

INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E REFERENDUM: NON CI SIAMO, MA INSISTIAMO PER UN CAMBIO DI ROTTA

*In queste settimane è continuato, nell’Aula di Montecitorio, l’esame della proposta di legge di modifica dell’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, a proposito della quale il Partito democratico ha espresso da subito forti critiche, rinvenendo nei suoi presupposti di fondo il **rischio di un superamento** o quanto meno di un **ridimensionamento** della **democrazia rappresentativa**, quando **invece** il punto fondamentale e per noi insuperabile è che questa possa essere **integrata** e anche **corretta**, per essere **rafforzata**, dalla logica della democrazia diretta, ma mai, in alcun modo, esserne surrogata o tanto meno soppiantata.*

*Di fronte a questi pericoli – ancora più preoccupanti pensando al provvedimento approvato dal Senato sulla sola **riduzione del numero dei parlamentari** sganciata da qualsiasi riflessione di sistema sulle funzioni delle Camere, con un combinato disposto tale da determinare una grave tensione rispetto all’equilibrio della Carta costituzionale e rispetto ai suoi principi fondamentali – la strada che abbiamo scelto non è stata comunque di tipo “aventiniano”, rinunciando cioè ad incidere sul provvedimento e limitandoci ad una nobile ma in definitiva sterile testimonianza. Abbiamo voluto, piuttosto, adottare una linea di “**riduzione del danno**” che già in Commissione Affari costituzionali ha permesso di raggiungere dei **risultati importanti** (si veda in proposito il nostro [dossier n.9 del 16 gennaio 2019](#)) e così ha continuato a fare nel corso dell’esame in Aula, tanto che già il titolo del provvedimento ora è diverso: eliminato il riferimento alla modifica all’articolo 71 della Costituzione, è diventato “**Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum**”.*

*Nel complesso, come ha sottolineato il relatore di minoranza e deputato del Pd Stefano Ceccanti, noi abbiamo posto “**tre questioni di fondo** per rendere il testo compatibile con una democrazia rappresentativa corretta, e non svuotata, da elementi di democrazia diretta: un **quorum significativo**, dei **limiti forti di ammissibilità**, uno **spazio di mediazione adeguato per il Parlamento**”. Arrivati a questo punto, possiamo dire che “è stata accolta una soluzione ragionevole sulla prima e si sono fatte limitate aperture sulla seconda e timide sulla terza”.*

*Il **bilancio delle modifiche** che qui di seguito passeremo brevemente in rassegna – introdotte ancora una volta soprattutto grazie al Pd, così come è stato per il quorum – resta quindi **molto insoddisfacente**, in particolare riguardo i “**limiti di materia**”, ed è per questo che al termine di questa prima fase del dibattito*

*parlamentare abbiamo scelto di esprimere il nostro **voto contrario**. Con l'auspicio che già con l'esame da parte del Senato ci possa essere un deciso **cambio di rotta**, così da valorizzare uno **strumento di democrazia diretta** che continuiamo, coerentemente con le nostre posizioni passate, a ritenere **utile**. Purché, ripetiamo, l'obiettivo sia quello di **integrare e rafforzare**, e certo non di soppiantare, **la democrazia rappresentativa**.*

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) della proposta di legge costituzionale "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum" (AC 1173) e ai [dossier](#) di approfondimento del Servizio studi della Camera dei deputati

ABBIAMO ELIMINATO UN MECCANISMO DI VOTO INCOMPRESIBILE E INCOSTITUZIONALE E RIDOTTO UN AUTOMATISMO SBAGLIATO

Tenendo conto delle obiezioni nostre e delle altre forze di opposizione, la stessa relatrice del M5S ha presentato, tra gli altri, un emendamento volto a **evitare** che il referendum propositivo – al quale si arriva, ricordiamo, nel caso in cui entro 18 mesi dalla proposta di legge di iniziativa popolare le Camere non abbiano concluso l'iter di approvazione o abbiano approvato un testo diverso o lo abbiano respinto – si trasformasse in un **confuso e incostituzionale ballottaggio**, ponendosi in una chiara logica non di complementarietà ma di **alternatività tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa**.

Peraltro va anche sottolineato come il **meccanismo di voto previsto** fosse farraginoso e praticamente **incomprensibile**, perché per ogni questione si sarebbe trattato di scegliere contestualmente tra progetto popolare e *status quo* e tra controprogetto parlamentare e *status quo*, dopo di che se in entrambi i casi fossero risultati vincitori i "sì" coloro che si fossero espressi in tal senso in tutti e due i quesiti avrebbero dovuto indicare la loro preferenza. Il meccanismo era anche chiaramente **incostituzionale** rispetto ai principi del voto libero ed uguale perché nel quesito finale di spareggio tra il testo popolare e quello parlamentare pretendeva di escludere gli elettori che avessero votato "no" nei due quesiti precedenti.

Ora, invece, si prevede che nel caso in cui le Camere approvino la proposta di legge di iniziativa popolare "con modifiche non meramente formali, il **referendum** è indetto **sulla proposta presentata** ove i promotori non vi rinunziano. La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum non è approvata".

Il meccanismo diventa, così, analogo a quello del referendum abrogativo. Se il Parlamento approva un testo con modifiche non meramente formali c'è **un unico quesito sul testo popolare**, ma così è **di fatto il Parlamento a decidere che si voti in alternativa**. Dopo di che se vince il testo popolare la legge sarà quella, altrimenti entrerà in vigore il testo parlamentare.

Il quesito è quindi impostato in modo da non opporre testo popolare e testo parlamentare, ma poiché nel caso in cui le Camere approvino un testo essi andrebbero oggettivamente in alternativa, il gruppo del Pd si è premurato, con un apposito

emendamento, di inserire in tutta la campagna elettorale un principio di **par condicio**: la legge di attuazione stabilirà anche “le modalità per assicurare **eguale conoscibilità** della proposta d’iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente”. Infatti a differenza del referendum abrogativo, in cui la legge sottoposta a giudizio è nota, in questo caso nessuno dei due testi è in vigore ed è conosciuto, e al momento della consultazione referendaria **quello parlamentare** sarebbe **altrimenti destinato a restare sullo sfondo** rispetto a quello popolare, perché è su questo che i cittadini saranno chiamati ad esprimersi rispondendo “sì” o “no” al quesito che troveranno sulla scheda.

È importante che si sia **rotto l’automatismo** che, salva la rinuncia dei promotori, partiva dalla presentazione della proposta popolare e arrivava direttamente agli elettori. Resta comunque il fatto che di questo automatismo **rimane qualcosa di troppo**, perché si va al referendum anche se ci si muove in direzione analoga a quella dei promotori, mentre per noi se il Parlamento procedesse in questo modo bisognerebbe ritenere assorbita la proposta popolare e non ci sarebbe necessità di procedere al voto.

QUALCHE FILTRO IN PIÙ, MA ANCORA ASSENTI VERI LIMITI DI MATERIA

Una **novità positiva** è rappresentata dal fatto che ora il **referendum “non è ammissibile se la proposta non rispetta la Costituzione”** – e “se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese e accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo” – mentre **in precedenza il filtro era più ristretto**, perché non si faceva riferimento all’intera Costituzione, ma solo ai “principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale”.

Sarà la **Corte costituzionale** a effettuare, superate le 200 firme raccolte, questo **controllo preventivo** assumendo come **parametro l’intera Costituzione**.

Molto meno positiva, anzi del tutto **negativa**, è l’**assenza di veri limiti di materia**, soprattutto riguardo questioni estremamente delicate e a forte rischio di deriva populista, come le **leggi di spesa** e la **legislazione penale** e di **procedura penale**.

Eppure, facendo **riferimento al referendum abrogativo** – a proposito del quale 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 – tutto porta a ritenere che nel momento in cui si introduce uno strumento più forte come appunto il **referendum propositivo**, volendo davvero mantenere la logica dell’integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa **i limiti dovrebbero essere almeno gli stessi, se non più incisivi**. Cosa che invece non è.

Se non altro il **più forte ancoraggio alla Costituzione**, e in particolare agli articoli 81 e 111, rappresenta una **garanzia maggiore** su materie tanto delicate, così come gli articoli 11 e 117 – con quest’ultimo che richiama espressamente i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali – impediscono qualsiasi tentazione di uso del referendum in chiave anti-europea. È, questo, **uno degli effetti più importanti dell’accoglimento dei nostri emendamenti**.

POSTA LA QUESTIONE DEL NUMERO MASSIMO DELLE PROPOSTE

Un'altra critica che abbiamo mosso subito è legata alla **mancata previsione di un limite al numero di proposte di legge** che possono essere presentate con questa procedura "rinforzata" che può condurre al referendum, con il rischio evidente che le Camere si ritrovino bloccate nella loro attività.

Ora, dopo l'esame in Aula, si è stabilito che la legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera destinata a disciplinare l'attuazione dell'iniziativa legislativa popolare e del relativo referendum disciplini anche, tra le altre cose, "**il loro numero massimo**".

È stato quindi **inserito un principio che mancava**, anche se noi **abbiamo insistito** affinché fosse esplicitato un **tetto numerico preciso**, soprattutto delle proposte che ciascun cittadino può firmare nel corso dell'anno. È stato comunque accolto un **nostro ordine del giorno** che impegna il Governo a non ostacolare, nel percorso di approvazione, l'introduzione di limiti restrittivi specifici rispetto a quelli generici e di principio previsti nel testo. La maggioranza ha sostenuto che si opponeva in questa sede a specificazioni perché in Costituzione non vanno inseriti dettagli: in questo modo è rimasto agli atti un impegno politico su cui richiamare in seguito ad una puntuale coerenza.

MAGGIORI CONTROLLI E VERIFICHE

È alla **Corte costituzionale** che viene assegnato il compito di dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la **proposta approvata dalle Camere** non può essere sottoposta a promulgazione **nel caso non sia conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione**.

Prima di questo giudizio, sarà invece un **organo terzo**, da individuarsi nella legge attuativa, a verificare che il testo approvato dalle Camere abbia apportato **modifiche non meramente formali** alla proposta di iniziativa popolare presentata.

Anche in questo caso bene l'introduzione del principio, meno bene non aver individuato esplicitamente questo organo terzo, che **a nostro avviso** dovrebbe essere preferibilmente la **Corte di Cassazione**, analogamente a quanto accade con il referendum abrogativo.