

iDossier di Carteinregola



Tutti i nodi e i rischi del disegno di legge sul referendum propositivo

A cura di Stefania Boscaini

La riforma costituzionale attualmente al vaglio del Parlamento, fortemente sostenuta dal Movimento Cinque Stelle, rafforza la possibilità per i cittadini di avanzare direttamente delle proposte di legge al Parlamento e soprattutto offre loro la possibilità di promuovere non solo dei referendum per l'abrogazione di leggi vigenti, come è stato fino ad oggi, ma anche di proporre leggi che il Parlamento deve scegliere se "recepire" integralmente o con modifiche solo formali; in caso contrario la proposta popolare sfocia nella celebrazione di un referendum. Un potere assai maggiore di quello che gli elettori possono esercitare oggi, soprattutto se unito alla riduzione del quorum, cioè al numero minimo di votanti necessari per la validità della consultazione popolare.

LA RIFORMA IN PARLAMENTO

Tra gli istituti di democrazia diretta integrativi e correttivi della democrazia rappresentativa, il referendum abrogativo delle leggi è quello che ha avuto finora il maggior rilievo. Esso ha contribuito, in particolare nella sfera dei diritti civili, non solo a smentire, ma più spesso a confermare - decisioni del Parlamento basti pensare ai referendum sul divorzio e sull'aborto che, venivano sottratte a ogni dubbio circa la loro corrispondenza con la volontà popolare. Va anche detto che le proposte di legge di iniziativa popolare, invece, raramente sono approdate ad uno sbocco legislativo e talvolta sono sfociate in testi che poco avevano a che fare con la proposta originaria¹.

Il Movimento Cinque Stelle, fin dalla sua nascita, ha sempre inserito nei suoi programmi una estensione della democrazia diretta, che dovrebbe gradualmente e in prospettiva, addirittura sostituire la democrazia rappresentativa. Seguendo questa linea, nel gennaio 2018 l'Assemblea

¹ Dal 1946 in Italia si sono svolti 72 referendum nazionali, di cui 67 referendum abrogativi, previsti dall'art. della Costituzione, un referendum istituzionale, un referendum di indirizzo e tre referendum costituzionali, per i quali non è previsto alcun quorum di validità a differenza del referendum abrogativo (cfr. "I referendum nella storia repubblicana, in Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare di referendum, a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali - il Consiglio dei ministri, 28 febbraio 2019).

<http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1241/storicoreferendumquorum.pdf>

Capitolina ha modificato lo statuto di Roma Capitale inserendo il referendum abrogativo e propositivo senza *quorum* (il numero di partecipanti o elettori necessario affinché una votazione sia valida)².

E recentemente, in Parlamento, sono stati presentati progetti di riforma costituzionale miranti a introdurre il referendum propositivo, con modalità tali da evidenziare proprio la tendenza a sostituire come carattere fortemente integrativo del sistema la decisione popolare a quella parlamentare, modificando in modo significativo il bilanciamento dei poteri e l'impianto rappresentativo fortemente voluto dai nostri padri costituenti. Il ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Fraccaro (ed è la prima volta che nel Governo compare questa seconda accezione) ha precisato che l'Esecutivo, con l'introduzione del referendum propositivo, intende favorire una reale partecipazione popolare ai processi decisionali a livello istituzionale, in vista dell'obiettivo di rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta e di assicurare che le proposte di iniziativa popolare siano realmente prese in considerazione³.

Il Governo non ha però presentato alle Camere un proprio disegno di legge di riforma costituzionale sulla materia, e l'esame, cominciato alla Camera dei deputati a partire dallo scorso ottobre, ha riguardato proposte di legge costituzionale di deputati della maggioranza e anche dell'opposizione, confluite in un unico testo deliberato dalla Commissione Affari Costituzionali⁴ - anche con l'accoglimento di qualche circoscritta (ma rilevante) proposta di emendamento dell'opposizione. Il testo è stato poi approvato in prima lettura⁵, il 21 febbraio scorso dalla Camera dei deputati, con il voto contrario delle opposizioni e con qualche astensione, nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'articolo 138⁶ della Costituzione Italiana.

Il testo approvato, ora all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. 10897), risulta molto diverso da quello iniziale e, se riuscirà a concludere la sua navigazione parlamentare⁸, inciderà significativamente sull'assetto, previsto in Costituzione, dei rapporti fra la democrazia rappresentativa e il potere parlamentare di legiferare, da un lato, e l'ambito riservato all'iniziativa popolare dall'altro lato, con l'impianto di un potere legislativo popolare. La proposta di riforma modifica due dei tre istituti di democrazia diretta⁹ previsti in

² vedi Statuto di Roma Capitale con modifiche approvate il 30 gennaio 2018 scarica

[http://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2018/10/STATUTO di ROMA CAPITALE 2018.pdf](http://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2018/10/STATUTO%20di%20ROMA%20CAPITALE%202018.pdf) Si veda in proposito gli articoli di Carteinregola a partire da ***Nuovo Statuto, i rischi per la democrazia della "democrazia diretta"***

³ Cfr. Audizione del ministro Fraccaro davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali del Parlamento il 18 luglio 2018

<http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01c01/audiz2/audizione/2018/07/12/leg.18.stencomm.data20180712.U1.com01c01.audiz2.audizione.0001.pdf>

Vedi anche intervento del Ministro su "La Stampa" del 5 gennaio 2019 "Una nuova forma di partecipazione attiva per far funzionare meglio il Parlamento".

⁴ La 1ª Commissione aveva avviato, il 16 ottobre, l'esame dell'A.C. 1173 di iniziativa del deputato D'Uva e altri. <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1173.18PDL0028960.pdf>, abbinando inizialmente anche l'A.C. 726 di iniziativa del deputato Ceccanti ed altri.

<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.726.18PDL0025860.pdf>; quindi sono stati congiunti nell'esame anche l'A.C. 727, sempre di iniziativa del deputato Ceccanti ed altri.

<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.727.18PDL0026160.pdf> e l'A.C. 1447

<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1447.18PDL0041120.pdf>. Queste quattro proposte di legge sono confluite in un testo della relatrice, Dadone, poi adottato quale testo base.

⁵ L'esame di un provvedimento legislativo da parte del ramo del Parlamento che lo esamina per primo.

⁶ https://www.senato.it/1025?articolo_numero_articolo=138&sezione=139

⁷ <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/51349.htm>

⁸ In base all'art. 138 della Costituzione è richiesta la doppia deliberazione di Camera e Senato con un intervallo non minore di tre mesi tra il primo e il secondo esame

⁹ L'accezione democrazia diretta, comunemente in uso in particolare per il referendum, è oggetto di critica, sulla base dell'assunto che se "diretta è la democrazia che non contempla mediazioni ... nel referendum la mediazione

Costituzione: l'iniziativa legislativa popolare e il referendum, strutturati, in Costituzione, come congegni integrativi della democrazia rappresentativa.

Tenuto conto che il testo della riforma costituzionale ha completato solo il primo dei vari passaggi parlamentari previsti, verranno svolti alcuni commenti preliminari che tengono conto del dibattito e degli approfondimenti svolti dalle Commissioni di merito.

IL TESTO DI LEGGE NELLE DIVERSE VERSIONI

Nella formulazione originaria del disegno di legge veniva proposto un modello di alternatività tra principio referendario e principio rappresentativo, con lo sbocco della iniziativa popolare in un referendum, che sottoponeva al vaglio degli elettori, in una sorta di ballottaggio, sia la proposta di legge popolare sia la proposta di legge formata in Parlamento¹⁰. L'esame parlamentare del testo, sia in Commissione che in Aula, ha in parte modificato alcuni punti critici, senza però incidere su tutti i nodi emersi dal dibattito. Si è infatti attenuato il carattere plebiscitario, anche se la proposta di legge popolare è in sostanza diretta a celebrare un referendum che si arresta solo se il Parlamento accetta la proposta.

Le modifiche al testo Costituzionale

Il testo approvato dalla Camera dei Deputati, ora all'esame (A.S. 1089) della 1^a Commissione Affari Costituzionali del Senato - che ha avviato il dibattito e svolto anche audizioni informali di alcuni costituzionalisti¹¹ - apporta varie modifiche al testo della Costituzione: all'articolo 71¹², introduce una iniziativa legislativa popolare "rinforzata" rispetto a quella ordinaria, e prevede il nuovo istituto del referendum propositivo, sotto forma di referendum approvativo diretto; all'articolo 75¹³, modifica il quorum di deliberazione del referendum abrogativo (con

è presente a ogni passo: nella decisione sull'an, sul quomodo e sul quando, nella strategia della campagna referendaria, nell'interpretazione del voto: cfr. M. Luciani, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019

¹⁰ Nel nuovo testo della proposta di legge Camera 1173, adottato come testo base dalla prima Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, è previsto che, qualora le Camere approvino la proposta di legge popolare (presentata almeno da 500.000 elettori) in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinuncino, il referendum sia indetto su entrambi i testi. Tale formulazione è stata poi modificata dalla Camera dei Deputati, con la previsione che il referendum abbia ad oggetto solo la legge popolare.

¹¹ In audizioni informali davanti alla 1^a Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sull'A.S. 1089, il 12 e 13 marzo e il 2, 9 e 10 aprile 2019 sono stati auditi: Prof. Daniele Porena, Prof.ssa Elisabetta Palici Di Suni, prof. Andrea Morrone, Prof. Massimo Luciani, Prof. Salvatore Bellomia, prof. Giovanni Tarli Barbieri, Prof. Francesco Saverio Marini, Prof. Mauro Volpi, Prof. Michele Belletti, Prof. Salvatore Curreri, Prof. Giorgio Grasso, Comitato Verbano - Cusio - Ossola. Nelle audizioni informali sono stati consegnati dagli auditi agli atti della 1^a Commissione permanente del Senato i documenti, di seguito citati nelle successive note, pubblicati al seguente link: http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/51349_documenti.htm

Anche la 1^a Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati aveva proceduto ad analoghe audizioni informali sui testi all'esame della Commissione il 3, 4, 6 e 7 dicembre 2018 e il 15 gennaio 2019; cfr. link:

https://www.camera.it/leg18/1347?shadow_organoparlamentare=2801

<http://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=1173&sede=ac&tipo=>

https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=71

Art 71: L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo [cfr. art. 87 c. 4], a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale [cfr. art. 99 c. 3, 121 c. 2].

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

¹³ https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=75

Art 75: È indetto referendum popolare [cfr. art. 87 c. 6] per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge [cfr. artt. 76, 77], quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio [cfr. art. 81], di amnistia e di indulto [cfr. art. 79], di autorizzazione a ratificare trattati internazionali [cfr. art. 80].

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

la soppressione del requisito della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto e integrata dal requisito che la maggioranza dei voti liberamente espressi deve essere comunque superiore a un quarto (25%) degli aventi diritto al voto; inoltre, con una modifica alla legge costituzionale n. 1 del 1953, prevede che la Corte costituzionale valuti preventivamente l'ammissibilità delle richieste di referendum propositivo, ancorando anche il già vigente vaglio sul referendum abrogativo alla stessa quota di sottoscrizioni prevista per il vaglio del referendum propositivo.

In particolare, il disegno di legge, prevede che, qualora l'iniziativa legislativa popolare sia sottoscritta da almeno 500.000 elettori, si instauri una procedura legislativa "rinforzata" in Parlamento, il quale può, entro 18 mesi, approvare la proposta di iniziativa popolare nel medesimo testo oppure apportare modifiche solo formali.

Se il Parlamento, sempre nel medesimo termine, dovesse invece introdurre modifiche sostanziali¹⁴ alla proposta di legge popolare approvando un testo diverso, oppure dovesse respingerlo, oppure ove il termine decorresse inutilmente, i promotori dell'iniziativa popolare hanno facoltà di decidere se accettare la proposta legislativa parlamentare, rinunciando al proprio progetto, oppure se chiedere che sia indetto un referendum, che abbia per oggetto l'approvazione del progetto di iniziativa popolare originariamente presentato¹⁵.

Il disegno di legge nella versione approvata dal Parlamento (il cosiddetto contro-progetto parlamentare) entrerebbe in vigore con la promulgazione solo qualora il referendum non confermasse l'iniziativa popolare (cioè qualora venisse respinta la proposta dei promotori) oppure non venisse raggiunto il quorum previsto.

La legge attuativa

In sede di esame, in prima deliberazione alla Camera dei deputati, è stato anche precisato che "la definizione delle modalità di attuazione della nuova disciplina", non regolate direttamente nella proposta di riforma costituzionale, viene rinviata a una futura legge attuativa (già prevista nella proposta originaria di modifica costituzionale), per la quale, nella formulazione approvata dalla Camera dei Deputati e trasmessa al Senato, si richiede l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera."

Queste sono le materie che la legge attuativa dovrebbe disciplinare: il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare; il numero massimo di proposte che possono essere presentate in un anno (in relazione all'esigenza di regolarne l'incidenza sulla programmazione dei lavori parlamentari)¹⁶; le modalità di verifica dei mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri finanziari implicati, anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori; le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente¹⁷. Inoltre disciplinerà la sospensione del

¹⁴ Tenuto conto che non si dà luogo al referendum se il Parlamento introduce solo modifiche meramente formali all'iniziativa legislativa popolare, si è previsto che il controllo sulla novità, cioè sul carattere meramente formale delle modifiche, introdotte dalle Camere, ai fini dell'esclusione del referendum, sia svolto da un "organo terzo", che sarà individuato in sede di legge attuativa e che, nell'esperienza giuridica del referendum abrogativo, è stato individuato nell'Ufficio centrale per il referendum, presso la Corte di Cassazione.

¹⁵ Al Comitato dei promotori viene attribuita la possibilità di influire sull'esito del procedimento; parimenti un ruolo particolare è conferito ai promotori in materia di accorgimenti normativi per il reperimento delle coperture della legge popolare.

¹⁶ Per tale questione si è da più parti segnalata l'esigenza che la disciplina, almeno del numero massimo di proposte, sia fissato in Costituzione.

¹⁷ La dizione uguale conoscibilità appare vaga e potrebbe far rientrare in gioco il referendum arbitrale cancellato in prima lettura, pur se è condivisibile l'esigenza di realizzare una adeguata ed equilibrata informazione. Al riguardo si è comunque osservato (Cfr. S. Bellomia, documento acquisito nella audizione informale presso la

termine di 18 mesi, in caso di scioglimento delle Camere, e, infine, le modalità del giudizio della Consulta sull'ammissibilità del referendum propositivo nonché dell'eventuale disegno di legge alternativo deliberato dal Parlamento.

Il quorum

Uno dei punti più controversi nell'esame parlamentare è la questione relativa alla previsione di un quorum per la validità del referendum propositivo, originariamente non previsto ("quorum zero") poi introdotto con emendamento di iniziativa di un esponente dell'opposizione. In base alla nuova formulazione (che introduce un nuovo 4° comma all'articolo 71 della Costituzione), *"la proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto"* (circa 12, 5 milioni di voti). Anche al referendum abrogativo di cui all'articolo 75 della Costituzione viene estesa la previsione del quorum favorevole di un quarto degli aventi diritto, modifica descritta come un ulteriore potenziamento degli istituti di democrazia diretta già vigenti.

L'ammissibilità

Un altro punto molto dibattuto ha riguardato limiti di ammissibilità del referendum¹⁸ più ampi e il vaglio preventivo di ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare attribuito alla Corte Costituzionale, che, nella nuova formulazione approvata dalla Camera dei deputati, si potrà svolgere solo dopo la raccolta di 200.000 firme (che nella proposta originaria erano 100.000), ma sarà la legge attuativa a disciplinare le modalità del giudizio.

Nel disegno di legge, ora all'esame del Senato (A.S. 1089), in relazione al vaglio preventivo¹⁹ da parte della Consulta i casi di inammissibilità del referendum (ma in realtà della proposta di legge) sono i seguenti:

(a) se la proposta non rispetta la Costituzione²⁰; (b) se (la proposta) è ad iniziativa riservata²¹; (c) se presuppone intese o accordi²²; (d) se richiede una procedura o una maggioranza speciale

Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019) che sarebbe meglio definire criteri di accesso ai mezzi di informazione pubblici e privati.

¹⁸ Il testo di riforma parla espressamente di ammissibilità del referendum ma i limiti sarebbero da riferirsi alla proposta di legge di iniziativa popolare sottoposta al referendum (così M. Volpi, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 9 aprile 2019).

¹⁹ Il nuovo vaglio preventivo di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, introdotto nella riforma in esame, effettua una valutazione "a priori" rispetto al sistema vigente, in cui i giudizi di costituzionalità sono incidentali e sollevati nel corso di un procedimento; (cfr. anche successive note 27 e 35)

²⁰ Occorrerebbe prevedere espressamente tra i limiti del referendum il mancato rispetto dei vincoli europei e internazionali, come previsto nell'originaria proposta A.C. 1173(S. Bellomia, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019)

²¹ Non è ammissibile il referendum, qualora verta su una disciplina la cui iniziativa sia riservata ad altro soggetto, come, ad esempio, per l'iniziativa riservata al governo per i disegni di legge di conversione dei decreti legge e di legge di bilancio e rendiconto consultivo. Secondo un criterio emerso dalla giurisprudenza costituzionale sono state svolte argomentazioni sulla connessione con la legge di bilancio delle leggi tributarie, non espressamente indicate tra i casi di inammissibilità, come previsto per il referendum abrogativo.

²² Leggi di recepimento di accordi e di intese con confessioni religiose e di ratifica di trattati internazionali.

per la sua approvazione²³; (e) se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa (la proposta) importi²⁴; (f) se non ha contenuto omogeneo²⁵.

Anche sulla proposta di legge approvata dalle Camere, non più sottoposta al referendum, è previsto che la Corte costituzionale eserciti un previo vaglio di ammissibilità, analogo a quello cui è soggetta la proposta popolare²⁶; questo parallelismo è stato però oggetto di rilievi²⁷.

Costituisce oggetto di valutazione politica se l'iniziativa legislativa popolare - che si conclude, quasi automaticamente, con lo svolgimento di un referendum - rappresenti un'innovazione che si armonizza coerentemente col vigente assetto costituzionale che vede nella democrazia rappresentativa il proprio tratto caratterizzante²⁸.

L'impatto ordinamentale della riforma

Il testo uscito dal confronto parlamentare registra alcune correzioni di rotta, ma non tali da chiarire entro quali limiti si voglia integrare e correggere la democrazia rappresentativa, una questione che richiede una attenta riflessione sull'impatto ordinamentale della riforma.

Alcuni dei costituzionalisti ascoltati dalla 1^a Commissione hanno segnalato il rischio che la modifica costituzionale inneschi una potenziale conflittualità tra la volontà della rappresentanza, cioè del Parlamento, e quella degli elettori (del corpo elettorale), qualora la riforma non venga accompagnata da contestuali garanzie e contrappesi, a partire da un riesame del ruolo dei promotori del referendum e dei poteri loro conferiti all'interno del procedimento²⁹.

La logica binaria del referendum – come alternativa secca SI/NO – caratterizzata dalla esigenza di proporre quesiti semplificati, mal si adatta, infatti, alle decisioni elaborate in Parlamento per temi che presentano spesso notevole complessità³⁰. Sussiste il timore che possa essere offuscato il ruolo del Parlamento, come luogo privilegiato del confronto e della mediazione, cioè

²³ Riguarda una casistica molto vasta che comprende le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, di amnistia e d'indulto, sul ricorso all'indebitamento, sul contenuto della legge di bilancio (per l'equilibrio di bilancio) e la sostenibilità del debito, per l'attribuzione di forme particolari di autonomia, come per l'autonomia differenziata, sulle variazioni territoriali relative a comuni e province e sulla legge attuativa del referendum propositivo in esame.

²⁴ Anche l'iniziativa legislativa popolare viene sottoposta al vincolo della copertura finanziaria e sarà la prevista legge attuativa a disciplinare le relative modalità di verifica.

²⁵ L'omogeneità del contenuto si è affermata come un requisito di ammissibilità per il referendum abrogativo, ma si osserva che la previsione di una matrice unitaria ha senso solo per l'iniziativa popolare (cfr. M. Luciani, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019).

²⁶ La previsione è inserita nell'articolo 2, 5° comma dell'A.S. 1089, di modifica della legge costituzionale n. 1/1953.

²⁷ Cfr. M. Belletti, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 9 aprile, 2019: "... del tutto irragionevole contemplare un controllo preventivo di costituzionalità unicamente per questa tipologia di leggi ..."; cfr. G. Grasso anche documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 10 aprile 2019, che fa rilevare "...un doppio regime tra questa legge parlamentare e tutte le altre leggi parlamentari, che possono arrivare al giudizio di legittimità costituzionale della Corte solo successivamente alla loro entrata in vigore". Cfr. successiva nota 34.

²⁸ Cfr. M. Luciani, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019; cfr. A. Morrone documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 12 marzo 2019.

²⁹ Per i promotori si prevedono poteri ben più ampi di quelli previsti nel referendum abrogativo, in cui il ruolo dei promotori ha rilevato in particolare nella accorta formulazione dei quesiti referendari e nella legittimazione processuale in caso di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

³⁰ S. Cassese, Sole 24Ore del 22 febbraio 2019 "Così il Parlamento passa in secondo piano", intervista a S. Cassese, il quale osserva: "non è un caso che il referendum non sia diffuso a livello nazionale ma a livello sub-statale come nei cantoni svizzeri e nello stato della California". Cfr. Il Foglio del 26 giugno 2018 la risposta di S. Cassese al ministro Fraccaro sulla democrazia diretta sul medesimo organo di stampa in pari data.

dell'approfondimento e della valutazione delle alternative e del bilanciamento tra i vari interessi in gioco, in favore di testi che, per quanto di derivazione popolare, possono essere stati elaborati, in sovrapposizione al Parlamento, senza sedi di verifica trasparente.

Tra le modifiche introdotte vengono valutate positivamente³¹ la cancellazione del referendum "arbitrale"³², che accentuava gli elementi di contrapposizione e la più ampia definizione dei limiti di ammissibilità³³, una questione che definisce meglio l'ampiezza del perimetro di impatto dell'istituto, ma non risponde adeguatamente - anche per la scarsa chiarezza dell'elenco relativo ai casi di inammissibilità - alla esigenza di trasparenza necessaria per avvicinare di più i cittadini alle istituzioni.

Altresì di segno positivo è stata giudicata³⁴ la previsione, nella fase istruttoria, di un giudizio preventivo della Corte Costituzionale, dopo il raggiungimento di 200.000 firme; giudizio che nell'attuale testo implica che - sia pure sotto il profilo dei soli parametri di ammissibilità - la Corte effettui una valutazione dell'impatto della proposta popolare con un controllo ancorato all'intera Costituzione e non più riferito ai soli principi e diritti fondamentali. Questo giudizio preventivo della Consulta potrebbe avere l'effetto, indiretto, di conferire all'iniziativa popolare rinforzata un preventivo crisma di legittimità³⁵ o comunque un particolare peso, anche influenzando sulla raccolta delle sottoscrizioni. Infine, anche l'aver conferito centralità decisoria alla Corte nel giudizio preventivo potrebbe determinare una inevitabile esposizione "politica" della Corte³⁶.

Quanto alla introduzione di un quorum approvativo del 25 per cento (un quarto degli elettori), se la modifica è stata generalmente valutata positivamente³⁷ - va però detto che il quorum di validità ora previsto è da molti ritenuto ancora non sufficiente³⁸ - e resta il rilievo sul sostanziale automatismo nella attivazione del referendum: per evitare l'esito referendario è richiesta la totale adesione del Parlamento alla iniziativa popolare oppure la

³¹ Cfr. M. Luciani, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019 e cfr. F. S. Marini, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019.

³² Si fa riferimento alla previsione originaria del referendum come ballottaggio fra l'iniziativa legislativa popolare e il controprogetto deliberato dal Parlamento.

³³ È stata rilevata una scarsa chiarezza dell'elenco relativo ai casi di inammissibilità; così ad esempio tra le leggi ad iniziativa riservata, che comprende la legge di bilancio, secondo una interpretazione estensiva, potrebbero essere fatte rientrare anche le leggi tributarie, in quanto potrebbero essere considerate connesse a quella di bilancio; data la delicatezza della questione sembra preferibile una esclusione esplicita.

³⁴ Cfr. M. Luciani, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, *cit.*, in cui si rileva che: "la vera criticità sta nella previsione che si anticipi il controllo di costituzionalità anche sulla legge di derivazione parlamentare"; cfr. anche S. Curreri, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 9 aprile 2019.

³⁵ Il Sole24Ore del 22 febbraio 2019, V. Onida: "Bene lo strumento, ma servono limiti espliciti di materia".

³⁶ Cfr. A. Morelli, Il referendum propositivo un'analisi costi-benefici, *federalismi.it* n6/2019; cfr. S. Bellomia, *cit.*, fa riferimento alla centralità decisoria della Corte, in materia di referendum abrogativo

<https://www.federalismi.it/app/MostraDoc.cfm?Artid=38246>

³⁷ Cfr. in particolare S. Bellomia, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019, in cui si sottolinea che la soluzione accolta in materia di quorum appare improntata a ragionevolezza.

³⁸ Cfr. M. Luciani, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, *cit.*, in cui si valuta il quorum previsto, pur novità positiva rispetto al testo iniziale, ancora insufficiente, mentre migliore soluzione "... sarebbe ... il suo ancoraggio al turn-out elettorale nelle ultime consultazioni politiche, ... perché sarebbe agganciato a una serie storica non effimera della consultazione popolare". Cfr. M. Belletti, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato *cit.*, in cui pure si sottolinea l'opportunità di "... calcolare il quorum di partecipazione non sugli aventi diritto al voto ma sui partecipanti al voto nelle elezioni precedenti".

approvazione di modifiche meramente formali. Ecco perché si parla anche di referendum deliberativo con funzione surrogatoria del corpo elettorale nei confronti del Parlamento³⁹.

Questo è il punto con il quale si rischia di introdurre un vulnus sistemico all'impianto della democrazia rappresentativa.

Di qui gli inviti a valutare con prudenza l'introduzione di uno strumento, come il referendum propositivo, alla luce dell'impatto che potrebbe avere sulla forma di Stato e sulla forma di governo⁴⁰.

Se i referendum di tipo abrogativo e confermativo si configurano come strumenti correttivi rispetto alla volontà del legislatore, attraverso il referendum propositivo potrebbe entrare in gioco un elemento di rottura rispetto all'architettura parlamentare che colloca la produzione delle norme nelle assemblee elettive, con il rischio della erosione dei canali ordinari della democrazia rappresentativa⁴¹.

Sul piano di rilievi più tecnici, restano anche altre criticità, a partire dalla troppo "debole" indicazione dei limiti delle materie escluse⁴² che, pur se ampliati rispetto alla previsione originaria, non ricalcano la previsione dell'art. 75 della Costituzione che, per il referendum abrogativo, esclude espressamente le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. E, mentre viene invocato un rigoroso parallelismo⁴³ tra i limiti previsti dalla normativa in esame e quelli previsti per il referendum abrogativo, è stato anche auspicato⁴⁴ un maggiore coordinamento tra i due istituti referendari per evitare che, attraverso l'uso in chiave abrogativa del nuovo referendum propositivo si eludano i più rigorosi limiti di materia fissati per il referendum abrogativo.

In assenza di ulteriori precisazioni sui limiti di materia, l'introduzione della riforma avrà l'effetto di rendere disponibili per maggioranze, anche momentanee, la gestione del fisco e aspetti anche delicati di politica della difesa e della sicurezza, nonché la materia penale.

Conclusioni

La 1^a Commissione Affari Costituzionali del Senato ha fissato il termine per la presentazione di emendamenti al 21 Giugno 2019: occorrerà pertanto vedere quali ulteriori modifiche verranno apportate, eventualmente, al testo approvato dalla Camera dei Deputati. Al riguardo è ipotizzabile che, nelle fasi ulteriori dell'iter di esame in corso in Senato, anche il tema delle materie ammesse possa trovare una più compiuta definizione, per esempio per la materia penale e le leggi tributarie, attualmente non esplicitamente escluse; come pure che venga esplicitato il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale (vincoli che sarebbero impliciti nel parametro del rispetto della Costituzione).

Resta il rischio che si affermino soluzioni plebiscitarie o demagogiche sui temi della sicurezza e sulle scelte di politica economica, con l'eventualità che vengano elusi i

³⁹ Cfr. M. Belletti, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato *cit.*

⁴⁰ Cfr. G. Tarli Barbieri, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019. " ...la disciplina del referendum propositivo non impedisce che tale strumento possa essere attivato anche su leggi attuative del programma di governo"

⁴¹ Cfr. D. Porena, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 12 marzo 2019.

⁴² Cfr. precedenti note 20-25

⁴³ Cfr. M. Belletti, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato *cit.*

⁴⁴ Cfr. S. Curreri, *cit.* (il parallelismo tra il referendum abrogativo e propositivo già emerge, per esempio dalla parificazione dei quorum previsti dalla riforma in esame). Cfr. M. Luciani, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

vincoli previsti dalla Costituzione (articolo 81⁴⁵) in materia di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, e più in generale a tutela degli equilibri del bilancio pubblico.

È più che evidente che un accentuato ricorso alla consultazione popolare diretta possa implicare il rischio di una maggiore polarizzazione delle scelte politiche e della diffusione di logiche divisive e di contrapposizione col corpo elettorale, di cui il nostro fragile tessuto sociale non si avvantaggerebbe.

Si tratterà di vedere anche in che misura sul nuovo strumento referendario potranno influire i social media e il ricorso alle piattaforme digitali, con l'irruzione degli strumenti telematici, qualora venisse permessa, con tale modalità, la raccolta delle firme⁴⁶.

E va detto che il referendum propositivo che vorrebbe introdurre il disegno di legge, *anche con le modifiche recentemente introdotte*, configura un modello di partecipazione del corpo elettorale che trova pochi esempi nelle democrazie occidentali. La riforma, pur incidendo su due soli articoli della Costituzione, non è di limitata portata, perché l'iniziativa legislativa popolare non è semplicemente "rinforzata" ma ancorata a uno sbocco referendario, quasi "scontato".

Gli strumenti di partecipazione diretta popolare al procedimento elettorale sono presenti negli ordinamenti di alcuni paesi dell'Europa dell'Est e in America Latina, e negli Stati Uniti⁴⁷, ma solo a livello di legislazioni degli Stati; e nell'ordinamento svizzero (ove) è possibile promuovere una iniziativa popolare e federale per apportare modifiche alla Costituzione federale. Abbastanza significativo è anche l'esempio dello Stato della California, ove si prevede un referendum obbligatorio in caso di modifiche costituzionali o per determinate tipologie di leggi nonché proposte di legge (*proposition*) di iniziativa popolare sulla base di una raccolta di firme, a conferma che l'ambito più locale sembra favorire lo sviluppo di pratiche partecipative e si conferma più congeniale all'ambito nazionale sub-statale, come nei cantoni svizzeri o in California⁴⁸, anche se la recente esperienza di referendum consultivi in realtà locali (come quello sul trasporto pubblico a Roma) ha fatto registrare una propensione all'astensione, che richiede un approfondimento.

In attesa di conoscere lo sviluppo del dibattito in corso al Senato sul testo di riforma, si può sicuramente condividere l'auspicio a razionalizzare gli strumenti di democrazia diretta, perché gli elettori possano esprimersi sulle grandi scelte di fondo.⁴⁹

Resta il rischio che gli elementi di concorrenzialità con la rappresentanza parlamentare insiti nell'istituto referendario, anche per come è stato congegnato nella riforma in esame il ruolo dei promotori, possano sfociare in una contrapposizione tra la funzione legislativa rappresentativa e l'istanza popolare⁵⁰. Così anche la recente esperienza del Referendum sulla Brexit nel Regno

⁴⁵ https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=81

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

⁴⁶ Particolare attenzione va anche dedicata alle modalità che potranno essere previste per la raccolta delle sottoscrizioni anche alla luce della eventualità che venga in futuro prevista la raccolta di sottoscrizioni *online*.

⁴⁷ Cfr. V. De Santis, "Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione, A.C. 1173 XVIII Legislatura" in AIC Osservatorio Costituzionale Fasc. 3/2018.

⁴⁸ Per una ricognizione delle esperienze comparate e anche delle leggi regionali vigenti: cfr. E. Palici Di Suni, documento acquisito nella audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 13 marzo 2019.

⁴⁹ Cfr. F. S. Marini, *doc. cit.*

⁵⁰ Resta sullo sfondo anche una questione che, pur se di valenza tecnica, ha però un forte impatto, relativa al quesito se, dopo un referendum approvativo di iniziativa legislativa rinforzata che abbia avuto esito favorevole,

Unito ha reso evidente la possibilità di un cortocircuito tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta⁵¹, con il corollario di fenomeni di possibile manipolazione del consenso, evidenziati da alcune recenti inchieste giornalistiche .

Più in generale è richiesta una riflessione su quale sia l'ambito preferenziale di espressione di quella che sempre più spesso viene definita democrazia "deliberativa", di fronte alla riduzione significativa di ruolo dei tradizionali organi della mediazione politico-partitica, in un momento in cui contestualmente l'uso delle nuove tecnologie ha innovato e rivoluzionato i canali , i modi e anche i tempi della comunicazione politica e della formazione del consenso.⁵²

Resta il fatto che, in un'epoca dove la corretta informazione e la consapevolezza riguardo a problematiche complesse è sempre più compressa dalle semplificazioni dei social, dalla latitanza della politica e dall'assenza di un dibattito pubblico, ampliare i margini decisionali dei cittadini rischia di offrire strumenti di cui va valutato con attenzione e cautela l'impatto sul sistema istituzionale, in una cornice coerente con l'impianto rappresentativo della nostra forma di governo e con i valori costituzionali alla base del patto di convivenza e solidarietà civile costruito dalle generazioni che ci hanno preceduto.

Stefania Boscaini
02 Luglio 2019

Per osservazioni e precisazioni: laboratoriocarteinregola@gmail.com
www.carteinregola.it

ne derivi alla legge popolare una qualche maggior resistenza alla modificazione con eventuale, successiva legge parlamentare.

⁵¹ Cfr. Salvatore Bonfiglio, documento consegnato in Audizione informale davanti alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, del 3 dicembre 2018

⁵² Cfr. Carlo Fusaro, documento consegnato in Audizione informale davanti alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 5 dicembre 2018