

Per anni abbiamo assistito alla delegittimazione dei politici eletti nelle assemblee

legislative, la cui stessa esistenza era censurabile; perché in generale corrotti, in mano alle lobby e comunque non espressione di democrazia, perché, come insegna Rousseau, non si dà democrazia attraverso la rappresentanza.

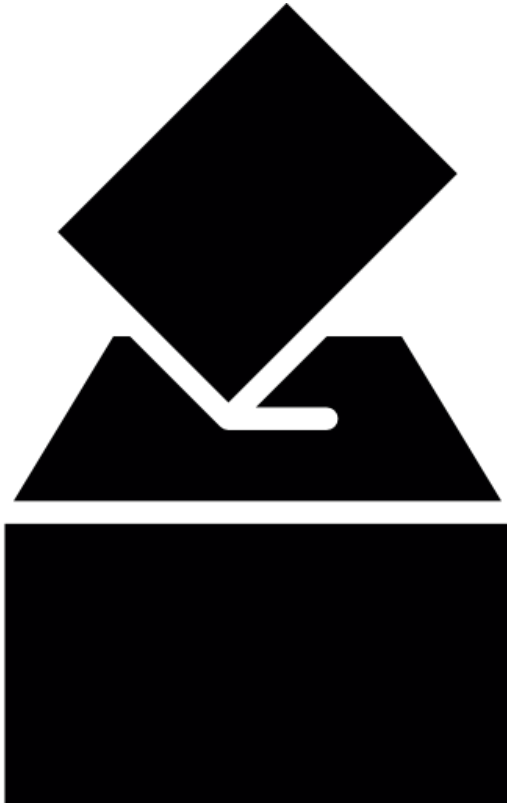
Compiuta l'opera, per "aiutare" questo povero parlamento che ha così perduto prestigio, si propone di accostare alla sua attività legislativa, certo sminuita anche per ragioni diverse, l'attività legislativa del popolo attraverso referendum. Intersecare l'espressione della volontà popolare con quella parlamentare, o in realtà sostituirla. Argomento delicato, di cui dovremo impadronirci, essendo uno di quelli che caratterizzano il periodo che stiamo vivendo.

Il 16 gennaio è iniziata la discussione generale in Aula sulla proposta, di iniziativa parlamentare ma in realtà governativa, di modificare le norme costituzionali in tema di referendum "legislativo" nella direzione di ampliare la possibilità di partecipazione popolare, attualmente limitata al referendum abrogativo delle leggi esistenti (art. 75 Cost.).

L'esigenza di potenziare l'istituto dell'iniziativa legislativa delle leggi - che è previsto in Costituzione, art. 71, c. 2 - è stata espressa ripetutamente in tutte le fasi di revisione costituzionale che abbiamo ultimamente vissuto. In particolare da parlamentari della sinistra: oltre al sen. Ruffilli, l'on. Barbera durante i lavori della Commissione Bozzi; l'on Gianni Ferrara e il sen. Pasquino nella IX Legislatura; e la Commissione bicamerale D'Alema nella XIII Legislatura. Per dire che era fin qui appartenuta più alla cultura della sinistra che della destra. Ora c'è di diverso che questa strada viene riproposta in una fase in cui si straparla di democrazia diretta, di sostituzione dei processi politici con procedure di democrazia istantanea e virtuale in rete.

Potenziare l'iniziativa legislativa popolare - che è stata sempre negletta - può essere una buona idea, e neppure nuova. Oggi è tanto più necessario riflettere su questa possibilità, data la crisi di partecipazione di cui soffre la nostra democrazia. Una rivitalizzazione del referendum abrogativo, attraverso l'abbassamento del quorum di partecipazione, e l'introduzione della novità costituita dal referendum propositivo, capace di concludersi con la produzione di una nuova legge, anche di sola origine popolare, possono essere utili correttivi del deficit di legittimazione delle assemblee elettive. Ma con il caveat cui sopra si è accennato: democrazia diretta, da chi?

In ogni caso si tratta di strumenti delicati da maneggiare, che possono finire con lo svolgere funzioni differenti. Potenziare l'iniziativa legislativa popolare può voler dire molte cose, essere realizzato in molte diverse modalità, tutte assai rilevanti, tenuto conto che hanno immediatamente a che fare con questioni di importanza fondamentale, di rango costituzionale. Può trattarsi di una "correzione", integrazione, del sistema rappresentativo della nostra democrazia parlamentare, e può trattarsi di una "sostituzione", contraria alle regole costituzionali fondamentali.



Diciamo, ottimisticamente, che l'iniziativa legislativa popolare capace di concludersi con

una propria autonoma produzione legislativa, non determina di per sé uno stravolgimento del sistema rappresentativo, a condizione naturalmente che sia correttamente disciplinata. E' questo il punto.

Ora il testo approvato in Commissione e che l'Aula ha appena iniziato ad esaminare presenta più di una perplessità. Ci si limita qui ad indicarne le principali.

1

Secondo i presentatori, sia il referendum abrogativo, sia il neo introdotto referendum

propositivo, non avrebbero dovuto avere un quorum strutturale. Il risultato sarebbe stato valido se approvato da una maggioranza del 10% - ad esempio - degli aventi diritto al voto. Questo aspetto è stato corretto, durante i lavori in Commissione, con l'introduzione del quorum strutturale del 25%, un quarto degli aventi diritto al voto. Il 25% può essere considerato abbastanza, oppure troppo poco. Ma è stato accettato il principio che il quorum riferito agli aventi diritto al voto non può mancare.

2

Un secondo aspetto riguarda le materie o i tipi di legge per cui si può presentare

un'iniziativa legislativa popolare, che può concludersi con un referendum capace di trasformare quella proposta in legge.

Escluso, e questo è pacifico, che possa trattarsi di leggi costituzionali, il testo attuale suscita molte perplessità, sia di carattere tecnico (l'inammissibilità è riferita al referendum successivo e non all'iniziativa legislativa), correggibili, sia di sostanza: non si chiede il rispetto della Costituzione ma soltanto dei principi e diritti fondamentali da essa garantiti. Soprattutto, non si introducono limiti ulteriori relativi a determinate materie. Limiti contenuti invece nella meno impegnativa "legislazione negativa" che si produce attraverso il referendum abrogativo.

Si potrebbero presentare proposte per modificare la legge di bilancio, per modificare o eliminare le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, per introdurre o abrogare leggi tributarie (quello che non posso fare con un referendum abrogativo lo posso ottenere con un referendum propositivo), per uscire dall'Europa o dall'euro. La dottrina prevalente sembra del parere che questo vuoto vada colmato, ma non manca chi invece rifiuta l'estensione a questo referendum degli stessi limiti del referendum abrogativo, sulla base dell'idea che quanto consentito all'iniziativa parlamentare deve esserlo anche all'iniziativa popolare.

Viene da rispondere che non si può far finta che i meccanismi decisionali che si svolgono in sede parlamentare siano paragonabili a quelli di un referendum. Chiunque abbia esperienza di campagne referendarie sa bene quanto sia ridotto lo spazio per analisi sofisticate e di dettaglio. Veniamo alle procedure. Una proposta di legge presentata da 500.000 elettori deve essere approvata dalle Camere entro 18 mesi dalla sua presentazione. Se ciò non avviene o se l'approvazione avviene su di un testo diverso, è indetto il referendum, nel secondo caso su entrambi i testi, quello dei promotori e quello del parlamento, a meno che i promotori non vi rinuncino. Sempre nel secondo caso, vince il testo che ha preso più voti.

Come si vede, molto dipende dai promotori, cui è rimessa la decisione di far svolgere il referendum anche nel caso le modifiche introdotte dalle Camere non siano così politicamente rilevanti.

Di buono c'è che è previsto un controllo anticipato della Corte costituzionale sull'ammissibilità dell'iniziativa e quindi del referendum.

Correttivi, non stravolgimenti? Dipenderà se il testo resta quello attuale. O sarà corretto ed integrato. Siamo soltanto agli inizi.

Il progetto prevede che di fronte ad una proposta di legge presentata da almeno 500.000 elettori, se le camere non la approvano (entro 18 mesi), "è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione".

E se le camere approvano un testo diverso da quello presentato dai promotori? Il referendum si svolge ugualmente, a meno che i suoi "promotori" non vi rinuncino. Il che significa che sono i promotori gli arbitri dello svolgimento del referendum.