



## **Premier forte e democrazia debole. Gli istituti di democrazia partecipativa: chi li ha visti?**

*di Salvatore Bonfiglio<sup>1</sup>*

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

### **1. Verso una democrazia governante?**

Il testo di legge di revisione costituzionale approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004 presenta un forte disequilibrio istituzionale a favore del Presidente del Consiglio-Primo Ministro. Ciò emerge chiaramente in relazione ad almeno tre aspetti fondamentali: *a)* la sua elezione quasi diretta da parte del corpo elettorale; *b)* la regola antiribaltone che “forza” il rapporto fiduciario; *c)* la disciplina dello scioglimento anticipato della Camera dei deputati.

Di per sé non stupisce che lo scioglimento anticipato sia concepito prevalentemente come uno strumento utilizzato dal Governo su iniziativa del Premier: così è in molti regimi parlamentari contemporanei, dove i governi spesso decidono, in momenti a loro favorevoli, di provocare lo scioglimento con l’obiettivo di essere riconfermati. Nel Regno Unito, ad esempio, già nel 1919 il Primo Ministro Lloyd George metteva fine ad una lunga tradizione secondo cui il Gabinetto tutto intero proponeva lo scioglimento alla Corona e stabiliva la convenzione costituzionale, ancora oggi incontestata, che conferisce esclusivamente al Primo Ministro inglese l’iniziativa dello scioglimento<sup>2</sup>.

In tutti i regimi parlamentari, però, l’esercizio di tale potere incontra sempre dei limiti giuridici, formalmente previsti dalle costituzioni o legati all’affermarsi di convenzioni costituzionali, in modo tale che lo scioglimento anticipato non possa essere comunque inteso come un potere personale del Primo Ministro, ma di quest’ultimo in quanto *leader* della maggioranza politico-parlamentare. Tale aspetto è importante almeno per due principali ragioni: innanzitutto, il

---

<sup>1</sup> Professore associato di Diritto pubblico comparato - Università degli Studi “Roma Tre”.

<sup>2</sup> I. W. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, 1965, pp. 418-419. Occorre ricordare che una parte della dottrina considera non definitivo l’allontanamento del sovrano dalla decisione sostanziale dello scioglimento anticipato. Sul punto si veda G. Caravale, *Il governo del premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, pp. 88.

Premier non usa il suo potere *contro* la volontà della maggioranza parlamentare; inoltre, non vi è alcun automatico scioglimento quale conseguenza delle dimissioni del Primo Ministro. In occasione del cambio al vertice del partito conservatore, ad esempio, la signora Thatcher si dimise dalla carica di Primo Ministro, senza poter procedere prima a nuove elezioni generali, per non ostacolare la nomina del nuovo *leader* conservatore Major.

In presenza di governi di coalizioni, quasi certamente guidati dai *leader* delle forze politiche elettoralmente più forti, la regola antiribaltone può produrre effetti diversi, tra loro addirittura contrastanti in relazione allo scioglimento anticipato: da un lato, essa trasforma quest'ultimo in un potere personale del *Premier*; dall'altro, in alcune particolari circostanze, quando una piccola forza politica della coalizione governativa è numericamente indispensabile per la maggioranza politico-parlamentare e, quindi, per l'esistenza stessa del Governo, la regola antiribaltone potrebbe essere da quella utilizzata per indebolire o, perfino, "ricattare" il Primo Ministro, il quale si troverebbe tra le mani una bomba ad orologeria, lo scioglimento anticipato, confezionata non dalla opposizione ma da un alleato di governo.

Per quanto riguarda la forma di governo e il sistema delle garanzie, nel complesso il disegno costituzionale si ispira ad un modello di *democrazia governante* che rafforza il Governo e il Premier, indebolendo il Parlamento, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Si tratta di una idea di *democrazia plebiscitaria* la cui chiave di volta è costituita dal momento elettorale per la "elezione" dei governi piuttosto che dei rappresentanti.

## **2. Un grande assente: la riforma del referendum abrogativo**

Nel progetto di riforma costituzionale vengono ignorati gli istituti di democrazia partecipativa, che possono costituire un *contropotere*, soprattutto in un quadro di tendenziale depotenziamento della democrazia di tipo rappresentativo.

I costituenti avevano pensato al referendum come un istituto certamente compatibile<sup>3</sup> ma complementare e correttivo rispetto al sistema parlamentare, non riconducibile ad una tipologia di legislazione diretta. Il referendum con effetto giuridico meramente abrogativo si configura nel testo costituzionale come strumento di democrazia partecipativa. La prassi applicativa dell'istituto, però, ha parzialmente cambiato la sua natura giuridica, nonostante la giurisprudenza della Corte costituzionale, date le lacune presenti nella disciplina legislativa dell'uso del referendum, abbia

---

<sup>3</sup> R. Carré de Malberg, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du droit public*, 1931, p. 225; C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946.

assunto un ruolo di supplenza nella precisazione e delimitazione dei requisiti di ammissibilità delle richieste di referendum. Attraverso la tecnica del ritaglio manipolativo del testo di legge, alcune iniziative referendarie, anche in materia elettorale, hanno avuto, in realtà, non soltanto effetti abrogativi ma anche sostanzialmente propositivi.

Nel testo finale approvato dalla terza Commissione Bicamerale erano state introdotte alcune novità per potenziare l'istituto semplificandone l'utilizzazione e impedendone usi distorti mediante la tecnica del ritaglio: il giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale sulle richieste referendarie era stato anticipato al momento della raccolta di centomila firme; inoltre, era stato costituzionalizzato il principio secondo cui la proposta referendaria dovesse avere per oggetto disposizioni normative omogenee, confermando così la giurisprudenza della Corte costituzionale sui limiti normativi dell'uso del referendum abrogativo in sede di giudizio di ammissibilità.

### **3. Iniziativa legislativa popolare e referendum approvativo**

Il progetto definitivo della terza Commissione Bicamerale aveva anche introdotto l'istituto del referendum approvativo per le proposte di iniziativa popolare presentate da 800.000 elettori qualora il Parlamento non si fosse pronunciato entro 24 mesi dalla presentazione.

La proposta potenziava così un altro strumento di democrazia partecipativa, l'iniziativa legislativa popolare, che, per quanto previsto dalla Costituzione (art. 71, comma 2), ha avuto sino ad oggi, vista la sua mancata e concreta attuazione attraverso una legge *ad hoc*, uno scarso peso, anche nei regolamenti parlamentari sul procedimento legislativo.

In effetti, l'orientamento dei costituenti – prevalentemente a favore dell'esclusivo principio della democrazia rappresentativa – considerava con sufficienza e con sospetto tutti gli strumenti di democrazia diretta e le relative proposte fatte durante i lavori della Costituente. Il testo presentato da Mortati sull'iniziativa popolare ebbe qualche consenso e tante critiche. Molti intendevano l'istituto come “perturbante” delle linee direttive governative, mentre, secondo l'insigne autore, esso si giustificava proprio per questa ragione: come un mezzo concreto attribuito al popolo sovrano «per esprimere efficacemente un proprio orientamento anche in difformità con l'orientamento governativo»<sup>4</sup>. Inoltre, per dare peso all'istituto, Mortati proponeva che si sarebbe dovuto prevedere anche l'indizione di un referendum sul testo popolare nel caso in cui il Parlamento avesse respinto la proposta di iniziativa popolare.

---

<sup>4</sup> In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, II Sottocommissione, seduta 24 ottobre 1946, p. 1240.

Questa proposta di Mortati fu scartata, perché la preoccupazione maggiore dei costituenti era quella di affermare che l'attività legislativa fosse monopolizzata dagli istituti di democrazia rappresentativa.

Per tale ragione il modello accettato fu quello dell'iniziativa popolare, il cui destinatario fosse non il popolo ma il Parlamento, per includerla nel procedimento legislativo in armonia con il principio della rappresentanza politica<sup>5</sup>.

Questo modello oggi, però, va in parte corretto per rafforzare tutti gli strumenti di democrazia partecipativa intesi come *contropoteri*, come freni e limiti dell'arbitrio della maggioranza.

#### **4. Considerazioni conclusive. Il problema delle forme e dei modi in cui si attua l'esercizio della sovranità popolare: oltre la democrazia governante**

Vi è una tendenza comune a tutti i sistemi politici contemporanei, indipendentemente dalle differenze, più o meno significative, legate alle diverse forme di governo: l'affermarsi di una concezione decisionista e governante della democrazia, che sacrifica la rappresentanza politica e la partecipazione dei cittadini. L'esercizio della sovranità popolare trova in questo modello di *democrazia governante* la sua massima ed *esclusiva* espressione nell'investitura del *Premier*, la cui legittimazione politica risulta così essere più forte rispetto a quella delle assemblee politiche elettive.

Dietro l'esigenza del coordinamento tra i poteri e della efficienza dei processi decisionali vi è il pericolo di un forte affievolimento del principio della separazione dei poteri e si nasconde a volte la tendenza ad una notevole concentrazione del potere nelle mani della maggioranza. La democrazia, invece, non può essere intesa semplicemente come governo della maggioranza. Nel modello di *democrazia governante* l'esercizio della sovranità popolare si identifica con l'*election day*, ignorando o sottovalutando gli istituti di democrazia diretta, in quanto incompatibili con la teoria della governabilità, che tende a giustificare un sistema "chiuso" ed impermeabile agli "eccessi" di domanda sociale (nuovi diritti, interessi e bisogni emergenti, ecc.)<sup>6</sup>, e che considera il cittadino non un soggetto politicamente attivo e in grado di decidere, ma un consumatore capace soltanto di esprimere il suo gradimento sull'"offerta" politica.

In ultima analisi, non so se è inarrestabile la crisi della democrazia rappresentativa e il definitivo prevalere della *democrazia governante*, certo è che in questo contesto per rinvigorire la

---

<sup>5</sup> D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, 1990, p. 12.

<sup>6</sup> N. Luhman, *Potere e complessità sociale*, Milano, 1979.

democrazia è necessario un articolato sistema di garanzie costituzionali, partiti politici ben strutturati, nonché concrete forme di attuazione dell'esercizio della sovranità popolare, a cominciare dalla rivitalizzazione degli istituti di democrazia partecipativa.