

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4878

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, ALTISSIMO,
BIONDI, COSTA RAFFAELE, SERRENTINO**

Presentata il 7 giugno 1990

Nuove norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge costituzionale che si presenta è volta a restituire l'istituto del *referendum* abrogativo alla sua vera funzione, quale fu voluta dal legislatore costituente.

Certamente, l'esito della recente consultazione referendaria, nonché le incertezze legate alla raccolta di firme in atto per i *referendum* cosiddetti elettorali, hanno sottolineato l'urgenza di rivedere la normativa in materia di *referendum*. Tuttavia, si tratta di una questione « nuova che sa di antico »: infatti, già nel 1981 i deputati liberali presentarono una proposta di legge per riformare la normativa sul *referendum* (cfr. Atto Camera, VIII legislatura, proposta di legge n. 2619).

Nel nostro ordinamento, ispirato alle regole della democrazia parlamentare (si ricorderà l'ordine del giorno « Perassi »

approvato alla Costituente), il *referendum* si inserisce come correttivo nel caso in cui, per segni obiettivi, si possa argomentare una mancanza di corrispondenza tra volontà popolare e Parlamento in ordine ad una determinata legge. L'istituto può essere anche qualificato come un « contropotere », ma esso incontra limiti indispensabili per mantenere al sistema il carattere prevalente della democrazia rappresentativa. Non si può, pertanto, tollerare ulteriormente il tentativo di fare del *referendum* uno strumento di indirizzo politico.

In primo luogo è urgente ormai aggiornare il *quorum* di 500 mila elettori, ai fini dell'attivazione dei *referendum* di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione. Dagli stessi atti dell'Assemblea costituente si può riscontrare la volontà di

fissare un *quorum* che, per la sua entità, potesse rappresentare una seria garanzia contro una esagerata influenza degli strumenti di democrazia diretta rispetto all'attività legislativa del Parlamento. Tale *quorum* va quindi aggiornato: infatti, si è passati dai 28.005.449 elettori iscritti del 1946 ai circa 47.000.000 del 1990, con un aumento quindi intorno al 70 per cento. Per queste ragioni, si propone di innalzare il *quorum* alla cifra di un milione di elettori, anche per evitare una eccessiva sproporzione tra la cifra occorrente per attivare il procedimento referendario ed il numero degli elettori chiamati a pronunciarsi.

Con questo aggiornamento, il Parlamento attuerebbe una operazione analoga a quella posta in essere nel 1963, quando furono modificati gli articoli 56 e 57 della Costituzione, con la legge costituzionale che sostituì la cifra fissa di 630 deputati e di 315 senatori alle originarie previsioni, che facevano riferimento ad un deputato per 80.000 abitanti ed un senatore per ogni 200.000; rapporti che avrebbero nel tempo — con l'incremento demografico del dopoguerra — condotto ad organi legislativi elefantiaci. Pertanto, si tratta ora di mantenere quell'equilibrio tra istituzioni parlamentari e strumenti di democrazia diretta, che è una delle massime garanzie del nostro ordinamento.

Inoltre, con la proposta in esame si vuole ricondurre il *referendum* alla sua funzione tipica, che è quella ablativa di una legge. Pertanto, ne esula ogni notazione propositiva (alla Costituente fu espressamente bocciata la proposta di prevedere *referendum* propositivi) e anche ogni uso che possa incidere su atti di essenziale importanza per l'ordinamento, che non sono soltanto quelli indicati nel secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, ma anche gli altri individuati dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 7 febbraio 1978, n. 16, i cui principi vengono recepiti nella proposta in esame, con la quale si prevede altresì che la Corte costituzionale vagli pregiudizialmente l'idoneità dei quesiti, onde evitare

inutili e defatiganti raccolte di firme in relazione a quesiti palesemente inidonei, come in passato è avvenuto e come potrebbe avvenire in futuro.

Sulla base di queste considerazioni si è anche precisato che il *referendum* abrogativo parziale non può essere utilizzato « a macchia di leopardo » al fine di dare vita, in caso di esito positivo, ad una legge diversa da quella vigente. Si tratta di un modo surrettizio per lo svolgimento di *referendum* propositivi nella sostanza.

Inoltre, si prevede che la legge che si vuole sottoporre a consultazione referendaria sia entrata in vigore almeno da tre anni, per evitare che una minoranza sconfitta in Parlamento possa in modo subdolo e nell'immediato rivolgere un « appello al popolo », il quale però si troverebbe in una evidente difficoltà a pronunciarsi su di una legge che non ha ancora dispiegato i suoi effetti nella collettività.

Si precisa, altresì, che non possono gli elettori essere chiamati a pronunciarsi su più di tre *referendum* per ogni convocazione elettorale; e che il divieto di riproporre una richiesta referendaria, prima di cinque anni da quando su di una stessa questione si sia svolto un *referendum* con esito negativo, si estende anche al caso in cui alla consultazione referendaria non abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto.

Infine, si conferisce la facoltà al Presidente della Repubblica di ritardare l'indizione del *referendum* per un periodo non superiore a sei mesi, qualora siano all'esame delle Camere provvedimenti legislativi riguardanti la materia oggetto delle richieste di *referendum*: in tal modo, si vuole garantire al Parlamento un congruo lasso di tempo, onde eventualmente approvare progetti di legge nella materia oggetto di richiesta referendaria, con ciò evitando il pericolo dell'approvazione delle leggi in modo affrettato e superficiale, al solo scopo di evitare la consultazione popolare, come di recente avvenuto per quanto concerne la legge sui licenziamenti individuali nelle piccole imprese.

Nell'auspicio che l'attualità della problematica possa favorire un rapido esame e nella speranza che — una volta cessati gli echi della recente consultazione referendaria sulla caccia e sui pesticidi — non si esaurisca la riflessione politico-costituzionale sulle distorsioni provocate nel nostro sistema istituzionale da una obsoleta

ed incompleta disciplina del *referendum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione, si invita ad un sollecito ed approfondito esame della presente proposta di legge costituzionale, che si inserisce a pieno titolo nel dibattito sulle riforme istituzionali possibili, migliorative dell'esistente.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 75, primo comma, ed all'articolo 138, secondo comma, della Costituzione, le parole: « cinquecentomila elettori » sono sostituite dalle seguenti: « un milione di elettori ».

2. Con l'entrata in vigore della presente legge costituzionale, si intende modificata nella misura indicata al comma 1 il numero di sottoscrizioni occorrenti per le richieste di *referendum* popolari, ogni volta che sia riportato nelle leggi ordinarie ed in altri atti aventi valore di legge.

ART. 2.

1. Dopo l'annuncio nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, e comunque prima della raccolta delle firme negli appositi fogli vidimati, le richieste di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione debbono essere trasmesse alla Corte costituzionale, a cura della cancelleria della Corte di cassazione.

2. La Corte costituzionale valuta le richieste di *referendum* per accertare:

a) la chiarezza e la completezza della formulazione dei quesiti;

b) l'omogeneità o l'unità di oggetto degli atti legislativi a cui si riferiscono le richieste di *referendum*;

c) l'ammissibilità delle richieste di *referendum* in conformità a quanto disposto dall'articolo 3 della presente legge.

3. La Corte costituzionale, qualora ritenga inidonea la formulazione dei quesiti di cui alla lettera a) del comma 2, 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. 3.

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

a) la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali di cui all'articolo 138 della Costituzione;

b) le disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato;

c) le disposizioni legislative producenti effetti strettamente collegati con l'ambito operativo delle leggi indicate nel secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

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

ART. 4.

1. La richiesta di *referendum* per abrogazione parziale di una legge o di un atto avente forza di legge è consentita solo quando la parte che si intende sottoporre alla votazione popolare ha carattere di autonomia normativa.

2. È del pari inammissibile la richiesta di *referendum* che, avente per oggetto l'abrogazione di singoli elementi di una legge, si risolve nel porre in essere una legge diversa da quella vigente.

ART. 5.

1. L'articolo 31 della legge 25 maggio 1970, n. 352 è sostituito dal seguente:

« ART. 31. — 1. Non può essere depositata richiesta di *referendum* su una legge

o su un atto avente forza di legge, se non sono trascorsi tre anni dalla sua entrata in vigore ».

2. Dopo l'articolo 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è inserito il seguente:

« ART. 34-bis. — 1. Il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, ricevuta la comunicazione della sentenza di cui all'articolo 34, può ritardare l'indizione del *referendum* per un periodo non superiore a sei mesi, qualora siano all'esame delle Camere provvedimenti legislativi riguardanti la materia oggetto delle richieste di *referendum* ».

ART. 6.

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

ART. 7.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 38 della legge 25 maggio 1970, n. 352, si applicano anche nel caso in cui al *referendum* non abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto.