

UN REFERENDUM CHE COLPISCE PARLAMENTO E DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

*Un provvedimento che per i suoi contenuti e per la rigidità dei meccanismi che introduce “sembra non a caso far parte – coerentemente dal punto di vista di alcuni proponenti – di un complessivo progetto di **superamento o ridimensionamento della democrazia di natura rappresentativa**”.*

*Queste parole, con cui il professor Carlo Fusaro lo scorso dicembre ha contribuito all'istruttoria legislativa della Commissione affari costituzionali relativa alle proposte di legge di modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare – il suo riferimento è al testo C. 1173 cost. D'Uva – colgono in pieno il pericolo rappresentato da questa riforma voluta dal governo “giallo-verde”, che introduce nel nostro ordinamento il nuovo istituto del **referendum propositivo**.*

*Un istituto che di per sé non è negativo, tanto che anche il **Partito democratico** ha presentato, ancor prima della C. 1173, una **proposta di legge** che lo introduce, la C. 726, con primo firmatario **Stefano Ceccanti**. Presentazione che ha fatto seguito, peraltro, ad analoghe iniziative del centrosinistra nelle precedenti legislature, compresa l'ultima riforma costituzionale bocciata il 4 dicembre 2016.*

*Il punto fondamentale e per noi insuperabile, però, è che la logica della **democrazia diretta** può integrare e anche correggere, per rafforzarla, la **democrazia rappresentativa**, ma non può in alcun modo surrogarla o puntare a soppiantarla.*

*Un'idea, questa, che è invece chiaramente radicata all'interno del Movimento 5 Stelle. Del resto lo ha esplicitamente teorizzato, anche in un'intervista di qualche tempo fa, Davide **Casaleggio**, secondo il quale “il **superamento della democrazia rappresentativa è inevitabile**”, con il **Parlamento** che tra qualche tempo “**non sarà più necessario in questa forma**”.*

*Per questo, pur scegliendo – con coerenza rispetto alle posizioni innovative degli scorsi anni e con senso di responsabilità nei confronti del buon funzionamento delle nostre istituzioni – una linea che ha portato a miglioramenti normativi in grado di “**ridurre il danno**” provocato da questa riforma, il **Partito democratico** mantiene una posizione di **netta contrarietà***

*rispetto ad un provvedimento che introduce una sorta di “**potere legislativo popolare concorrente e alternativo**” rispetto a quello assegnato alle Camere dall’articolo 70 della Costituzione, come ha osservato nel corso delle audizioni in Commissione un altro professore, Andrea Morrone.*

*Siamo dunque, indiscutibilmente, all’interno di una **visione alternativa alla democrazia rappresentativa**.*

*Una visione, a ben vedere, nemmeno di effettiva democrazia diretta, ma “**finto-diretta**”, per non dire “**etero-diretta**” da minoranze ben organizzate e guidate – il riferimento alla Casaleggio & Associati non è casuale, ma voluto – da soggetti privati portatori di privati interessi.*

*Soggetti che dietro la retorica del superamento della divisione tra popolo ed élite e attraverso l’utilizzo sempre più ampio di nuove tecnologie fondate su internet in grado di superare, a loro avviso, ogni forma di mediazione politica e sociale, finirebbero per favorire la riduzione della **democrazia**, come ha sottolineato Massimo Cacciari, ad una “**chiacchiera in Rete**, organizzata, diretta e decisa nei suoi esiti dai padroni della stessa”.*

I CONTENUTI DELLA RIFORMA

Ad essere modificato, con questo provvedimento, è l’**articolo 71 della Costituzione**, nella parte in cui disciplina l’**iniziativa legislativa popolare**: a fianco di quella odierna, che prevede la raccolta di firme di almeno 50 mila elettori, viene introdotta infatti una **procedura “rinforzata”** che si può concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una **consultazione referendaria**.

Questa nuova procedura prevede che le proposte di legge di **iniziativa popolare ordinaria** siano sottoscritte da almeno **500 mila elettori**, dopo di che si avvia un procedimento che porta all’approvazione del testo da parte delle Camere **entro 18 mesi** oppure – nel caso in cui, nello stesso arco di tempo, le Camere non abbiano concluso l’*iter* parlamentare, abbiano approvato un testo diverso o lo abbiano respinto – ad un **referendum propositivo**, appunto.

Da sottolineare che sull’**ammissibilità** del referendum sarà la **Corte costituzionale** a giudicare prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno **200 mila firme**.

Da sottolineare anche, e soprattutto, che per questa iniziativa legislativa “rinforzata” **non vengono posti veri limiti di materia**.

Si indicano solo dei **parametri di ammissibilità** dell’eventuale referendum che appaiono piuttosto **generici**: non è ammissibile se non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se

richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi e maggiori oneri che la proposta di legge importi (sarà la Corte costituzionale a giudicare la corretta quantificazione e copertura degli oneri finanziari) e se non ha contenuto omogeneo.

Quanto alla tipologia di leggi, vengono espressamente escluse dalla possibilità di iniziativa popolare “rinforzata” le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, facendo riferimento solo alle **leggi ordinarie**.

Per essere più precisi riguardo l'*iter* parlamentare e le successive fasi, se entro i 18 mesi dalla presentazione **le Camere non approvano la proposta**, la stessa deve essere sottoposta a **referendum** “per deliberarne l’approvazione”. Dopo di che la proposta è approvata se ottiene **almeno il 25 per cento dei voti dell’intero corpo elettorale**.

Se invece nel termine dei 18 mesi **le Camere approvano la proposta in un testo diverso** da quello presentato, si deve comunque svolgere il **referendum**. In questo secondo caso sarà su entrambi i testi, con i cittadini chiamati a scegliere dapprima tra **due opzioni** (“sì” o “no” alla proposta di legge) e, nel caso di voto favorevole, ad esprimersi contestualmente tra i **due testi alternativi**, quello iniziale e quello approvato dalle Camere.

Nel caso in cui raggiungano **almeno il 25 per cento dei “sì”**, e dunque siano approvati, entrambi i testi, viene promulgato approvato **quello che ha ottenuto complessivamente più voti**.

LA QUESTIONE DEL **QUORUM** : RIDOTTO IL DANNO

Nel **testo iniziale** non era previsto, per la validità del referendum, **alcun quorum** di partecipazione o di approvazione. Ad essere approvata, cioè, sarebbe stata la proposta di legge che avesse **semplicemente** ottenuto la **maggioranza dei voti validamente espressi**.

È **grazie al Partito democratico** e ad un **emendamento** presentato da Stefano **Ceccanti** che è stato inserito, nel corso del dibattito in commissione Affari costituzionali, il **quorum di approvazione al 25 per cento**. I “sì”, quindi, non dovranno solo battere i “no”, ma dovranno raggiungere circa **12 milioni e mezzo di voti**, cifra corrispondente ad un quarto del corpo elettorale.

Si è così arrivati ad una importante **“riduzione del danno”**, perché con il “quorum zero” si sarebbe lasciata aperta la strada a **possibili “dittature” di minoranze** ben organizzate – magari legate a lobby di interessi particolari e comitati d’affare – che avrebbero potuto approfittare dell’apatia generale e dello scarso interesse su determinati temi per condizionare la vita pubblica.

Oltretutto il **quorum al 25 per cento**, che è stato fissato in modo uniforme **anche** per il **referendum abrogativo**, ha il pregio di spingere **chi è contrario** al quesito

referendario ad entrare nel merito e a battersi **con chiarezza per il “no”** invece di puntare sull’astensione approfittando della componente fisiologica del non voto per aggiungersi ad essa e far fallire la consultazione.

A proposito poi di riduzione del danno, va segnalato che grazie a un secondo emendamento presentato sempre da Ceccanti in Commissione, la **legge di attuazione** della riforma dovrà essere votata non a maggioranza semplice, come previsto in origine, ma a **maggioranza assoluta di entrambe le Camere**.

L’ASSENZA DI VERI LIMITI DI MATERIA, UN SERIO PROBLEMA

Fermi restando i parametri di ammissibilità dell’eventuale referendum, come già accennato questa riforma di modifica costituzionale **non pone veri limiti di materia** per l’iniziativa legislativa “rinforzata” e per il testo oggetto di votazione referendaria.

Questo avviene **a differenza di quanto accade per il referendum abrogativo**, perché l’articolo 75 della Costituzione stabilisce che non ne è ammesso lo svolgimento per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e indulto e per quelle che autorizzano la ratifica di trattati internazionali.

Il **primo serio problema**, allora, è rappresentato dal fatto che se ad uno strumento più debole, il referendum abrogativo, se ne aggiunge uno più forte come quello propositivo, volendo davvero mantenere la logica dell’integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa **i limiti dovrebbero essere almeno gli stessi, se non più incisivi**. E così invece non è.

Il **secondo problema**, ancora più grave, è che oggetto dell’iniziativa legislativa popolare e dell’eventuale referendum potranno essere anche **materie estremamente delicate e a forte rischio di deriva populista** come le **leggi di spesa** e la **legislazione penale** e di procedura penale.

Altro punto da non trascurare è che **non è previsto un numero massimo** – ad esempio annuo – di proposte di legge che possono essere presentate con tale procedura, con il rischio che le Camere si ritrovino ad essere bloccate nella loro attività.

LA SCELTA PIÙ GRAVE: CONTRAPPORRE PARLAMENTO E POPOLO

Il caso in cui entro il termine dei 18 mesi le Camere approvino la proposta di legge di iniziativa popolare in un testo diverso, anche di pochissimo, da quello presentato dai promotori e si vada dunque alla consultazione referendaria, apre un **problema molto grave**.

Intanto, c'è da dire subito che il già descritto **meccanismo di voto** è estremamente **farraginoso** e pressoché **incomprensibile**, e soggetto per questo a forti rischi di illegittimità. In pratica per ogni questione si tratterebbe di scegliere contestualmente tra progetto popolare e status quo e tra controprogetto parlamentare e status quo, dopo di che se in entrambi i casi risultassero vincitori i “sì” coloro che si sono espressi in questo senso in tutti e due i quesiti dovrebbero indicare quale preferiscono. Un **vero rompicapo**.

L'aspetto più pericoloso, però, è rappresentato dal fatto che in questo caso, in cui appunto le Camere legiferano sulla materia e i proponenti decidono di non ritirare comunque la loro proposta – nel caso del referendum abrogativo è un organo terzo, la Corte di Cassazione, che decide se il referendum si fa lo stesso o no, qui invece è il comitato promotore stesso – la consultazione diventa un vero e proprio “**ballottaggio**” tra il **testo di derivazione popolare** e **quello approvato dal Parlamento**.

Si mettono dunque in **contrapposizione** la **volontà popolare** e il **Parlamento**, ponendosi chiaramente in una logica non di complementarità, ma di **alternatività tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa**, con uno scardinamento dei principi su cui questa si basa.

Inoltre, in caso di “vittoria” del progetto popolare su quello parlamentare, ci si troverebbe di fronte ad un **atto di sfiducia nei confronti del Parlamento**. Una delegittimazione che potrebbe portare alla necessità di nuove elezioni e ad uno stato di **instabilità politica** che – considerando anche l'assenza di un limite massimo di proposte di legge di iniziativa popolare “rinforzata” – rischierebbe in pratica di diventare **permanente**.

Proprio da questo punto di vista il **riferimento** che a volte viene fatto, da parte di esponenti della maggioranza, ad esperienze come quelle della **Svizzera** e degli Stati Uniti – in particolare della **California** – è **impreciso e fuorviante**, perché non si considera a sufficienza come lì gli istituti di democrazia diretta, si inseriscano in un ordinamento costituzionale in cui gli organi elettivi hanno un mandato fisso e non possono essere sciolti anticipatamente. Nessun possibile effetto delegittimante e destabilizzante, dunque, a differenza di quanto accadrebbe da noi.

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) della proposta di legge costituzionale "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare" (AC 1173) e ai [dossier](#) di approfondimento del Servizio studi della Camera dei deputati.