

Stefano Ceccanti

# Abbiamo bisogno del referendum propositivo?

(doi: 10.1402/93148)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 2, marzo-aprile 2019

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# Abbiamo bisogno del referendum propositivo?

Prima di entrare nel merito, credo che ci sia bisogno di una precisazione di metodo. Il doppio ruolo di costituzionalista e di parlamentare può essere per alcuni aspetti una risorsa e per altri un problema. Il costituzionalista tende a ragionare in termini di dover essere, e quindi, come tale, potrebbe anche esprimere giudizi netti, secchi, sulla base della sua impostazione culturale; il parlamentare, soprattutto in materia di regole del gioco, dovrebbe invece assumere sempre e comunque un atteggiamento in partenza meno assertivo, confidando nella possibilità di far maturare posizioni diverse, ferme restando le sue convinzioni. Lo stesso atteggiamento, mi pare, sta assumendo la presidenza francese col cosiddetto «dialogo sociale» nei confronti delle proteste, anche in relazione alla questione del referendum di iniziativa cittadina, tema molto simile a quello che è stato affrontato a Montecitorio nei mesi scorsi. Su questo tornerò nelle valutazioni finali perché la scelta di metodo appena esposta incide anche su di esse.

Il testo «Disposizioni in materia di iniziativa popolare e di referendum», approvato in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio e ora denominato Atto Senato 1089, si compone di tre articoli.

Il primo è il cuore del provvedimento e introduce nell'articolo 71 della Costituzione, a fianco di quella tradizionale di 50 mila elettori, una nuova iniziativa popolare per così dire «rafforzata», sulla base di 500 mila firme. È rafforzata non solo perché chiede più firme, ma perché può dare diritto, a determinate condizioni, a un referendum propositivo. Le Camere hanno infatti diciotto mesi per replicare alla proposta. Se scelgono di non fare niente, il referendum si svolge sul testo di derivazione popolare che si contrappone alle norme esistenti. Uno schema simile a quello che conosciamo col referendum propositivo, dove però i promotori possono solo distruggere e non creare. Se invece le Camere approvano una propria proposta, sostanzialmente diversa da quella presentata dai 500 mila cittadini, il referendum si svolge su quella popolare e, nel caso in cui essa perda, entra in vigore quella parlamentare. Ultimo caso: se la proposta parlamentare contiene solo

modifiche formali, essa entra direttamente in vigore senza svolgimento del referendum.

Prima che si possa arrivare al referendum, è previsto un controllo preventivo da parte della Corte, sia di costituzionalità (si valuta il testo rispetto sia ai Principi della prima parte sia ad alcuni importanti vincoli della seconda, come il giusto processo e quelli europei e internazionali) sia di ammissibilità per alcune materie e tipologie (iniziativa riservata, come la legge di bilancio; leggi che presuppongono intese o accordi, ad esempio con confessioni diverse dalla cattolica o sul regionalismo asimmetrico, e leggi di autorizzazione alla ratifica di Trattati; leggi che prevedono procedure o quorum particolari come quelle di revisione costituzionale; leggi di spesa che non prevedano coperture; leggi disomogenee). Per il quorum si adotta un requisito non più strutturale (la metà più uno degli elettori), bensì approvativo (i «sì», oltre che superiori ai «no», dovrebbero comunque corrispondere ad almeno un quarto degli aventi diritto al voto). Infine, è prevista una legge di attuazione da approvare a maggioranza assoluta a cui si predeterminano alcuni paletti di principio, tra cui quello del numero massimo di proposte da sottoporre al voto.

Il secondo articolo interviene sull'articolo 75 della Costituzione solamente per uniformare il quorum del referendum abrogativo a quello previsto ora per il propositivo.

Il terzo articolo della riforma apporta alcune modifiche alla legge costituzionale del 1953 relative alla Corte costituzionale: anticipa il giudizio sui referendum dopo la raccolta delle prime 200 mila firme, inserisce un controllo preventivo anche per le proposte parlamentari che sorgano in risposta a quelle popolari e prevede che un organo terzo (da identificare nella legge di attuazione, ragionevolmente potrà essere la Corte di Cassazione come accade per i referendum abrogativi) possa ritenere superato il referendum qualora l'eventuale proposta parlamentare di risposta preveda modifiche solo formali rispetto a quella di derivazione popolare.

Le differenze rispetto al testo iniziale di maggioranza (proposta d'Uva e altri, Atto Camera 1173) sono indubbiamente significative. Esso partiva da un'impostazione obiettivamente alternativa alla democrazia rappresentativa, creando un modo di produzione di leggi che si voleva palesemente sostitutivo rispetto a quello parlamentare. Riassumo in breve le caratteristiche che sono state espunte da cui si evidenziava chiaramente questa impostazione: una volta nato il fiume dalla sorgente dei 500 mila elettori, niente e nessuno avrebbe potuto frenare la sua discesa fino alla foce, ossia fino alla «Gazzetta Ufficiale»; niente limiti di

materia, voto degli elettori in ogni caso anche di fronte a una controproposta parlamentare di qualsiasi tipo, quorum zero. Si trattava di una logica non conciliabile sia rispetto alla prima proposta abbinata, quella del sottoscritto, cronologicamente precedente (Ceccanti e altri, Atto Camera 726), sia rispetto alla seconda, successiva (Magi e altri, Atto Camera 1447), che invece si ispiravano a una logica analoga al referendum abrogativo, ossia a uno strumento di impulso verso una democrazia da confermare come sostanzialmente rappresentativa.

Il lavoro emendativo in Commissione è inizialmente partito dal superamento della logica del quorum zero. Tra le varie proposte presentate dall'opposizione, tese a superare il classico quorum strutturale del 50% più uno, che con l'aumento dell'astensionismo strutturale ha facilitato il ricorso tattico all'astensione nel referendum abrogativo, è stata scelta quella del quorum approvativo del 25%. Nonostante a prima vista ciò possa erroneamente apparire come un dimezzamento, si tratta di un

*Il lavoro emendativo in  
Commissione è inizialmente  
partito dal superamento della  
logica del quorum zero*

quorum di natura diversa, niente affatto irrilevante. Basti pensare che con la vigente legge Rosato per le elezioni politiche può essere sufficiente meno del 30% degli elettori per conseguire una maggioranza assoluta in seggi in entrambe le Camere:

questo infatti potrebbe essere l'esito con una partecipazione di poco più del 70% e un 40% di voti validi ben distribuiti. È evidente che la scelta di una soglia invece di un'altra, di una tipologia di quorum in luogo di un'altra, è sempre opinabile, tuttavia, come si può capire dall'esempio, ciò che conta è che tra le soluzioni possibili quella scelta non sia un dimezzamento e non sia affatto debole.

Meno incisiva nei risultati è stata invece l'azione emendativa su altri due aspetti. Si tratta in primo luogo del percorso che va dalla presentazione della proposta fino allo svolgimento del referendum: varie proposte dei gruppi di opposizione, al di là della formulazione tecnica, miravano a rompere l'automatismo, riconsegnando al Parlamento un margine forte di intervento. L'ipotesi era, ispirandosi a quanto accade per l'abrogativo, di accettare che un tema fosse messo in agenda e che la proposta di derivazione popolare indicasse anche una direzione, ma, una volta accolta questa, che l'equilibrio concreto con cui andare in quella medesima direzione potesse essere deciso poi dal Parlamento senza andare al referendum. Invece si è accolto il principio in modo debolissimo: solo in caso di modifiche meramente formali la consultazione diventa superflua, qualsiasi intervento sostanziale porterebbe invece al referendum.

In connessione a questa problematica stava anche la questione del tetto massimo di referendum, giacché è evidente che più iniziative si ammettono e meno spazio ha il Parlamento di reagire con sue proposte, visto che ha solo diciotto mesi per rispondere. La maggioranza ha ritenuto di dover fissare il principio del tetto dei referendum che si possono svolgere in un certo periodo rinviando i dettagli alla legge applicativa, sostenendo la necessità di non irrigidire il testo costituzionale con norme di dettaglio. Tuttavia il quorum richiesto per la legge applicativa, pur elevato nel corso dei lavori dalla maggioranza semplice alla maggioranza assoluta dei componenti, resta comunque nelle disponibilità della maggioranza *pro tempore* gialloverde. Vi è stato sì un ordine del giorno approvato a fine lavori che ha raccomandato di lavorare con la legge applicativa a uno restrittivo del referendum, ma al momento questo resta un impegno politico simbolico.

Rimanendo su un piano a cavallo tra contenuti e simboli, è stato poi drasticamente semplificato il ricorso ai quesiti. Nella prima versione era stata imposta una modalità piuttosto confusa e simbolicamente estrema di contrapposizione tra testo popolare e parlamentare: ove le Camere avessero risposto con un proprio progetto vi sarebbe stato un quesito triplo, ispirato a quello svizzero per la revisione costituzionale. Nel primo sarebbero stati in alternativa la proposta popolare e le norme vigenti; nel secondo la controproposta parlamentare e le norme vigenti; nel terzo vi sarebbe stato uno spareggio tra testo popolare e parlamentare nel caso in cui entrambi avessero vinto. Peraltro, in quest'ultima eventualità, a differenza del caso svizzero, si sarebbero computati solo i voti di chi avesse votato «sì» in entrambi i quesiti precedenti. Ora invece il quesito, anche in caso di controproposta parlamentare, è semplice: si vota «sì» o «no» al solo testo di derivazione popolare. Vi è chi ha criticato questa soluzione perché l'intento di evitare la forzatura simbolica di presentare un'alternativa secca tra proposta popolare e parlamentare non elimina il fatto che i due testi siano comunque oggettivamente in alternativa. Per questa ragione, onde evitare un'eterogenesi dei fini a favore della proposta popolare, più visibile perché il quesito è su di essa, si è introdotta una disposizione nel rinvio alla legge attuativa che assicura «l'eguale conoscibilità» in tutta la campagna elettorale delle alternative effettive poste all'elettore.

Il secondo aspetto è stato quello dei limiti di materia. Qui l'efficacia emendativa è stata maggiore rispetto al punto precedente dell'automa-

*Le opposizioni non sono riuscite a ottenere la non ammissibilità delle iniziative in materia penale e sulle leggi di spesa*

tismo, anche se le opposizioni non sono riuscite a ottenere l'obiettivo realmente importante, ossia la non ammissibilità delle iniziative in materia penale e sulle leggi di spesa. È stato certo ottenuto un controllo previo di costituzionalità dopo 200 mila firme che preserva da varie possibili iniziative incostituzionali, ma non tutto ciò che è a rischio demagogico è per sua natura incostituzionale. Sin qui tutte le principali proposte che si erano succedute in materia (ultime quelle contenute nella relazione della Commissione dei saggi del governo Letta) avevano cercato di precludere questi ambiti, altrimenti si rischia di chiedere troppo alla Corte costituzionale per cercare in qualche modo di estendere i limiti, col rischio di contrapporre quest'ultima a una presunta volontà popolare che intenderebbe manifestarsi. Né pare ragionevole l'escamotage di obbligare a trovare coperture sia in termini di principio (anche seguendo tale limite sarebbe possibile, con un grappolo di proposte ben congegnate, rimettere in discussione le leggi di bilancio anche recenti, seppure non sperimentate in termini effettivi) sia in termini pratici (chi e come sarebbe in grado di valutarle? Non andrebbero forse aggiornate in corsa?).

Non mi sembra invece decisiva un'obiezione minore, pur interessante, che riguarda il controllo preventivo inserito per parallelismo anche per le proposte parlamentari di risposta a quelle popolari. Indubbiamente ha una sua parte di verità l'impostazione secondo la quale, a differenza di quelle popolari, ci potrebbe essere una presunzione di costituzionalità per quelle approvate dalle Camere: livellarle può sembrare il prodotto di un'impostazione ideologica della parificazione tra i due modi di produzione del diritto. Tuttavia, se si considera che l'eventuale successo dei «no» nel referendum può essere dovuto alla preferenza per il controprogetto parlamentare, a cui è stata concessa la *par condicio* nella propaganda, si pongono problemi analoghi in relazione al potere di rinvio presidenziale delle leggi: in tali casi è preferibile il giudizio preventivo di costituzionalità perché altrimenti il rinvio presidenziale (pur sempre astrattamente possibile) si presenterebbe come una contestazione al voto popolare. Un argomento che vale sia per il successo del testo di derivazione popolare sia per quello parlamentare.

Se stiamo rigorosamente ai soli testi credo francamente che si debba dire che il testo che è uscito dalla Camera, pur diverso dall'originale, e pur rappresentando forse il primo caso da inizio legislatura di un testo importante della maggioranza modificato in modo significativo, sia ancora nella logica dell'alternatività tra democrazia diretta e rappresentativa e che quindi, allo stato attuale, contenga molti più rischi che opportunità. Non a caso, nel voto finale, i gruppi di opposizione si sono

schierati prevalentemente per il «no»: non solo Forza Italia, che ha un giudizio a priori negativo sullo strumento, valutato di per sé incompatibile col primato della democrazia rappresentativa, ma anche Partito democratico e Più Europa, che ne contestano invece le concrete modalità. Leu si è invece astenuto, pur condividendo valutazioni analoghe a Pd e Più Europa, per valorizzare comunque i passi avanti compiuti. L'astensione di Fratelli d'Italia sembra invece spiegarsi più in termini di *politics*, di vicinanza alla Lega e di disponibilità a entrare in maggioranza, almeno in prospettiva. Incidono sulla valutazione negativa sia il mancato simultaneo rafforzamento delle istituzioni di rappresentanza e di governo sia l'assenza di misure per la bonifica di Internet e dei nuovi media, che pongono problemi nuovi nella genuina formazione della volontà dei cittadini.

Tuttavia credo che occorrerebbe evitare di accedere a quelle letture che, pur trovando solidi fondamenti in vari atteggiamenti sbagliati e iniziative spesso non meditate dell'attuale maggioranza, impostassero il prosieguo del confronto su questo e altri temi istituzionali all'insegna di un «non possumus». Indubbiamente si può leggere questo testo insieme a vari elementi contestuali: alla mera riduzione dei parlamentari sganciata da un ripensamento delle Camere (che impostata così rischia di impoverire la rappresentanza), al tentativo di attuare il regionalismo differenziato comprimendo la sua emendabilità nelle Camere (ipotesi però al momento indebolita), all'insistenza sul mandato imperativo (senza conseguenze in termini di proposte esplicite, ma con forzature politiche come l'anomalo referendum sulla piattaforma Rousseau relativo all'autorizzazione *ex art. 96* relativa al ministro Salvini).

Se si facesse una lettura sconfortata del contesto, in parte prescindere dai testi, e ci si preparasse solo alla difesa della democrazia rappresentativa quale essa è, si svilupperebbe un'azione comprensibile ed efficace? E, soprattutto, non si rischierebbe di cadere in una contraddizione interna? Si dichiara superiore la democrazia rappresentativa perché capace di integrare, di non produrre meccanismi a somma zero come quelli referendari, ma poi non si dispererebbe così a priori della propria capacità di produrre integrazioni, di convincere a moderare spinte antisistema?

Forse varrebbe la pena scommettere di più su di essa. In altri passaggi della vita repubblicana si è rivelata più forte del previsto. Certo, le forze dell'integrazione egemonizzavano il governo e le altre erano all'opposizione. Ma siamo sicuri che una ben congegnata miscela di

*Il testo uscito dalla Camera  
contiene, allo stato attuale,  
molti più rischi che opportunità*

Abbiamo bisogno del referendum propositivo?

intransigenza sui principi del primato della democrazia rappresentativa e di flessibilità sugli strumenti, anche nuovi, purché corredati di forme e limiti ragionevoli, non possa dare anche oggi i suoi frutti? E soprattutto: siamo convinti che il «non possumus» sia una strada migliore per il Paese, radicalizzando le distanze sulla Costituzione, senza negare le ragioni che possono ispirarlo?

.....  
**Stefano Ceccanti** è professore ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università di Roma «La Sapienza». In questa XVIII legislatura, eletto deputato nelle file del Pd, è componente della Commissione Affari costituzionali e del Comitato per la legislazione ed è stato relatore di minoranza sulla riforma costituzionale relativa al referendum propositivo.