

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2005

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa della senatrice SALVATO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1997**

---

Modifica degli articoli 71 e 75 della Costituzione  
in materia di democrazia diretta

---

ONOREVOLI SENATORI. - La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali non può eludere il tema delle forme di esercizio della democrazia diretta e della loro integrazione con il mandato rappresentativo proprio di una democrazia parlamentare. In questa direzione il presente disegno di legge costituisce un contributo di idee e di proposta per il lavoro della Commissione bicamerale.

Di fronte all'uso distorto che dello strumento referendario è stato e viene fatto, nella fase di crisi e di transizione che il nostro Paese sta vivendo, sarebbe troppo semplice, e alla lunga rischioso, tendere alla mera limitazione della ricorribilità al *referendum* abrogativo. Certo, una consultazione popolare in cui i cittadini fossero chiamati al voto su trenta quesiti - come quella che alla data di presentazione del presente disegno di legge non è possibile escludere - su materie diverse e di difficile comprensione, non costituirebbe quella positiva integrazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa che sarebbe auspicabile da parte di chi ha a cuore l'arricchimento della forma parlamentare di governo attraverso una più ricca partecipazione popolare alle decisioni politiche fondamentali per il Paese.

Non a caso da parte dei proponenti delle recenti campagne referendarie si fa ricorso, nel promuovere contestualmente decine di quesiti, più al loro complessivo significato anti-istituzionale (la cosiddetta polemica «anti-partitocratica»), che ai contenuti di merito di ciascuno di essi.

Ma alla polemica strumentale di chi agita fino all'abuso lo strumento referendario, non è possibile rispondere semplicemente con una limitazione della possibilità di ricorrervi. Ne verrebbe una privazione di strumenti alla partecipazione popolare nelle scelte democratiche difficilmente recupera-

bile in altre forme, posto che - nel bene o nel male - il *referendum* è entrato ormai a far parte nella cultura diffusa del novero degli strumenti attraverso cui i cittadini possono far sentire la propria voce nei processi decisionali.

D'altro canto, non va sottovalutato il fatto che il mutamento del sistema elettorale in senso maggioritario, ed il probabile - per quanto criticabile - adeguamento della forma di governo nella direzione di una limitazione dei poteri del Parlamento, che nonostante le torsioni maggioritarie resta la principale sede della rappresentanza della generalità dei cittadini, impongono di considerare la questione sotto un altro aspetto. Gli strumenti di democrazia diretta, in una democrazia maggioritaria, sono strumenti attraverso cui una minoranza che non accede alle istanze rappresentative, ovvero che costituisce una opposizione obbligata normativamente alla mera denuncia, può far valere le proprie ragioni attraverso una pubblica campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica che chiami tutte le cittadine e tutti i cittadini a pronunciarsi su provvedimenti di grande interesse pubblico e rilevanza sociale.

Perchè il *referendum* abrogativo possa essere tutelato nelle sue finalità istituzionali e possa tornare ad esercitare la sua funzione oppositiva di ultima istanza voluta dal Costituente, è dunque necessario dare risposta ad una domanda nuova, emersa in questi anni, di partecipazione popolare e che è stata malamente coartata dentro il mero strumento del *referendum* abrogativo, fino a fargli assumere una connotazione conflittuale con l'intero sistema politico-istituzionale e marcatamente plebiscitaria.

Per queste ragioni, nel presente disegno di legge si propone - seguendo l'ispirazione della proposta di legge costituzionale n. 2452 della IX legislatura, di iniziativa dei

deputati Ferrara ed altri - l'istituzione del *referendum* popolare propositivo. L'articolo 1, infatti, sostituisce l'articolo 71, secondo comma, della Costituzione, con un articolo 71-*bis*, che disciplinando l'iniziativa legislativa popolare ne consente la trasformazione in *referendum*, a richiesta del Comitato promotore, qualora ad un anno dalla presentazione di una proposta, sottoscritta da almeno cinquecentomila elettori, le Camere non ne abbiano concluso l'esame, ovvero ne abbiano modificato sostanzialmente i contenuti. L'unica limitazione per materia che si propone è quella determinata dalla specificazione che il popolo è titolare esclusivamente della potestà di iniziativa legislativa ordinaria, riservando al Parlamento ogni determinazione relativa all'avvio di un processo di revisione costituzionale.

Con tali previsioni, di rilancio e rafforzamento della iniziativa legislativa popolare, è possibile quindi, come si fa nel successivo articolo 2, proporre una riformulazione dell'articolo 75 della Costituzione, limitandone il ricorso ai casi in cui venga richiesta l'abrogazione totale di una legge o di un atto avente valore di legge, ovvero di uno o più articoli di essi. Si propone inoltre una

estensione delle limitazioni per materie che traduce normativamente alcune indicazioni della giurisprudenza costituzionale a proposito della inammissibilità dei *referendum* sulle leggi costituzionali, ovvero necessarie al funzionamento degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, ovvero a contenuto costituzionalmente vincolato. D'altra parte si avanza l'ipotesi che non tutta la materia internazionale sia sottratta al *referendum* abrogativo, proponendosi che esso possa svolgersi sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati quando da essi derivi una limitazione della sovranità nazionale ovvero abbiano ad oggetto armi nucleari, chimiche e batteriologiche.

Nel comma 3 è quindi recepito il criterio guida della giurisprudenza costituzionale sulla omogeneità dei quesiti referendari, con il rinvio alla legge ordinaria della determinazione dei criteri di formulazione delle richieste referendarie. Infine, alla legge si riserva anche la necessaria determinazione del numero massimo di *referendum* esperibili in ciascuna consultazione popolare, al fine di consentire la più consapevole partecipazione popolare alle decisioni referendarie.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

## Art. 1.

1. L'articolo 71, secondo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 71-*bis*. - 1. Il popolo esercita l'iniziativa legislativa ordinaria mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

2. Entro un anno dalla presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare, le Camere devono espressamente adottare le deliberazioni di loro competenza.

3. A richiesta del Comitato promotore della iniziativa popolare, i progetti di legge di cui al presente articolo, sottoscritti da almeno cinquecentomila elettori, sono sottoposti a *referendum* se, ad un anno dalla loro presentazione, non sono giunti ad una deliberazione definitiva da parte delle Camere, ovvero se tale deliberazione contrasta con i principi e le finalità della iniziativa popolare.

4. Il progetto di legge di iniziativa popolare sottoposto a *referendum* è approvato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto al voto per l'elezione della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

5. La legge determina le modalità di attuazione della iniziativa legislativa popolare».

## Art. 2.

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 75. - 1. È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione totale di una legge, di un atto avente valore di legge, ovvero di articoli degli stessi, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

2. Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, salvo che da essi non derivi una limitazione della sovranità nazionale ovvero che concernano armi nucleari, chimiche e batteriologiche; non è ammesso altresì *referendum* per le leggi costituzionali, per le leggi necessarie al funzionamento degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale e per quelle a contenuto costituzionalmente vincolato.

3. La proposta soggetta a *referendum* deve avere ad oggetto disposizioni normative omogenee. A tal fine, la legge che determina le modalità di attuazione del *referendum* stabilisce i criteri di formulazione delle richieste referendarie, fissandone i limiti e le condizioni di ammissibilità e di svolgimento, tali comunque da garantire l'espressione di voto libera e consapevole di ciascun elettore ed elettrici. Alla legge è altresì riservata la determinazione del numero massimo di *referendum* esperibili in ciascuna consultazione popolare.

4. Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

5. La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».





