

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2652

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori VILLONE, SALVI, FALOMI, CAVALLARO,  
MEDURI, SCALERA, DATO, VICINI, DE PAOLI, MALABARBA,  
FASSONE, BRUTTI Paolo, DE PETRIS, SODANO Tommaso,  
BARATELLA, ZANDA, PETERLINI, FORMISANO, BOCO,  
ROTONDO, FLAMMIA, ZANCAN, BONAVITA e FRAU**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 DICEMBRE 2003 (\*)

---

Modifica dell’articolo 75 della Costituzione,  
in tema di *referendum* abrogativo

---

---

(\*) *Testo non rivisto dai presentatori*

ONOREVOLI SENATORI. - Il dibattito e le polemiche che hanno accompagnato il recente voto popolare sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, sollecitano una riflessione. I cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nel sistema politico-istituzionale hanno infatti inciso profondamente sull'istituto del *referendum*.

È ormai chiaro che promuovere un *referendum* significa partire con uno svantaggio tale da rendere sostanzialmente marginale la probabilità di raggiungere il *quorum*. Il dato decisivo è costituito dall'abbassamento della soglia di partecipazione attiva dei cittadini. Si è consolidata una fascia di circa il 30 per cento degli aventi titolo che non esercita il più fondamentale dei diritti in un sistema democratico: il diritto di voto. Il dato è ormai strutturale. Nella nostra storia politica e istituzionale abbiamo avuto una tradizione pluridecennale di partecipazione molto elevata ai momenti elettorali: ma questo effetto era assicurato dal sistema proporzionale, da forti e radicati partiti di massa, e dal contesto di un confronto ideologico pervasivo nella realtà italiana e in quella internazionale. Un insieme di condizioni che non esiste più.

Ne segue che in un confronto referendario la posizione in principio più efficace è quella che tende al non voto. Basta orientare nel senso dell'astensione solo il 20 per cento del corpo elettorale per ottenere il risultato che la pronuncia popolare non abbia comunque effetto, ed è evidente la sinergia con quanti nel merito sono contrari all'effetto abrogativo della pronuncia referendaria. Chi propone il *referendum* deve invece non solo conquistare il consenso maggioritario di chi vota, ma anzitutto convincere al voto la metà più uno degli aventi diritto. La recente

ricerca dell'Istituto Cattaneo mostra che in tale contesto è sostanzialmente residuale l'ipotesi che il popolo possa pronunciarsi validamente. Se si guarda all'ultima vicenda referendaria, nemmeno una partecipazione pari alla somma dei voti conseguiti nelle elezioni del 2001 dal centrodestra e dall'Ulivo sarebbe stata sufficiente a raggiungere il *quorum*.

Dunque l'istituto referendario come tale è diventato marginale. La lettera della Costituzione è priva di contenuto, e il principale istituto di democrazia diretta e di partecipazione popolare è sostanzialmente azzerato. Tale effetto è particolarmente negativo laddove l'evoluzione in senso bipolare e l'introduzione del sistema elettorale maggioritario hanno creato le condizioni per una arroganza di chi ha il potere, che proprio nella partecipazione diretta e nella pronuncia referendaria troverebbe un utile temperamento. Il maggioritario certamente sminuisce il peso nel sistema istituzionale della rappresentanza parlamentare, e dunque proprio con il maggioritario il *referendum* potrebbe essere un efficace momento di riequilibrio, trovando motivazioni più ampie e solide che non nel proporzionale. Al contrario, è la stessa evoluzione in senso bipolare e maggioritario che ha condotto o contribuito al sostanziale abbassamento della soglia di partecipazione prima richiamato. Viviamo dunque un vero e proprio paradosso costituzionale: la stessa vicenda politica e istituzionale, che determina un'evoluzione in chiave bipolare e maggioritaria - esalta la necessità dell'istituto referendario, e lo rende al tempo stesso concretamente impraticabile.

Si manifesta pertanto la necessità di una innovazione significativa. E non solo per chi ritiene in via di principio che la parteci-

pazione popolare vada esaltata, ma anche per chi vuole mantenere nel nostro paese un impianto bipolare e maggioritario. Non può, allora, non cogliersi come necessario il ripristino di una condizione di effettività dell'istituto referendario.

Come innovare?

Segue a quanto detto che sia abolito il *quorum*. Ciò comporta che nessuno possa in principio giocare utilmente sulla sponda della base fisiologica di astensione dal voto e suggerire all'elettore di non andare alle urne. In assenza di un *quorum* di validità - come del resto è previsto per il diverso *referendum* dell'articolo 138 - l'indicazione di non voto significherebbe solo lasciare la scelta nelle mani di chi si reca alle urne, pochi o molti che siano. E dunque la chiamata referendaria produrrebbe comunque un effettivo confronto di merito e una scelta del corpo elettorale, così come vogliono la lettera e lo spirito della Costituzione. Scelta che potrebbe appunto essere quell'utile temperamento alle decisioni di maggioranza che il *referendum* può e deve rappresentare particolarmente in un contesto di bipolare maggioritario.

Il fatto che alla chiamata dei promotori segua necessariamente il voto popolare rende però oggetto di attento scrutinio anche quella chiamata. Qui si manifesta l'opportunità di un sostanziale aumento del numero delle firme richiesto per l'iniziativa referendaria.

Se consideriamo le condizioni nelle quali nel 1948 il Costituente decise la soglia delle firme necessarie, l'aumento delle firme appare come un opportuno adeguamento alla

situazione odierna. Infatti, quel numero di firme poteva allora considerarsi molto elevato: non tanto per la minore ampiezza della base di calcolo, essendo il corpo elettorale significativamente più ristretto, ma soprattutto per le diverse condizioni del paese. Un paese in cui i trasporti e le comunicazioni erano assai difficili, in cui l'unico vero strumento di comunicazione di massa di portata nazionale era la radio, e nel quale i soli soggetti in grado di realizzare, attraverso la propria organizzazione territoriale capillare, una raccolta di firme su vasta scala sarebbero stati i grandi partiti di massa. Nell'idea dei costituenti la soglia delle cinquecentomila firme era dunque un muro assai alto da scalare, coerentemente con la filosofia condivisa che il sistema dovesse avere una connotazione di democrazia di rappresentanza, rispetto alla quale gli istituti di democrazia diretta diventavano un completamente, ma non uno strumento potenzialmente antagonista e alternativo.

Un impianto equilibrato, che bisogna ripristinare nelle condizioni di oggi aumentando il numero delle firme. Portare la soglia a un milione si mostra scelta opportuna che completa l'abolizione del *quorum* rendendo l'istituto referendario effettivo, efficace, aderente agli sviluppi del sistema politico-istituzionale nel suo complesso.

La proposta va completata infine con la modifica - con apposito e separato disegno di legge ordinaria - della legge, in particolare sul punto che il raggiungimento del *quorum* sia condizione necessaria per il conseguimento del rimborso delle spese sostenute.

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 75 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al primo comma, la parola: «cinquecentomila» è sostituita dalle seguenti: «un milione di»;

*b)* al quarto comma, le parole: «se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e» sono soppresse.