

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 654

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARIGLIA, GIORGIO CARTA, CIAMPAGLIA, COSTI, DE PAOLI,  
FERRAUTO, FERRI, OCCHIPINTI, PAGANI, PAPPALARDO, ROMEO**

Modifiche agli articoli 75 e 138 della Costituzione

*Presentata l'8 maggio 1992*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — È incontrovertibile che il *referendum* abrogativo in Italia ha visto completamente cambiare la propria fisionomia.

Nato come correttivo della democrazia rappresentativa da affiancare a quest'ultima con un ruolo del tutto marginale ed eccezionale, è oggi uno strumento che ha assunto significato sia di contropotere, sia di mezzo di stimolo e impulso per un Parlamento considerato incapace di assolvere il suo ruolo di organo di rappresentanza politica.

Sorge da ciò, in un clima di riforme istituzionali, la necessità di rivedere la disciplina costituzionale del *referendum* abrogativo contenuta nell'articolo 75 della Costituzione per renderlo più idoneo alle mutate esigenze del nostro ordinamento.

1. — Un primo punto da valutare è se il numero di 500.000 elettori richiesti per presentare la proposta abrogativa possa essere ancor oggi adeguato o non sia piuttosto da riconsiderare.

Già in sede di Assemblea costituente furono formulate varie proposte che prevedevano 500.000 elettori, un ventesimo o un quarantesimo degli elettori, od anche solo 300.000, per cui si può ritenere che la scelta finale fu indirizzata a individuare una cifra fissa ma non esigua degli aventi diritto al voto, in modo da conferire serietà e credibilità alla richiesta referendaria.

A parere del PSDI l'eccessiva facilità di raccolta del numero di firme attualmente richiesto contribuisce a svalutare il significato delle consultazioni referendarie e ad

un tempo a provocare effetti destabilizzanti sul funzionamento del Parlamento. È quindi opportuno innalzare il numero dei sottoscrittori per accentuare la rilevanza e l'eccezionalità dell'istituto.

Sicuramente un aumento del numero dei richiedenti rappresenta, oltre ad un adeguamento alla crescita del numero degli elettori, anche la volontà di richiedere una maggiore ponderazione da parte di chi vuole attivare una complessa e costosa procedura quale è quella prevista dal nostro ordinamento per consentire al popolo di esprimere la propria volontà abrogativa.

A ciò va aggiunto che non si può dimenticare che se si riconosce all'istituto anche un significato di controllo sull'attività dell'organo rappresentativo e quindi anche di possibile censura nei confronti di un legislatore non più in sintonia con le aspettative degli elettori, sembra logico richiedere anche un maggior impegno all'atto dell'attivazione di tale procedimento.

Conclusivamente, la richiesta di *referendum* abrogativo diverrebbe in tal modo più ponderata e rappresenterebbe un utile strumento di dissuasione rispetto a tante proposte nate al solo scopo di intralciare l'attività parlamentare o di portare avanti iniziative politiche del tutto marginali.

Per evidente coerenza e per gli stessi motivi sembra opportuno modificare anche il numero di elettori necessari per prestare la richiesta di *referendum* costituzionale e quindi va modificato sul punto l'articolo 138 della Costituzione.

2. — Ove si accolga la proposta di istituire un più attento filtro per presentare la richiesta di *referendum* abrogativo, elevando il numero dei richiedenti al 5 per cento degli elettori, sembra coerente eliminare il *quorum* dei partecipanti oggi necessario per la validità della consultazione.

Come si è messo in evidenza in precedenza, l'istituto del *referendum* abrogativo non può rappresentare un mezzo « normale » di legislazione popolare. Al contrario, esso costituisce uno strumento avente

carattere eccezionale che consente al corpo elettorale di intervenire direttamente qualora vi sia una discordanza tra la volontà popolare e le scelte legislative compiute dall'organo rappresentativo.

È quindi del tutto logico e coerente con il nostro sistema che il *referendum* abrogativo venga usato soltanto in determinate circostanze e quindi con tutte le cautele che sono necessarie per garantirne la funzione di correttivo della volontà parlamentare.

Ciò premesso, resta però da considerare che si tratta di istituto di non facile attivazione che coinvolge, oltre all'intero corpo elettorale, anche la Corte costituzionale, per cui non sembra affatto logico né coerente con il principio di economia degli atti giuridici, che la mancata partecipazione al voto di almeno la metà più uno degli aventi diritto possa rendere inutile un così complesso procedimento. Si può menzionare il caso del *referendum* sulla caccia, dove il mancato raggiungimento del *quorum* ha posto nel nulla un voto favorevole del 90 per cento dei partecipanti, vanificando tutti gli sforzi fatti da coloro che si erano mobilitati e avevano effettivamente manifestato la loro opinione.

Gli argomenti diretti ad eliminare il *quorum* sono vari.

Per meglio valutare l'opportunità di superare il limite attuale dei partecipanti effettivi alle votazioni, può ricordarsi che dai lavori dell'Assemblea costituente risulta che il *quorum* di elettori fu voluto per « dare al *referendum* stesso una rilevanza giuridica » secondo le indicazioni dell'onorevole Fabbri che faceva riferimento alle previsioni di altre costituzioni che ammettevano questo istituto. In sotto-commissione il *quorum* fu infatti fissato nei due quinti degli aventi diritto, senza che vi fosse sul punto una particolare discussione. In Assemblea si propose invece di elevare tale *quorum* (da parte dell'onorevole Paolo Rossi) per evitare il pericolo che una legge magari approvata a larghissima maggioranza dai due rami del Parlamento potesse poi essere abrogata con « il sedici o il quindici per cento degli elettori iscritti ». Era chiara in questa

obiezione la preferenza per il legislatore rispetto al corpo elettorale e a ciò va aggiunto che si vedeva nel *quorum* anche un utile elemento per scoraggiare i partiti che volessero ricorrere alla consultazione popolare « senza avere una fondata speranza di riuscire ».

In tale prospettiva il *referendum* era visto non come un correttivo del sistema parlamentare, ma subordinato ad esso ed alla logica della partitocrazia, mentre la caratteristica peculiare di tale istituto sembrerebbe quella di agire al di fuori dei normali rapporti partiti-Parlamento per consentire al corpo elettorale una libera espressione di volontà rispetto a questioni di particolare rilievo.

A tutto ciò va aggiunto che non è attualmente previsto un *quorum* di partecipanti dall'articolo 138 della Costituzione per il *referendum* su leggi costituzionali.

In tali ipotesi la volontà popolare, come è noto, si affianca a quella espressa dal Parlamento e può porla nel nulla.

Il fatto che non si richieda in una materia di tale importanza un *quorum* di elettori sembrerebbe indicare che a proposito del *referendum* abrogativo si è trattato di una scelta condizionata da uno sfavore per l'istituto, nulla di più.

Non sembra quindi più opportuno mantenere questa previsione che rischia di porre nel nulla la volontà validamente espressa da chi ha compiuto la scelta di recarsi alle urne.

Nel complesso, pertanto, si ritiene che la maggiore severità nel promuovere l'iniziativa mediante l'aumento sensibile del numero dei sottoscrittori consenta di superare l'attuale soglia di partecipazione dei votanti richiesta per la validità delle operazioni referendarie.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono il cinque per cento degli elettori o cinque consigli regionali ».

## ART. 2.

1. Il quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi ».

## ART. 3.

1. Il secondo comma dell'articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera, il cinque per cento degli elettori o cinque consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi ».