

La sfida del referendum propositivo: correggere o svuotare la democrazia rappresentativa

di Stefano Ceccanti

Con la giornata di oggi e la scadenza degli emendamenti al testo-base inizia quella che si presenta, almeno al momento, come una delle più nette battaglie della legislatura. Non perché lo strumento in sé che si immagina di introdurre sia di per sé negativo, ma perché fin qui enormi appaiono le distanze nel modo di immaginarlo, che rivelano anche concezioni sin qui non componibili del suo intreccio con la democrazia rappresentativa.

1. Partiamo dal diritto comparato

Scegliamo come punto di partenza lo sguardo ampio che ci consentono gli studi di diritto comparato, per non rimanere confinati in un angusto dibattito italo-centrico.

Il più recente studio di diritto comparato pubblicato in Italia ("Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato", CEDAM, Padova, 2017; a cura di E. Garcia, E. Palici di Suni e M. Rogoff) riassume efficacemente gli argomenti contrari e quelli favorevoli agli istituti di democrazia diretta (pagg. 4/6). Tra i contrari figurano anzitutto il carattere anti-compromissorio ossia di gioco a somma zero delle scelte binarie sì-no, quello semplificato all'estremo dei problemi complessi soggiacenti al quesito e quello dello sviamento del significato del voto dal quesito in sé alla valutazione delle personalità alla guida degli schieramenti referendari. Tra quelli favorevoli, o comunque che neutralizzano i precedenti, la positività che un nodo gordiano venga comunque tagliato quando un compromesso non è comunque possibile, il fatto che la semplificazione si operi comunque anche nella scelta dei rappresentanti e la stessa cosa si verifichi anche per il peso delle leadership.

In più gli Autori segnalano due altri importanti aspetti.

In primo luogo ricordano la fondamentale osservazione di Mortati, secondo il quale non è casuale che gli strumenti referendari siano previsti in modo più incisivo laddove non vi è il rapporto fiduciario e neanche lo scioglimento anticipato delle Assemblee elettive perché il sistema ritrova lì un elemento di flessibilità rispetto alla rigidità della durata fissa degli organi (pp. 104-105). Trasporre un uso intensivo dei referendum, specie se in alternativa a testi parlamentari, dentro forme di governo dove è previsto lo scioglimento anticipato, anche al fine di superare una possibile discrasia di orientamenti tra rappresentati e rappresentanti, porterebbe con sé il tema della possibile delegittimazione delle assemblee smentite dall'esito referendario.

In secondo luogo segnalano, a proposito dell'esperienza californiana, una delle più sviluppate e studiate, gli esiti problematici delle scelte sulle leggi di spesa, svincolate da un quadro generale di bilancio, che possono portare a favorire interessi particolaristici di breve periodo (p. 243) e di quelle sui diritti delle minoranze (p. 245).

A queste cautele, e soprattutto a chi cita con enfasi il caso svizzero, va poi segnalato quanto sottolinea Norberto Bobbio nel suo saggio del 1975 "Quali alternative alla democrazia rappresentativa?", ripubblicato nel numero di dicembre di "Mondoperaio" sulla diversa dimensione di scala delle democrazie: "Rousseau peraltro sapeva – e lo sapeva anche Montesquieu – che la democrazia diretta, la democrazia dell'agorà contrapposta alla democrazia dell'aula, era un regime adatto ai piccoli Stati, a quegli Stati, appunto, le cui dimensioni permettevano ai cittadini (che poi erano una piccola parte soltanto degli abitanti di una città) di riunirsi tutti insieme in piazza" (p. 59). Né si dica che oggi, rispetto a quando scriveva Bobbio, le nuove tecnologie siano prive di ambiguità così da configurare un'agorà moderna di cittadini consapevoli. La Svizzera, nonostante il radicamento di quelle procedure e la diversa dimensione di scala, è anche non

casualmente il luogo dove si è svolto il convegno “Misinformation in referenda” (Losanna – 30 e 31 agosto 2018) di cui ha parlato nella sua memoria il professor Carlo Fusaro, proprio a proposito delle distorsioni informative condotte da imprenditori politici populistici

Cosa concludere quindi, come impostazione di fondo, bilanciando questi diversi argomenti? Esattamente ciò che conclude Norberto Bobbio: “la democrazia diretta può essere un utile correttivo della democrazia indiretta, ma non può surrogarla” (p. 65) anche perché la democrazia rappresentativa, pur con tutti i suoi difetti, “è un sistema migliore di quelli che l’hanno preceduto e di quelli che sinora l’hanno seguito” (p. 66).

2. Le conseguenze che discendono dall’opzione per l’integrazione e non per la contrapposizione e gli aspetti su cui è chiaro il dissenso

Sulla base di questa impostazione, che è quella di Norberto Bobbio, ma anche e soprattutto quella della nostra Costituzione, le differenze tra di noi non sono tra chi propone di restare fermi allo status quo e chi invece sostiene il testo della maggioranza. Non abbiamo una concezione sacrale delle concrete norme entrate in vigore nel 1948 e conosciamo bene le proposte originarie più incisive elaborate da Mortati, per certi versi presbiteri. Non a caso il primo testo di riforma in materia è in questa legislatura quello presentato da me e faceva a seguito ad analoghe iniziative del centrosinistra nelle legislature precedenti, compresa la riforma costituzionale bocciata nella scorsa legislatura.

Ciò che consideriamo non superabile come Pd è appunto la scelta dell’integrazione tra le due logiche, quella di una democrazia che è e deve restare primariamente rappresentativa anche se può e deve avere correttivi aggiornati di democrazia diretta.

Le differenze sono al momento profonde al punto che, almeno al momento, si può parlare di netta opposizione tra la nostra impostazione di integrazione e quella di alternatività dell’attuale maggioranza tant’è che riteniamo di possa parlare, a proposito del testo di maggioranza, di rottura di quell’equilibrio e, quindi, dei principi supremi che si condensano nella formula della “forma repubblicana” ex art. 138 Cost.

I tre punti-chiave sono i seguenti e sono ben noti: la questione del quorum, i limiti di materia e il rapporto tra progetto popolare e controprogetto parlamentare.

La prima questione è nota ed è forse la più facilmente comprensibile. Abbassare il quorum strutturale rispetto a quello fissato dal Costituente, pensato per un contesto di partecipazione superiore al novanta per cento degli aventi diritto, è scelta pienamente razionale. Da tempo sono state proposte ipotesi ben fondate, come il fissarlo alla metà più uno dei votanti alle precedenti politiche, oppure fissare direttamente il consenso del Sì, purché superiori ai No, ad un quarto degli aventi diritto, unificando quindi entrambi i quorum. Si possono anche formulare ulteriori ipotesi, ma il punto chiave è che non si può eliminarne del tutto l’esigenza, affidandosi al solo voto dei partecipanti e lasciando così la strada aperta a possibili dittature di minoranze. Così hanno convenuto pressoché tutti gli esperti auditi.

La seconda è la scelta dei limiti, che non possono essere troppo generici ma specifici e coinvolge in particolare la questione delle leggi di spesa, sia in relazione alla questione generale della possibilità di riscrittura surrettizia della legge di bilancio (la cui iniziativa è non casualmente riservata al Governo), sia a quella specifica dei vincoli posti dalla riforma costituzionale del 2012 sulla stabilità di bilancio, sia della relativa facilità di individuare pressoché immediatamente i beneficiari di alcuni interventi e invece della difficoltà di percepire i danneggiati (su tutti questi profili e in particolare sul terzo, ove si segnala che lo sfalsamento tra beneficiari e danneggiati come causa di espansione incontrollata della spesa pubblica era già stata indagata da Amilcare Puviani e dalla scuola di finanza pubblica italiana a fine ‘800, cfr. R. Perna “Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana” ne “Il Filangieri” 2011). La questione dei limiti specifici coinvolge vari altri aspetti, in particolare quello della legislazione penale e di procedura penale, facili oggetti di tentazioni populistiche. In generale è evidente

che se ad uno strumento più debole, il referendum abrogativo, se ne aggiunge uno più forte, propositivo, se si vuole mantenere la logica dell'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa i limiti devono essere almeno gli stessi, se non più incisivi.

La terza è il rapporto tra iniziativa popolare e replica parlamentare. Come accade col referendum abrogativo, è ragionevole che laddove ci sia comunanza nei principi ispiratori o nei contenuti normativi fondamentali con la replica parlamentare l'iniziativa sia da considerarsi esaurita, avendo imposto nell'agenda sia il tema sia sostanzialmente la soluzione. Se invece il Parlamento decide di non legiferare o di andare in direzione chiaramente diversa è ragionevole che a quel punto l'iniziativa popolare sfidi il diritto vigente. Altra cosa è invece, anche di fronte a variazioni minime, proporre seccamente all'elettore la scelta tra status quo, proposta popolare e controprogetto parlamentare. Ciò significa muoversi chiaramente nell'ottica dell'alternatività tra le due logiche perché la proposta di derivazione popolare è vista comunque come intoccabile, non negoziabile.

3. Conclusione: non temiamo l'innovazione del referendum propositivo, ma combattiamo questa specifica innovazione

Se le caratteristiche del testo restano queste sui tre aspetti segnalati e qualificanti non possiamo che confermare un'opposizione radicale perché mentre noi proponiamo un'innovazione meditata (e non, ripeto, la modifica in sé dell'articolo 71) qui ci troviamo di fronte a uno scardinamento della democrazia rappresentativa invece che ad un suo arricchimento. Un'opposizione che in tutte le sedi farà valere la lesione dei principi supremi dell'ordinamento quando invece sarebbe stata e sarebbe possibile una convergenza a due terzi su un nuovo strumento, innovativo ma prudente e meditato nelle sue caratteristiche.

Innovare si può, si deve, in continuità coi principi dell'ordinamento, ma, come ricordava Norberto Bobbio, pur con tutti i suoi difetti e con le integrazioni da operare, è bene sapere che tutti coloro – non pochi – che hanno invece pensato di superare la democrazia rappresentativa con una democrazia diretta hanno finito semplicemente per trovarsi in una non democrazia.