi in considerazione (mi limito qui a ricordare il progetto della c.d. Commissione D'Alema del 1997 e la riforma costituzionale bocciata dal referendum non confermativo del dicembre 2016).

4. Tema che ritorna di stringente attualità nella presente legislatura che vede il disegno di revisione costituzionale n. 1089, su “Iniziativa legislativa popolare e referendum”, approvato in prima lettura alla Camera.

Un aspetto significativo del progetto è il combinarsi della possibilità di presentare un disegno di legge popolare ‘rinforzato’, in quanto corredato da almeno 500.00 firme di elettori, con la possibilità che, in caso di sua non approvazione da parte del Parlamento entro 18 mesi o di approvazione con modifiche “non meramente formali” su richiesta dei proponenti, si possa pervenire a referendum deliberativo.

Ma un dato emblematico è rappresentato dal consistente depotenziamento del requisito della partecipazione sia per il referendum abrogativo che per quello deliberativo, essendo richiesto solo che la proposta ottenga “la maggioranza dei voti validamente espressi” superiore ad “un quarto degli aventi diritto al voto”. L’esito è quello, paradossale, di postulare istituti di democrazia diretta che prescindono da una significativa partecipazione. Come dire, che si postula un istituto di democrazia diretta che può, di regola, dispiegare i propri effetti con una legittimazione democratica inferiore a quella prodotta dai meccanismi della rappresentanza politica.

Peculiarità questa che, sommata alle criticità di disciplina del referendum propositivo ben evidenziate nel corso del Seminario da Ugo De Siervo e Giovanni Tarli Barbieri, finisce per porre in tensione l’attività parlamentare (cioè il circuito rappresentativo) con le dinamiche partecipative.

Ma questo, dal punto di vista sistemico, rappresenta un limite del progetto di riforma: il carattere democratico della Repubblica si promuove, valorizza, potenzia, attraverso le plurali opportunità offerte sia dalle dinamiche proprie della democrazia rappresentativa che dalle opportunità costituite da istituti e circuiti di democrazia diretta. Del resto, sia l’una che l’altra sono manifestazioni di partecipazione: pensare questa caratteristica solo delle modalità di democrazia diretta è concettualmente fuorviante e non corrispondente alla realtà: le competizioni elettorali sono la manifestazione della partecipazione (in quelle politiche ed europee nel nostro Paese) di decine di milioni di elettori.

Non c’è dubbio che nelle società post-moderne entrambe le forme tradizionali di partecipazione siano in crisi, ma il recupero del coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali comporta non la contrapposizione tra le varie modalità ma la costruzione di una rete sinergica che affianchi ai circuiti rappresentativi quelli di partecipazione diretta (ulteriormente potenziati, eventualmente anche attraverso l’uso rigorosamente regolamentato delle nuove tecnologie) e le varieguate manifestazioni di democrazia partecipativa.