

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 92)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI, BASTIANINI, FIOCCHI,
PALUMBO e VALITUTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 AGOSTO 1983

Nuove norme concernenti i *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che abbiamo l'onore di presentarvi mira a restituire l'istituto del *referendum* abrogativo alla sua vera funzione, quale fu voluta dal legislatore costituente. Nel nostro ordinamento ispirato alle regole della democrazia parlamentare, il *referendum* s'inserisce come un correttivo contro le eventuali deficienze o esorbitanze della maggioranza, opera cioè nei casi in cui, per segni obiettivi, si possa argomentare una non corrispondenza tra volontà popolare e Parlamento in ordine a una determinata legge. L'istituto può essere anche considerato, come usa dire, un « contropotere », ma esso incontra limiti indispensabili per mantenere al sistema il carattere prevalente della democrazia rappresentativa. Vi è in atto un profondo sviamento. Siamo di fronte al tentativo di fare del *referendum* lo strumento di indirizzo politico. Ora, non vi è dubbio che la risposta referendaria, che è una delle forme in cui si esercita la sovranità del popolo, possa influire sull'indirizzo politico, soprattutto se la legge abro-

gata è di spiccata rilevanza, e che un tale fatto possa determinare effetti negativi nei confronti delle Camere che produssero quella legge e anche del Governo; ma si tratta pur sempre di conseguenze riflesse e sintomatiche che non hanno la sostanza della mozione di fiducia motivata alla quale, nel rapporto Camere-Governo, il sistema affida l'individuazione dell'indirizzo politico. In sostanza, nel nostro ordinamento la causa tipica del *referendum* sta nella funzione ablativa di una legge; ne esula ogni notazione propositiva e anche ogni uso che possa incidere su atti di essenziale importanza per l'essere e la vita dell'ordinamento, che non sono soltanto quelli indicati nel secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, ma anche gli altri ben individuati dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 2 febbraio 1978, n. 16.

Il *referendum* elimina l'ufficio di mediazione e di transazione che è proprio dei partiti politici, fa dell'elettore il protagonista esclusivo della vicenda e si conclude con il verdetto del sì e del no; ma appunto a

ragione di tale caratteristica, l'istituto deve essere accompagnato da modalità che ne garantiscano l'uso consapevole e meritato da parte dei cittadini. Quel dibattito articolato per articolo che precede in Parlamento l'approvazione di una legge è assente nella fase che prelude alla risposta referendaria e la propaganda che in tale fase si svolge si affida prevalentemente a enunciazioni generali o addirittura generiche ed è volta a suscitare più che la ragionevolezza l'emotività; un siffatto modo di procedere è ineliminabile in una società complessa come l'italiana e demograficamente numerosa.

Le norme modificative da noi proposte hanno lo scopo di eliminare le deviazioni che si sono dovute lamentare nelle ultime vicende referendarie, in cui il cittadino si è venuto a trovare dinanzi a quesiti numerosi, formulati in termini quasi enigmatici e in cui è avvenuto inoltre che l'attenzione del corpo elettorale si è rivolta alla domanda che gli appariva di maggior rilievo mettendo in sottordine le altre pure importanti.

Non è inserita nella nostra proposta la modificazione in aumento del *quorum* di 500 mila elettori necessario per richiedere il *referendum*, così come si domanda da varie parti; e ciò sia perchè per tale modificazione sarebbe necessaria una legge di revisione costituzionale dai lunghi tempi di produzione, laddove la riforma dell'istituto referendario appare urgente; sia perchè, soprattutto, quel *quorum* è sufficientemente rappresentativo della esigenza diffusa di abrogazione di una legge sempre che, secondo la *ratio* della nostra proposta, siano assicurate l'autenticità delle firme e la individualità e chiarezza del quesito referendario.

Abbiamo creduto utile tradurre in norma di legge i criteri limitativi del ricorso al *referendum* stabiliti dalla Corte costitu-

zionale nella sentenza citata nonchè i suggerimenti in essa prospettati; e di riprendere la proposta, che fu dibattuta anche in sede di Assemblea costituente, di non consentire il *referendum* se la legge non è stata sottoposta al vaglio dell'esperienza mediante la sua applicazione per un congruo periodo di tempo.

In sede di Assemblea costituente il Presidente Ruini ebbe a dire che la legge generale sul *referendum* doveva avere tutta la necessaria larghezza; la legge 25 maggio 1970, n. 352, non obbedì a tale criterio; e l'esperienza degli 8 *referendum* celebrati consiglia adeguate modificazioni. Il nostro disegno di legge, che si illustra nei suoi articoli da sè, è correttivo di una moda politica che potrebbe sfociare, se ancora consentita, in un ibrido costituzionale caratterizzato dal tentativo di sovrapporre la democrazia diretta sulla rappresentativa, dando vita a un sistema incerto e confuso, e provocando vuoti legislativi (si pensi ai *referendum* relativi all'ergastolo e ai tribunali militari) che attenderebbero per essere colmati interventi legislativi, sempre potestativi e in ogni caso ristretti in termini assai brevi.

Tanto più indispensabile appare l'esigenza di modalità cautelative in quanto il *referendum*, una volta messo legalmente in moto, continua il suo *iter* senza possibilità di arresto o di revoca anche se, per il dinamismo sociale, fossero venute a mancare le ragioni che lo avevano determinato. I proponenti hanno desistito dall'idea iniziale di affidare al comitato promotore tale potestà di arresto o di revoca, poichè la richiesta referendaria, perfezionata con le firme e la dichiarazione di ammissibilità esce dalla disponibilità del comitato.

Onorevoli senatori, confidiamo che il nostro disegno di legge possa ricevere la vostra approvazione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

Le firme occorrenti per la richiesta di *referendum* devono essere apposte, a pena di nullità, alla presenza di un notaio o del segretario del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti i titolari delle firme stesse, o del cancelliere della pretura o del tribunale nella cui circoscrizione è compreso detto comune, e da tali pubblici ufficiali autenticate.

Art. 2.

La richiesta di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione riguarda gli atti legislativi dello Stato aventi la forza di leggi. Sono inammissibili le richieste concernenti:

- 1) la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali considerate dall'articolo 138 della Costituzione;
- 2) le disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato;
- 3) le disposizioni legislative producenti effetti strettamente collegati con l'ambito operativo delle leggi indicate nel secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

La richiesta di *referendum* può riguardare più atti legislativi dello Stato aventi la forza di legge ordinaria solo se tra gli atti stessi esiste un legame di omogeneità o di unità di oggetto.

Art. 3.

La richiesta di *referendum* per abrogazione parziale di un atto legislativo dello Stato avente la forza di legge ordinaria è consentita solo quando la parte che si intende sottoporre alla votazione popolare

ha carattere di autonomia normativa. È del pari inammissibile la richiesta di *referendum* che, avendo per oggetto l'abrogazione di singoli elementi di una legge, si risolve nel porre in essere una legge diversa da quella esistente.

Art. 4.

Nei fogli vidimati per la raccolta delle firme degli elettori necessari per il *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione, il quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare deve essere formulato in termini chiari, con riferimento a problemi individuati.

Il quesito deve essere completato con la citazione degli estremi degli atti legislativi oggetto della richiesta di *referendum*, del numero dell'articolo e degli articoli specificamente interessati e degli integrali dispositivi degli articoli stessi.

Art. 5.

Dopo l'annuncio nella *Gazzetta Ufficiale* a norma del secondo comma dell'articolo 7 della legge 25 maggio 1970, n. 352, comunque prima della raccolta delle firme negli appositi fogli vidimati, le richieste di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione devono essere trasmesse a cura della cancelleria della Corte di cassazione alla Corte costituzionale. Questa valuta le richieste per accertare:

- 1) la chiarezza e completezza della formulazione dei quesiti;
- 2) l'omogeneità o unità di oggetto degli atti legislativi a cui si riferiscono le richieste di *referendum*;
- 3) l'ammissibilità delle richieste di *referendum* in conformità a quanto disposto dall'articolo 2 della presente legge.

La Corte costituzionale, qualora ritenga inidonea la formulazione dei quesiti di cui al n. 1 del comma precedente, dà comunicazione ai promotori delle richieste di *referendum* della modificazione dei quesiti

stessi ritenuta necessaria e della data entro la quale deve pervenire l'eventuale risposta di rifiuto.

Art. 6.

La Corte costituzionale entro 30 giorni dalla trasmissione da parte della cancelleria della Corte di cassazione delle richieste di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione decide con sentenza l'ammissibilità o l'inammissibilità del *referendum* o dei *referendum* richiesti.

La sentenza decide l'inammissibilità del *referendum* o dei *referendum* richiesti nel caso in cui sia stata inviata la risposta di rifiuto di cui all'ultimo comma del precedente articolo da parte dei promotori.

Art. 7.

La richiesta di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione non può essere fatta prima che siano trascorsi tre anni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* degli atti legislativi dello Stato aventi la forza di leggi ordinarie di cui si chiede, in tutto o in parte, l'abrogazione.

Restano validi i termini di cui all'articolo 31 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

Art. 8.

Non possono essere sottoposti alla votazione popolare più di tre *referendum* per ogni convocazione degli elettori. A tale fine si segue l'ordine in cui le richieste di *referendum* sono iscritte nell'apposito registro della cancelleria della Corte di cassazione.

Art. 9.

Sono abrogate le disposizioni di legge contrarie o incompatibili con quelle della presente legge.