

Il Referendum propositivo

(Sergio Bagnasco)

Cos'è il referendum propositivo – Il procedimento legislativo – Il dibattito intorno al Referendum Propositivo – XVIII Legislatura: la proposta per introdurre il Referendum Propositivo – Criticità – Proposte per superare le criticità

L'introduzione del referendum propositivo era prevista al punto 20 del "contratto di governo" sottoscritto nel 2018 da M5S e Lega. Dopo la prima approvazione – con modifiche – alla Camera nel febbraio 2019, il progetto si è arenato da luglio 2019 in Commissione al Senato. Immediatamente dopo cadeva il governo Conte e il referendum propositivo non rientrò negli accordi della nuova maggioranza che diede vita al Conte bis. Va ricordato che l'introduzione del referendum propositivo era prevista anche dall'art 11 del DDL Boschi di riforma della seconda parte della Costituzione, rinviando però tutto a una futura legge di attuazione.

La proposta discussa nella XVIII Legislatura resta, pertanto, il punto più concreto e avanzato di dibattito politico intorno al tema, sebbene, come vedremo, anche in questo caso tutti gli aspetti più salienti e caratterizzanti della riforma fossero rinviati a una futura legge di attuazione.

A conclusione di questo scritto, per superare le criticità che emergono dall'analisi, delinea un nuovo percorso per introdurre il referendum propositivo.

Cos'è il Referendum Propositivo

Il *Referendum Propositivo* è uno dei più potenti strumenti di democrazia diretta poiché affida direttamente al "**Popolo**" il potere legislativo e quindi la **facoltà d'immettere una nuova legge nel corpus delle leggi repubblicane**.

A differenza della Proposta di Legge d'Iniziativa Popolare, **il Referendum Propositivo condurrebbe in tempi prestabiliti a una deliberazione**. La proposta di legge d'iniziativa popolare, come d'altra parte succede col progetto di legge d'iniziativa parlamentare, non ha invece esito certo.

Anche in Assemblea Costituente, su impulso di Costantino Mortati, si discusse di **democrazia diretta**; in quell'occasione si pensò anche al referendum su una legge approvata ma non promulgata, sospendendo la promulgazione in caso di preannuncio da parte di 50.000 elettori o 3 consigli regionali di voler ricorrere al referendum. Queste ipotesi furono accantonate perché emersero già allora i **rischi connessi alla moltiplicazione dei canali legislativi**, potenzialmente in grado di compromettere la coerenza e l'uniformità di sviluppo delle norme legislative, che la **mediazione parlamentare** favoriscono grazie alla discussione e agli emendamenti.

Tutto ciò è impossibile quando decide direttamente il Popolo perché esso non ha la possibilità di riunirsi, emendare, discutere e quindi finirebbe solo per essere posto di fronte a un testo **limitandosi a dire SI o NO**.

I rischi che emersero in Assemblea Costituente non sono ancora risolti.

Il referendum propositivo ha una storia secolare, anche se abbastanza sconosciuta.

Fu introdotto nella Costituzione tedesca del 1919: poteva essere **richiesto su un progetto di legge sostenuto dal 10% degli elettori**. Fu l'unico tipo di referendum utilizzato senza successo nella Repubblica di Weimar: in due casi mancò il quorum dei votanti e in un caso non si raccolsero le firme necessarie.

In Germania adesso è prevista l'iniziativa popolare come strumento di democrazia diretta **solo in alcuni Länder, non a livello federale**. Questa è una limitazione in sé poiché ci sono ambiti legislativi di esclusiva pertinenza federale. In ogni caso, il Parlamento dei Länder può accettare o rifiutare la proposta e in caso di rifiuto i cittadini hanno la possibilità di promuovere un referendum.

In Francia, con la riforma costituzionale del 2008, è stato introdotto un referendum simile a quello della Repubblica di Weimar. L'art. 11 della Cost. francese stabilisce che **il 20% dei parlamentari col sostegno del 10% degli elettori può proporre un referendum** su un progetto di legge, che non può riguardare una legge promulgata da meno di un anno, concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme economiche, sociali o ambientali, i servizi pubblici o per la ratifica di un trattato. Analogo referendum può essere proposto dal Presidente della Repubblica, su proposta del Governo o su proposta congiunta delle due camere parlamentari.

Il referendum propositivo simile a quello proposto in Italia lo troviamo, per esempio, in Lettonia e in Croazia.

La Costituzione lettone stabilisce che un decimo del corpo elettorale può promuovere un referendum in relazione ad una legge sospesa dal Presidente prima della promulgazione (art. 72) o presentare una proposta di legge costituzionale o ordinaria: se il Parlamento non approva tale proposta senza modifiche, essa è sottoposta a referendum (art. 78).

La Costituzione della Croazia prevede, all'art. 87, un referendum su una proposta di modifica della Costituzione, su una proposta di legge o su un'altra questione di competenza del Parlamento che può essere richiesto da quest'ultimo, dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo o **dal 10% del corpo elettorale**.

In Nuova Zelanda, è richiesto il **10% dei firmatari**; le firme devono essere raccolte entro un anno e il risultato non è giuridicamente vincolante.

Il 10% del corpo elettorale, previsto in Lettonia e Croazia, equivarrebbe, in Italia, a cinque milioni di elettori!

Il referendum propositivo non è previsto nemmeno in Svizzera per le leggi federali, mentre è previsto per le proposte di revisione costituzionale con un iter complesso e dilatato nei tempi.

Il **quorum di partecipazione** è solitamente variabile da paese a paese. La maggioranza dei votanti alle ultime elezioni parlamentari in Lettonia, mentre in Polonia e in Portogallo, se la partecipazione è inferiore a tale quorum, il referendum ha valore consultivo.

Dove il referendum propositivo è previsto, l'accesso è molto impervio con **numero di sostenitori e quorum di partecipazione elevati**, cosicché la maggioranza dei referendum propositivi non produce alcun risultato.

Il procedimento legislativo

Sarebbe un errore inserire uno strumento legislativo nell'ordinamento di un Paese senza analizzare il procedimento legislativo in cui il nuovo strumento dovrebbe agire. Rischieremmo di farci condizionare dalla percezione delle cose o dalla loro rappresentazione senza alcuna verifica della realtà.

L'iniziativa delle leggi (art. 71 Cost.) è cosa diversa dal potere di legiferare.

Solitamente l'iniziativa delle leggi appartiene a una molteplicità di soggetti, come succede in Italia, mentre **competete al Parlamento il potere di approvare le leggi**, oppure alle Regioni su determinate materie e con dei limiti. Il Governo può approvare atti aventi forza di legge che poi però devono – pena la decadenza – essere convertiti in legge dal Parlamento.

Se si moltiplicano i centri di potere legislativo, occorre definire con chiarezza i limiti di ciascuno, per evitare situazioni di conflittualità.

In Italia, ogni parlamentare ha l'iniziativa delle leggi. Deposita alla camera di appartenenza il proprio disegno di legge che sarà poi assegnato alla Commissione competente. La Commissione valuta i diversi progetti di legge sulla stessa materia e verifica la possibilità di procedere all'unificazione di più progetti. Spesso, dunque, il progetto discusso dalla Commissione è già un'elaborazione di diversi progetti. Già qui abbiamo una prima fase di **costruzione collettiva di un progetto di legge**.

La Commissione discute, emenda, modifica e alla fine approva un testo che va in Aula, dove si discute si emenda si approva e quindi va all'altra camera un testo che potrà essere approvato senza modifiche o con modifiche e in tal caso tornerà alla camera di provenienza per una nuova approvazione e così via finché le due camere non approvano lo stesso testo.

Un procedimento molto articolato in cui il cuore dell'attività è discutere, modificare ... col contributo di tutte le parti.

Questo è il procedimento ordinario. La Commissione può anche agire in sede *"deliberante"* e in tal caso l'iter legislativo si completa nella commissione senza passare per l'Aula. Ulteriore modalità è quella definita *"redigente"*: la Commissione esamina e approva il testo articolo per articolo e l'assemblea dovrà solo esprimere il voto finale di approvazione del provvedimento.

Le Commissioni sono il cuore dell'attività legislativa parlamentare e in base all'art. 72 Cost. sono composte rispettando le proporzioni tra i gruppi parlamentari.

Non tutti i progetti di legge depositati dai parlamentari sono però discussi. I dati che seguono sono ricavati dalle Relazioni Parlamentari sull'attività legislative, dalle Banche dati delle Camere, da Fondazione Openpolis.

Nella XVIII legislatura (2018-2022) **il Parlamento ha approvato 315 leggi**, comprese 3 riforme costituzionali parlamentari e 1 revisione costituzionale d'iniziativa popolare

promulgata a novembre 2022; le 311 leggi ordinarie si suddividono in 104 leggi di conversione di decreti-legge e 207 altre leggi ordinarie di cui a loro volta 145 di iniziativa governativa, **59 di iniziativa parlamentare**, di cui 4 unificate con proposte d'iniziativa popolare, 2 di iniziativa popolare e 1 su iniziativa del CNEL.

Le leggi d'iniziativa parlamentare rappresentano meno del 20% del totale! Come si vede, **l'Esecutivo assorbe la gran parte del tempo parlamentare.**

Di queste 59 leggi ordinarie d'iniziativa parlamentare, 10 sono state approvate in Commissione e su altre 20 c'è stato in aula solo il voto finale. Le altre 29 sono state approvate con iter ordinario.

Su queste leggi d'iniziativa parlamentare sono stati **approvati ben 896 emendamenti** di cui 679 approvati in Commissione e 217 in Assemblea. Se consideriamo invece l'intera produzione legislativa, gli emendamenti complessivi approvati diventano 8.498.

Al termine della XVIII legislatura ben 5.543 progetti di legge depositati sono rimasti in sospeso e di questi per solo 868 era iniziata la discussione. Questa situazione caratterizza tutte le legislature. Infatti, **è approvato mediamente meno dell'1% dei progetti di legge d'iniziativa parlamentare.** Anche se ritenessimo che il Parlamento potrebbe essere più produttivo, considerando che per ogni progetto di legge approvato ce ne sono circa 90 che attendono, è evidente che la maggiore produttività non risolverebbe il problema.

Se volgiamo lo sguardo alle proposte di legge d'iniziativa popolare, notiamo che nella legislatura 2018-2022 su 32 proposte depositate, 1 ha prodotto la riforma costituzionale di modifica dell'art. 119, 2 leggi d'iniziativa popolare sono state approvate e altre 4 sono state unificate con progetti parlamentari e approvate. **Le iniziative popolari hanno quindi avuto un tasso di approvazione superiore al 20%, contro l'1% scarso dei progetti d'iniziativa parlamentare.** Analogo successo si è verificato nella legislatura 2013-2018 e in tutte le legislature dall'VIII (1979-1983) in poi ad esclusione della XV legislatura (2006-2008), durata appena due anni, in cui per nessuna delle 20 proposte è stato concluso l'iter legislativo. In conclusione, **nella storia repubblicana il tasso di successo delle proposte d'iniziativa popolare è maggiore rispetto alle proposte d'iniziativa parlamentare.**

Numeri alla mano, quando si afferma che *"le proposte d'iniziativa popolare finiscono nel cassetto"* si offre **un'interpretazione della realtà che non aiuta a comprendere la**

natura dei problemi e ciò non potrà mai orientare verso scelte efficaci! L'analisi dei fatti, consente di concludere che il problema risiede da un lato nel procedimento legislativo lungo e complesso e dall'altro nel ruolo dell'Esecutivo che ha esautorato il Parlamento della sua funzione legislativa, assorbendo l'80% del tempo parlamentare con provvedimenti legislativi d'iniziativa governativa.

Per risolvere questi problemi si dovrebbe **rivedere il procedimento legislativo e il rapporto tra Esecutivo e Parlamento.**

Criticità del referendum propositivo

Valutare una proposta di legge significa analizzare l'impatto che la legge potrà avere sul sistema e ciò che consente che si possa verificare; la bontà di una legge non si valuta su astratte convinzioni, ma su analisi puntali e concrete.

Gli strumenti di democrazia diretta sono positivi se consolidano la democrazia e non se soppiantano la democrazia rappresentativa, per quanto sia malconcia. A prescindere dal giudizio che ciascuno di noi può esprimere del nostro regime attuale, occorre in ogni caso partire dall'art. 1 della Cost.: **“la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”**. **Di queste forme e limiti dobbiamo occuparci se intendiamo ampliare la sovranità popolare.**

L'aver affermato che esistono **forme e limiti** entro cui si esercita la sovranità popolare, è la conseguenza del dato oggettivo che **il popolo ha dei limiti nella funzione di soggetto di deliberazione collettiva perché non può riunirsi in Assemblea per discutere, emendare, deliberare.** Potrà farlo solo tramite dei rappresentanti e questa democrazia rappresentativa potrà essere coadiuvata, affiancata, rafforzata da **strumenti di democrazia diretta in equilibrio con quel Parlamento che rappresenta il Popolo** (le eventuali storture nella formazione del parlamento e la scarsa rappresentatività sono altre faccende cui bisognerebbe porre rimedio).

Col referendum propositivo, in definitiva, ogni cittadino ha solo due compiti:

- mettere la firma a sostegno della proposta,

- votare al referendum.

Basta votare per affermare che c'è democrazia? **Il dato qualificante della democrazia è il processo deliberativo**, vale a dire la discussione con procedure definite a garanzia di tutte le parti coinvolte, la partecipazione, la possibilità di contribuire alla formazione di una decisione. **Il voto è il momento conclusivo di un processo deliberante**. Se si pensa di correggere il sistema parlamentare con il SI e il NO, il rischio è scendere dalla democrazia deliberante alla **democrazia ratificante, anticamera della democrazia plebiscitaria, che ha sempre tratti autoritari**.

Si sceglieva tra SI e NO anche sotto il fascismo; siamo disposti a considerarlo un regime democratico?

"Approvate voi la lista dei deputati designati dal Gran Consiglio Nazionale del Fascismo?"

Così si votò nel 1929 e la lista dei candidati comprendeva tutte le categorie sociali e produttive. Mai abbiamo avuto tanti operai e contadini in Parlamento come nel 1929. Era democrazia?

Quelle votazioni sono passate alla storia come **elezioni plebiscitarie**, perché quando non c'è partecipazione e discussione nelle diverse fasi del processo decisionale ... non c'è democrazia ma semplicemente un plebiscito.

Diverso è il caso del **referendum abrogativo**, dove **il Popolo interviene su una legge esistente**, per abrogare una disposizione o raramente l'intera legge, **risultato di un processo deliberativo pieno e compiuto**. **Il Popolo agisce su ciò che esiste e delibera diversamente dopo aver lasciato al Parlamento la possibilità di modificare la legge sottoposta a Referendum**. In tal caso sarà l'Ufficio Centrale per i Referendum a decidere se annullare il referendum o spostarlo sulla nuova normativa nel caso ritenga che le modifiche apportate dal Parlamento non siano in linea con le richieste dei promotori.

Valutare una nuova legge e l'impatto che essa avrà sulle altre leggi è questione molto complessa che richiede **un sistema informativo pluralista che garantisca pari accesso a tutti e investimento pubblico nella formazione del cittadino**. Occorre creare le premesse perché il potere legislativo popolare possa essere esercitato consapevolmente, considerando che il Popolo non potrà avvalersi del complesso processo deliberativo in uso nell'assemblea parlamentare.

Il referendum propositivo deve essere armonizzato col referendum abrogativo.

Sarebbe paradossale che il “Popolo” possa, per esempio, introdurre una legge tributaria e poi negare al Popolo stesso il diritto di modificarla o abrogarla! La soluzione non può che essere **rendere omogenei i due strumenti**: i limiti nel caso previsti per l’ammissibilità del referendum abrogativo devono valere anche per il referendum propositivo.

Altro tema connesso, è **definire i limiti dell’intervento legislativo del Parlamento laddove si è espresso il Popolo**.

La Corte Costituzionale con le sentenze n. 468 del 1990 e n. 32 e 33 del 1993 ha introdotto un “**vincolo preclusivo**” affermando “**il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare**”, al fine di impedire che l’esito della consultazione popolare sia vanificato “*senza che si sia determinato, successivamente all’abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto*”. Come chiarito dalla sentenza 17 luglio 2012, n. 199 questo vincolo ha carattere puramente negativo perché **il legislatore ordinario “conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata”**.

Questi **limiti andrebbero estesi alla normativa approvata con referendum propositivo**, ma occorre che siano definiti chiaramente, diversamente i margini interpretativi potrebbero neutralizzare la portata del referendum propositivo o portare all’immobilismo parlamentare.

Come limitare l’azione legislativa del Parlamento su una legge introdotta con referendum?

Il deposito di una proposta legislativa d’iniziativa popolare, inibisce il Parlamento dall’intervenire sulla stessa materia?

Mentre il referendum abrogativo e il confermativo rappresentano strumenti correttivi e/o integrativi rispetto alla volontà del legislatore, pienamente interni alle logiche della democrazia rappresentativa, **il referendum propositivo introduce un elemento di rottura realizzando un sistema legislativo parallelo nel quale la linea popolare è autonoma e indipendente da quella parlamentare**, fino a poter entrare in conflitto permanente con essa.

La produzione legislativa sarebbe affidata in parallelo all'Assemblea rappresentativa del Popolo e al Corpo elettorale, vale a dire al popolo, secondo un'immagine retorica poiché sussistono limiti intrinseci nel **Popolo inteso come soggetto di deliberazione collettiva**.

Il referendum propositivo deve garantire trasparenza e partecipazione nel processo decisionale. Senza, si rischia che il **referendum propositivo diventi lo strumento preferito da qualsiasi lobby**, replicando i limiti del sistema partitocratico.

Determinante, quindi, **il ruolo dei media**, compresi i social, che molte ombre gettano persino sulle elezioni nazionali. Il sistema dell'informazione, il peso delle lobby e delle corporazioni in grado di esercitare forti influenze sull'opinione pubblica, richiedono probabilmente interventi normativi al fine di **evitare forti condizionamenti che risulterebbero più facili da attuare nei confronti di una frazione minima dell'opinione pubblica**, che non può esercitare alcuna mediazione, rispetto al parlamento il cui processo deliberativo si basa su confronto e mediazione.

Il consenso intorno a una proposta di legge, spesso definita in modo non trasparente da un ristretto gruppo di persone, **deve formarsi con modalità pubbliche**. Se il consenso su una proposta di legge si forma esclusivamente sulla base della propaganda svolta dal gruppo promotore, non usciamo dai limiti tipici della propaganda partitica su cui si basa gran parte del consenso elettorale dei partiti. Non dimentichiamo che noi possiamo conoscere il dibattito che si svolge in Parlamento su un provvedimento, mentre non c'è alcun controllo su come si forma il consenso intorno a un progetto di legge d'iniziativa popolare. Quanti sono realmente in grado di comprendere quale effetto produrrà un quesito referendario? Quanti sono coloro che firmano un quesito referendario unicamente sulla base delle dichiarazioni del gruppo promotore? I referendum cassati su Eutanasia e Cannabis sono esempi clamorosi di un consenso formatosi sulle intenzioni dei proponenti e non sulla valutazione puntuale dei quesiti proposti. **La fase della raccolta di firme su una proposta deve avere la massima pubblicità e partecipazione collettiva perché si tratta del momento supremo in cui i cittadini esercitano un diritto costituzionale**.

Abbiamo visto anche in occasione dei referendum abrogativi quanto sia difficile **fare informazione istituzionale** e in questa direzione siamo all'anno zero. Abbiamo visto che **persino gli organismi istituzionali fanno informazione capziosa e manipolatrice**. Penso, per esempio, alla comunicazione del Dipartimento per le Riforme Istituzionali sul tema della riduzione dei parlamentari.

Infine, il rafforzamento della *democrazia diretta* dovrebbe valorizzare l'esistente **proposta di legge d'iniziativa parlamentare**, previsto dall'art. 71 Cost. Proposta di legge d'iniziativa popolare e referendum propositivo hanno lo stesso obiettivo: introdurre una legge nel nostro sistema o modificare, anche con aggiunte e non solo per sottrazione, una legge esistente. Non ha alcun senso che i due strumenti non siano armonizzati e quindi **non si capisce perché non partire proprio dalla legge n. 352 del 1970 che dà attuazione alla proposta di legge d'iniziativa popolare di cui all'art. 71 della Costituzione**. Puntare direttamente sul referendum propositivo senza creare strumenti informativi e valorizzare gli strumenti legislativi esistenti, appare come un **cannoneggiamento sulla malconcia democrazia rappresentativa**.

Tutti utilizziamo il termine *Democrazia* ma ciascuno la intende in modo diverso. Per dirla con Calamandrei, **il regime democratico è "dialettica di ragionati contrasti"**, non basta essere in due, maggioranza e opposizione, perché anche quando mangio il tacchino siamo in due: io e il tacchino, ma **il tacchino non ha preso parte alla mia decisione di trangugiarlo!**

Spesso si pensa al referendum propositivo come soluzione a una democrazia rappresentativa malconcia: il Parlamento non rappresenta il Popolo ma solo i Partiti, centri di potere disinteressati al bene comune. Si ritiene così di porre rimedio a questo stato di cose affidandosi al potere legislativo esercitato direttamente dai cittadini. **Democrazia rappresentativa e democrazia diretta in questo modo sono in contrapposizione**, ma, per quanto **i Partiti** possano essere giudicati negativamente, è innegabile che **sono pur sempre strutture fatte da "cittadini"**, quindi trasferire il potere legislativo direttamente ai cittadini non risolve alcun problema. **La contrapposizione tra società civile e società politica o partitica è una semplificazione basata su un'analisi superficiale**. I partiti sono fatti da persone e ci sono gruppi di persone che hanno fiducia nel partito che votano. Costoro saranno pure in calo, ma sono pur sempre milioni di persone. Quindi, **nulla impedirebbe a ogni partito, gruppo di pressione, potentato di utilizzare gli strumenti di democrazia diretta per raggiungere i propri obiettivi**.

Ogni lobby, consorceria, corporazione ... potrà utilizzare lo strumento del "*referendum propositivo*" per attivare l'iter legislativo in funzione dei propri interessi da tutelare. Avremmo **una élite** che, senza alcuna trasparenza, **si farebbe attrice di una proposta legislativa senza alcuna partecipazione popolare**, senza alcun procedimento democratico, senza alcuna reale chiarezza sulle finalità.

Mentre tanti affermano che i Partiti si occupano solo dei loro interessi, milioni di cittadini continuano a votarli. Il che significa che per milioni di cittadini i Partiti non fanno solo i loro interessi oppure gli interessi dei partiti coincidono con gli interessi di milioni di cittadini. **Le proposte di legge popolari potrebbero ottenere sostegno con le stesse dinamiche utilizzate dai Partiti per ottenere consenso**, senza alcun giovamento per la democrazia.

Bisogna, pertanto, che il **referendum propositivo esalti la trasparenza del processo legislativo e si armonizzi col Parlamento**.

Qualsiasi sistema più o meno democratico si basa sulla scalabilità del potere e quindi sul **consenso** e sul possesso delle **chiavi interpretative** per formarsi un proprio autonomo convincimento su proposte e fatti del mondo. Però, non tutti i cittadini hanno uguale *“diritto di microfono”*, non tutti dispongono in uguale misura dei mezzi di persuasione di massa e non tutti hanno il bagaglio di conoscenze necessario per analizzare e comprendere i fatti e le proposte. Ne discende che **ogni regime nominalmente democratico sarà sempre in sofferenza se non si agisce a livello informativo e formativo per ridurre le disuguaglianze di partenza, che limitano l'effettiva possibilità della stragrande maggioranza dei cittadini di farsi parte attiva per partecipare alle scelte collettive**. Il risultato sarà che il voto diventa un fatto rituale sempre più privo di valore, con la conseguente crescita dell'astensione.

Sarebbe concettualmente sbagliato pensare alla democrazia diretta come a un insieme di strumenti a disposizione dei Cittadini per contrapporsi al Potere, ai partiti, a coloro che occupano le Istituzioni ... Perché, anche i Partiti e anche le Lobby sono fatte da cittadini. Al massimo avremmo una contrapposizione tra gruppi di cittadini. Ogni strumento di democrazia diretta deve, pertanto, agire in armonia con la democrazia rappresentativa, per quanto affetta da gravi patologie.

XVIII Legislatura: la proposta di referendum propositivo

(Riporto in calce il testo della proposta)

Democrazia diretta e democrazia rappresentativa dovrebbero essere in equilibrio cosicché l'una possa essere completamento dell'altra; **la riforma costituzionale proposta nella XVIII legislatura, invece, conduce alla prevalenza della diretta sulla**

rappresentativa; sovrasta il Parlamento e lo sostituisce, sulla totale attività legislativa di competenza del Parlamento.

La proposta prevedeva d'introdurre il nuovo strumento del referendum propositivo con una **modifica dell'art. 71 Cost. e della legge costituzionale 1/1953**. La modifica costituzionale **interveniva anche sul referendum abrogativo**, previsto dall'art. 75 Cost., **riducendo il quorum dei votanti per la validità del referendum** e prevedendo il giudizio di ammissibilità del referendum al raggiungimento delle 200.000 firma.

Con queste modifiche, **il referendum sarebbe approvato se la maggioranza assoluta dei voti fosse favorevole alla proposta purché questa maggioranza corrisponda almeno al 25%+1 degli aventi diritto**. Quindi, il quorum di partecipazione diventa variabile e certamente superiore al 25% e i voti validi di approvazione della proposta devono essere in numero superiore al 25% degli aventi diritto.

La ragione del quorum di partecipazione è strettamente correlata al ruolo deliberativo affidato al corpo elettorale. **Considerato il carattere del referendum abrogativo, è accettabile** a mio avviso **anche l'abolizione del quorum**, per evitare che una parte abbia un vantaggio sull'altra sfruttando l'astensione. D'altra parte si agisce su una legge che esiste.

Altra cosa è introdurre una nuova legge. Saremmo di fronte a un'Assemblea di Elettori che legifera su un nuovo testo, senza alcuna mediazione e analisi sull'impatto che questa legge avrà sul sistema nel suo complesso. Situazione ben diversa rispetto a una Assemblea di Elettori che col referendum abrogativo "*legifera diversamente*" su una legge esistente, oggetto di piena deliberazione parlamentare.

Verificare che una legge sia effettivamente rilevante per la collettività è il minimo che si possa chiedere. In effetti, chiedere che i voti di approvazione siano il 25%+1 degli aventi diritto di voto è un numero consistente, ma si tratta pur sempre di un quarto degli aventi diritto. Troverei più sensato chiedere un **quorum di partecipazione pari al 50%+1 di coloro che hanno votato alle precedenti elezioni nazionali**. Sarebbe così garantita una partecipazione più alta, ma l'approvazione potrebbe avvenire anche con meno del 25% degli aventi diritto. Se per ipotesi il tasso di partecipazione alle elezioni nazionali fosse l'80%, basterebbe che partecipasse al referendum il 40%+1 degli aventi diritto e per l'approvazione basterebbe il 50%+1 dei voti validi, vale a dire il 20%+1 degli aventi diritto.

Il “*referendum propositivo*”, così come proposto, **conduce con certezza a un testo legislativo messo ai voti con il paradosso che analoga certezza non c’è nemmeno per le iniziative legislative parlamentari o governative**, non esistendo in Costituzione alcuna corsia “*privilegiata*” per i disegni di legge di iniziativa governativa, fatta eccezione per l’abusata decretazione d’urgenza.

Il Parlamento è obbligato ad approvare la proposta di legge o in alternativa a subire l’iniziativa referendaria; pertanto, **il corpo elettorale si sostituisce tout court al Parlamento**. Così **non si realizza alcun coordinamento tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa**, ma una netta prevalenza della prima sulla seconda.

Se l’obiettivo di questa riforma costituzionale era, come dichiarato dai Promotori, quello di **rafforzare il ruolo dei cittadini e la loro partecipazione** nel procedimento legislativo, è evidente che **questo obiettivo non è raggiunto**. **Non si realizza più partecipazione, ma sostituzione del parlamento con una frazione di elettori che, priva di qualsiasi mandato, impone un iter legislativo**.

Un numero indefinito di Promotori scrive una proposta di legge sulla quale cercherà il sostegno di **500.000 elettori** (non si sa in che tempi, persino la Svizzera indica un tempo tassativo). La Corte costituzionale al raggiungimento delle 200.000 firme si esprimerà sull’ammissibilità della proposta. Se la proposta è ritenuta ammissibile e raggiunge il numero di firme necessarie, **il Parlamento dovrà approvarla entro 18 mesi dalla presentazione**. Se ciò non avviene si va a referendum.

Se la proposta di legge è approvata con modifiche dal Parlamento si va a referendum sulla proposta popolare; se questa è respinta, allora sarà promulgata la legge approvata dal Parlamento.

Non si va a referendum se le **modifiche** apportate dal parlamento sono **formali o in caso di rinuncia da parte dei promotori** (non si specifica entro che tempi i promotori devono esprimersi sulla rinuncia).

Il ruolo dei promotori è assoluto: saranno loro a decidere se accettare la proposta del parlamento o andare dritti al referendum. **Il “popolo” può solo firmare la proposta e poi nel caso votarla**. Tutto qui.

Da cosa discende questo potere dei promotori?

I Promotori **non hanno alcuna legittimazione** perché 500.000 elettori al massimo condividono la proposta di legge da altri in autonomia definita e nulla sappiamo su

come sono stati informati sulle finalità della proposta stessa. **Totale assenza di trasparenza** nel processo decisionale e nella formazione del consenso.

Il paradosso è che **per ovviare alle inefficienze della democrazia rappresentativa si attribuisce un potere spropositato a un gruppo di persone privo di qualsiasi legittimazione politica, che potrà agire in contrapposizione col parlamento.**

Irragionevole l'obbligo di approvazione senza modifiche della proposta di legge d'iniziativa popolare da parte del Parlamento e altrettanto irragionevole è che l'eventuale proposta approvata dal Parlamento resti sospesa in attesa dell'esito referendario (anche in Svizzera si va al voto sulle due proposte).

La mancanza della previsione che il Parlamento possa immediatamente esprimersi, rigettando la proposta popolare, è un'assurdità che conduce **all'immobilismo parlamentare.**

Il testo di riforma, infatti, recita *“Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il referendum è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino. La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum non è approvata”*.

Bastava scrivere *“...e le Camere la respingono o non la approvano entro...”* per evitare l'immobilismo parlamentare. La Costituzione non è un blog, ma forse non tutti lo comprendono. **Un conto è affermare l'obbligo di esame e di pronuncia entro un tempo prestabilito, lasciando il Parlamento libero di deliberare come crede,** altra cosa è che una minoranza detti l'agenda al Parlamento senza prevedere che il Parlamento possa esprimere la propria contrarietà sulla proposta presentata o possa approvare sulla stessa materia altra legge, senza restare in panchina in attesa del referendum. Così si produce un **inaccettabile congelamento della potestà legislativa delle camere.** Basterebbe, infatti, la presentazione di un'iniziativa legislativa popolare su una determinata materia perché su di essa le camere non potrebbero più approvare con efficacia una legge. Una **paralisi decisionale** che potrebbe menomare persino la possibilità del Governo di adottare un decreto legge, anche nei casi di effettiva straordinaria necessità e urgenza.

Un esito del genere condurrebbe all'inaccettabile superiorità della volontà di una minoranza di elettori su quella espressa dalle camere; superiorità espressamente negata dalla Corte costituzionale che con la sentenza n. 172/1997 ha ribadito che il referendum *“non può mai tradursi nella sottrazione, sia pure temporanea, alla competenza del Parlamento di alcune materie soltanto perché investite dai quesiti referendari”*.

Questo aspetto non deve essere ignorato: va chiarito cosa succede se il Parlamento o il Governo assumono provvedimenti che impattano direttamente o indirettamente con la proposta di legge d'iniziativa popolare. Non è una questione marginale perché l'attività parlamentare potrebbe essere sostanzialmente bloccata dall'esame delle proposte popolari o il Parlamento sarebbe impossibilitato a deliberare nel caso ci fossero proposte di legge tra esse concorrenti.

La mancanza di equilibrio tra gli istituti di democrazia diretta e rappresentativa, porta al deterioramento del ruolo del parlamento e ad accentuare il ruolo dell'esecutivo, fino a prospettare un cambio del sistema di governo, per stabilire un nuovo equilibrio tra Corpo elettorale ed Esecutivo.

Se il corpo elettorale fosse chiamato a decidere contestualmente su diverse nuove leggi, come avviene col referendum abrogativo, il Parlamento si troverebbe in difficoltà a concludere l'iter legislativo di più testi entro diciotto mesi, soprattutto se ci fossero proposte di segno opposto, che tra l'altro potrebbero entrambe essere approvate, senza che la riforma costituzionale ci dica come gestire questa eventualità possibile.

Sarebbe, dunque, opportuno stabilire il limite annuale d'iniziative legislative popolari che il Parlamento ha l'obbligo di deliberare. In effetti, la riforma prevede che sia fissato un limite senza meglio definirlo, ma demanda un dato così qualificante della riforma costituzionale a una legge attuativa. In ogni caso tale limite, demandato alla legge attuativa, nega l'assunto perentorio inserito nell'art. 71 laddove si afferma che se 500.000 elettori firmano una proposta di legge che il parlamento non approva entro 18 mesi si va al referendum. Nella realtà, ciò succederebbe per un limitato numero di proposte e sarebbe la futura legge attuativa a stabilire questo numero. Cosicché la proposta di riforma costituzionale assume un valore vago e indefinito.

La vaghezza della proposta trasuda anche dalle parole scelte per scrivere questa riforma che **non prescrive la relazione illustrativa e tecnica sempre richieste per i progetti di legge, non prevede la pubblicità che deve essere data alla proposta stessa, non indica il tempo entro cui devono essere raccolte le firme ...**

L'indizione del referendum sulla proposta popolare, anziché sulla proposta parlamentare, appare in aperto contrasto con la sentenza n. 68/1978 della Corte costituzionale. La Corte ha stabilito che nel caso il legislatore modifichi una legge oggetto di referendum abrogativo, spetterà all'Ufficio Centrale per i referendum dichiarare che il referendum è annullato o trasferito **sulla nuova legge.**

La minoranza di 500.000 firmatari vale più della maggioranza parlamentare per cui gli elettori dovranno esprimersi esclusivamente sulla proposta dei Promotori e solo nel caso questa sia rigettata, allora la legge approvata dal Parlamento potrà essere promulgata ...

Se una minoranza del popolo si sovrappone al Parlamento, si prefigura un cambiamento di sistema istituzionale, facilitando **ogni minoranza politica, lobby, corporazione che volesse organizzare l'ostruzionismo extra-parlamentare con la certezza di ottenere come minimo il referendum.**

Se il fatto che 500.000 persone firmano una proposta è sufficiente per parlare di *democrazia diretta*, perché allora non è ritenuto sufficientemente democratico il fatto che milioni di persone votano i partiti?

In cosa consiste il contributo qualitativo sul piano della democrazia nell'aver 500.000 persone che firmano una proposta rispetto al contributo che le stesse persone danno quando votano i partiti?

Il concetto di "**modifiche formali**" non è definito e allo stesso modo non è definito **CHI** farà questa valutazione, con quali criteri e se sarà una valutazione appellabile o meno. **Non si comprende perché questa valutazione non sia affidata all'Ufficio centrale per i referendum presso la Corte di Cassazione,** come già previsto per i referendum abrogativi.

Tutti questi aspetti sono demandati a una futura legge senza dare alcun riferimento certo.

Così **si ripetono gli stessi errori di sempre.** La mancanza di paletti precisi nella Costituzione, per esempio sulla funzione dei partiti, sull'esercizio del diritto di

elettorato passivo, sulle modalità di selezione dei candidati, su cosa si debba intendere per revisione costituzionale, sulle modalità di accesso alla Corte costituzionale e sulle forme di proponibilità dei giudizi ... hanno generato problemi che ancora non abbiamo superato.

Il referendum propositivo potrebbe portare all'**approvazione contemporanea di due proposte contrapposte** (per esempio, una più restrittiva su possesso e uso personale di droghe e una più permissiva che consente la produzione per uso personale); **la proposta di modifica costituzionale non indica che si fa in tal caso** (evenienza con chiarezza definita nella Costituzione svizzera).

Il testo della proposta prevede che il referendum non è ammissibile se non rispetta la Costituzione. La Corte Costituzionale, infatti, dovrà decidere al raggiungimento delle 200.000 firme e sarà un giudizio sia sulla costituzionalità della proposta di legge sia sull'eventuale ammissibilità del referendum, anche se **sorge il dubbio che i proponenti pasticchino tra costituzionalità e ammissibilità.**

Il giudizio di ammissibilità seguirà le logiche previste dal riformato art. 71 e non quelle già previste per l'art. 75 relativo al referendum abrogativo. Si realizza così la **situazione grottesca che una frazione degli elettori potrebbe approvare una legge, per esempio in materia tributaria, su cui poi gli elettori non potrebbero proporre un referendum abrogativo!** Molto più logico sarebbe **prevedere per i due tipi di referendum le stesse limitazioni.**

In ogni caso, **dichiarare inammissibile una proposta di legge d'iniziativa popolare,** perché travalica i limiti costituzionali di proponibilità, **non significa che la proposta in sé sia incostituzionale.** Quindi, cosa s'intende quando si afferma che la Corte dichiara inammissibile una proposta di legge perché **"non rispetta la Costituzione"**?

La valutazione di ammissibilità è resa necessaria dal fatto che la proposta di legge esclude che si possa procedere con una proposta di referendum propositivo nel caso si tratti di legge *"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 o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo"*. **L'eventuale giudizio d'inammissibilità, conseguente a questi limiti, non significa che la proposta in sé sia incostituzionale.** Non è il contenuto della legge a essere incostituzionale, ma semplicemente il soggetto proponente non ha i titoli per proporre.

Se, invece, si chiede un **giudizio preventivo sulla costituzionalità** della proposta di legge, allora occorre **definire come si svolgerà questo procedimento** e come questo **giudizio d'incostituzionalità** si rapporterà col già esistente ricorso per la verifica di **legittimità costituzionale di una norma**. In caso contrario si lascia al legislatore un margine così ampio che non consente di valutare l'efficacia della proposta di modifica costituzionale.

Tutti gli aspetti qualificanti della proposta di modifica costituzionale sono demandati a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e questa legge, oltre a quanto già indicato, dovrà

- disciplinare l'attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo referendum
- disciplinare il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare
- disciplinare il numero massimo delle proposte di iniziativa popolare
- definire le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori
- definire le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente
- definire la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.

In definitiva, **la riforma costituzionale è una scatola vuota e sarà la successiva legge nel caso a riempirla.**

Entro che tempi dovrà essere approvata la legge indispensabile per utilizzare il referendum propositivo? Quella attuativa dell'art. 75 Cost. è arrivata dopo 22 anni, vogliamo replicare?

Disciplinare il concorso di più proposte di legge d'iniziativa popolare è una previsione che dimostra la concezione di una democrazia diretta che rimpiazza quella rappresentativa: il concorso potrebbe esserci anche tra proposte d'iniziativa parlamentare e quelle d'iniziativa popolare. Ignorare questo aspetto, che concretamente già si verifica anche con le proposte di legge d'iniziativa popolare, significa andare verso una conflittualità certa.

Riguardo ai limiti di ammissibilità, osservo che tra questi limiti **non figura il divieto di iniziativa legislativa su leggi di competenza concorrente regionale, su leggi costituzionali e di revisione costituzionale, su leggi a contenuto costituzionalmente obbligato o necessario**. Senza questi limiti, non solo si apre alla possibilità di un esteso contenzioso che inevitabilmente investirebbe la Corte Costituzionale, ma il **potere di una esigua minoranza diventa sconfinato**; una minoranza potrebbe per esempio **imporre al Parlamento una nuova legge elettorale** per introdurre il maggioritario all'inglese e un'altra minoranza potrebbe imporre un referendum per introdurre il proporzionale puro. Saremmo al delirio!

Che cosa succede se la copertura finanziaria prevista dovesse rivelarsi insufficiente? Gli elettori firmano una proposta di legge sulla quale i Promotori conservano un potere di modifica. E' difficilmente configurabile la previsione che le *“modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri”* e l'*“eventuale adeguamento da parte dei promotori”*, siano definite dalla legge di attuazione prevista dal modificato art. 71 Cost. **I Promotori dovrebbero adeguare una previsione di legge dopo aver raccolto le firme per presentare il referendum**. Quindi **il testo firmato dai sottoscrittori non sarebbe cristallizzato!**

In definitiva, **questa proposta avrebbe indebolito la nostra malconcia democrazia rappresentativa, senza risolvere alcun problema**.

Il Parlamento non avrebbe alcun ruolo perché il nuovo strumento legislativo non è pensato per armonizzarsi con l'attività parlamentare ma in contrapposizione con essa. Perché il Parlamento dovrebbe dedicare parte del proprio limitato tempo a discutere una proposta d'iniziativa popolare dal momento che se l'approva modificandola, resterà in panchina sino all'esito del referendum e se non l'approva, si andrà al referendum? **La scelta più ragionevole per il Parlamento sarebbe ignorare le proposte d'iniziativa popolare e vedere che succede col referendum**.

Il referendum propositivo diventerebbe uno strumento fortissimo a disposizione delle lobby e di chiunque disponga di una discreta organizzazione.

Con questo strumento non usciamo dal permanente conflitto d'interessi.

Certo, è vero che poi la proposta dovrà essere votata dagli elettori, ma cosa c'è di diverso rispetto al fatto che i Partiti convincono gli elettori a votarli?

Se è vero che i Partiti fanno solo i loro interessi, allora è altrettanto vero che gli elettori non se ne rendono conto oppure hanno gli stessi interessi dei partiti che votano. **Cosa cambierebbe se gli elettori votassero direttamente una proposta di legge elaborata nella totale assenza di partecipazione e trasparenza?** Se l'elettore non vede gli interessi che sottostanno all'azione dei partiti, perché dovrebbe intravedere gli interessi cui è funzionale la legge che è chiamato a votare?

Ogni lobby, consorceria, corporazione, élite ... potrà utilizzare lo strumento del "referendum propositivo" per attivare l'iter legislativo, senza alcun procedimento democratico, senza alcuna reale chiarezza sulle finalità.

Cosa distingue questa élite da un qualsiasi Partito se non la minore trasparenza?

Al massimo si passerebbe dall'attuale partitocrazia mediata a una partitocrazia non mediata che ci porta verso una *democrazia ratificante* di gran lunga più misera di quella che conosciamo perché priva di mediazione.

I Promotori e i firmatari avrebbero un potere superiore a quello dei parlamentari.

In un sistema democratico quel che conta non è l'esito di una votazione che per definizione può essere a favore o contro, ma l'iter legislativo, le procedure adottate per garantire trasparenza e partecipazione nella formazione della decisione su cui si esprime un voto.

Ora, 500.000 firme non sono poche – anche se dal 1974 a oggi l'obiettivo è stato raggiunto ben 105 volte – e ciò implica una macchina organizzativa guidata dai promotori. Quindi, **una opposizione potrebbe utilizzare questo nuovo strumento in funzione anti-maggioranza/esecutivo.**

Avremmo una élite che si auto-nomina rappresentante del popolo, in alternativa al Parlamento costretto alla panchina perché nulla può – se non approvare – di fronte alla carica di 500.000 firme. In definitiva, **questo strumento presenta le stesse degenerazioni della democrazia partitocratica!**

I partiti sono fatti da persone, esattamente come i **Comitati promotori** che però **avrebbero meno vincoli e meno trasparenza di quanta ne hanno i partiti**, per quanto ne abbiano poca.

Chiunque voglia organizzare referendum propositivi, sarà indotto a massificare l'investimento e gli sforzi promuovendo "*pacchetti*" di referendum, come fecero i Radicali che arrivarono con successo a proporre per ben due volte 20 Referendum in

un solo colpo. **Il referendum propositivo diventerebbe uno strumento nelle mani di una minoranza per imporre il proprio programma**, arrivando a prevaricare la maggioranza parlamentare.

Se questo strumento fosse già disponibile, probabilmente nessun partito di opposizione avrebbe difficoltà a raccogliere le firme (soprattutto adesso con l'introduzione della firma digitale) su un variegato pacchetto di proposte di legge. I referendum abrogativi sulla giustizia, per ammissione dei proponenti, costituivano un programma alternativo a quello del governo. **Se fosse esistito il referendum propositivo, avremmo avuto un Parlamento bloccato in attesa del risultato referendario.**

Si possono risolvere queste criticità?

Due i fronti principali su cui bisognerebbe intervenire:

- **partecipazione, mediazione e trasparenza nelle fasi del processo deliberativo**

- **coinvolgimento degli organi istituzionali in ogni fase deliberativa.**

Lo schema che delinea ricorda il cosiddetto *referendum propositivo* con la Legge d'Iniziativa Popolare, creando un percorso trasparente e partecipato che valorizza e armonizza tutti i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa.

1) Si costituisca una **Commissione Parlamentare Permanente per la Democrazia Diretta**, preposta all'analisi delle proposte di legge d'iniziativa popolare già previste dall'art. 71 Cost.

2) **Un gruppo di almeno 20 Promotori** (modifica della legge n. 352/70 per "normare" il Comitato promotore) **presenta all'istituenda Commissione un progetto di legge**, allegando all'articolato di legge una relazione che illustri le finalità della proposta, **sostenuto da almeno 20.000 firme** di cittadini elettori. Le firme potranno essere raccolte anche con piattaforme digitali certificate. **Ogni elettore può firmare due sole proposte all'anno.** Ai fini del Comitato Promotore, possono farvi parte cittadini iscritti alle liste elettorali che non abbiano carichi penali pendenti, condanne per reati contro la pubblica amministrazione o altri reati con pena massima superiore a 24 mesi e che non ricoprano cariche elettive nazionali o

regionali. Nel Comitato promotore dovrà essere garantito l'equilibrio di genere non inferiore a 60:40.

3) Il progetto entro 10 giorni sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito parlamentare predisposto e dedicato ai progetti di legge d'iniziativa popolare e sui social. La RAI TV avrà l'obbligo d'illustrare con idonei programmi ogni legge d'iniziativa popolare. Ciò dovrà avvenire entro 60 giorni dalla pubblicazione.

4) Nei successivi 60 giorni dalla pubblicazione ogni elettore potrà avanzare proposte di modifica al testo di legge. I promotori dovranno dare risposta a ogni proposta pervenuta, dando conto della votazione di accoglimento, respingimento o modifica.

5) Entro i successivi 60 giorni il Comitato dovrà depositare il testo definitivo che sarà oggetto di nuova pubblicazione.

6) Dalla pubblicazione del testo di legge definitivo decorrono i 90 giorni per la raccolta di 50.000 firme di elettori (raccolte anche con piattaforma online certificata; i precedenti 20.000 firmatari possono riconfermare il sostegno del progetto di legge).

7) La Commissione parlamentare entro 60 giorni dal termine della raccolta delle firme esprimerà un parere sulla proposta, informando i Promotori su analoghe proposte presenti in Parlamento e nel caso unificabili. La Commissione informerà anche la Presidenza del Consiglio perché l'iniziativa popolare potrebbe interferire con provvedimenti o programmi governativi. La Commissione parlamentare comunicherà sempre entro i predetti 60 giorni l'intenzione motivata di

- prendere in carico la proposta popolare

- respingere la proposta popolare

8) La relazione del Comitato Promotore, il testo di legge proposto, i pareri della Commissione parlamentare, e nel caso dell'Esecutivo, le relazioni di cittadini, associazioni ed esperti, confluiranno nel Dossier che sarà messo a disposizione dei cittadini, anche in vista del referendum.

9) Qualora la Commissione esprimesse parere favorevole sulla proposta popolare e la prendesse in carico, potrà invitare una delegazione di 2 Promotori a partecipare ai lavori della Commissione; costoro potranno proporre emendamenti, ma senza diritto di voto. L'iter legislativo dovrà concludersi entro 9 mesi prorogabili a 12 solo

nel caso almeno una Camera abbia votato e approvato, anche con modifiche, il testo di legge. **Nel caso la Commissione non prendesse in carico l'iniziativa popolare, il Comitato Promotore valuterà se procedere col referendum legislativo dandone comunicazione alla Commissione e avviando la raccolta di 500.000 mila firme di elettori.** Tale raccolta dovrà concludersi entro 180 giorni.

10) Entro 90 giorni dalla comunicazione di ricorso al Referendum legislativo, dovrà pronunciarsi la **Corte costituzionale** sull'ammissibilità del referendum nel rispetto dei limiti previsti **dall'art. 75** (totale omogeneità tra referendum propositivo e abrogativo).

11) Depositata le 500.000 firme, **l'Ufficio centrale per i referendum verificherà entro 60 giorni** la validità delle firme.

12) Raggiunte le firme, ottenuto il via libera da parte dell'Ufficio centrale per i referendum e della Corte Costituzionale, entro 30 giorni la Commissione parlamentare esprimerà un parere sul testo di legge, rimettendolo al Parlamento. **Il Parlamento dovrà esprimersi entro 9 mesi.**

13) Nel caso il testo approvato dal Parlamento non soddisfi i Promotori o l'approvazione non arrivi entro i tempi prestabiliti, **potrà essere attivato il referendum per chiedere l'approvazione del proprio testo o, nel caso ci sia un testo approvato dal Parlamento, scegliere tra i due testi.** Ogni decisione del Comitato dovrà essere pubblica con votazione finale certificata.

14) **Ogni elettore potrà votare uno o entrambi i testi.** La proposta sarà approvata se otterrà la maggioranza assoluta dei voti validi e avrà partecipato il 50%+1 di quanti hanno partecipato alle ultime elezioni nazionali.

15) **In caso di approvazione di entrambe le proposte, sarà promulgata quella approvata dal Parlamento, tranne il caso che le preferenze ottenute dalla proposta popolare siano superiori del 10% a quelle ottenute dalla proposta parlamentare.** (La ratio è che la proposta parlamentare ha ottenuto la maggioranza di entrambe le camere e quindi deve soccombere solo se la preferenza della proposta popolare è significativamente superiore).

16) Istituzione di una **Commissione indipendente per l'informazione politica e legislativa**, composta da cittadini, docenti, giornalisti e parlamentari, con il compito di redigere opuscoli informativi sulle proposte di referendum di qualsiasi tipo e sulle

proposte di legge d'iniziativa popolare, nonché fungere da **osservatorio permanente sull'informazione politica** di giornali, televisioni, radio, web.

Altre modifiche collegate

Modifica dell'art. 138 della Costituzione per rendere obbligatorio il referendum confermativo sulle leggi di modifica della Costituzione.

Modifica dell'art. 75 della Costituzione per eliminare il quorum di partecipazione dal referendum abrogativo. I Consigli Regionali potranno richiedere referendum abrogativi limitatamente a leggi che incidono sulle competenze regionali.

Introduzione del ricorso diretto alla Corte Costituzionale per ogni materia che impatti sui diritti costituzionalmente protetti (leggi elettorali, salute, scuola, tutela ambientale, negata giustizia ...)

Testo della proposta di revisione costituzionale per introdurre il referendum propositivo

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

Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione sono aggiunti i seguenti:

« Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il referendum è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino. La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum non è approvata.

Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta la Costituzione, 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 o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo.

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.

Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera sono disciplinati l'attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo referendum, il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri 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 vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere ».

Art. 2.

1. Al quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione, le parole: « se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e » sono soppresse e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto ».

Art. 3.

1. All'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , prevedendo che la Corte costituzionale giudichi non prima che siano state raccolte almeno duecentomila firme »;

b) dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti:

« Spetta altresì alla Corte costituzionale giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum di cui all'articolo 71 della Costituzione.

Sull'ammissibilità del referendum di cui all'articolo 71 della Costituzione la Corte costituzionale giudica prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno duecentomila firme.

Spetta altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la proposta approvata dalle Camere non può essere sottoposta a promulgazione, se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione.

Prima di tale giudizio, un organo terzo, individuato dalla legge di cui all'articolo 71, sesto comma, della Costituzione, verifica se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata.

Le modalità dei giudizi di cui al terzo, quarto e quinto comma del presente articolo sono stabilite dalla legge di cui all'articolo 71, sesto comma, della Costituzione».