CAMERA DEI DEPUTATI N. 1249-A

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)

(RELATORE **RICCIO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 21 marzo 1969 (*Stampato n. 166*)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(LEONE)

DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(RESTIVO)

E DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 25 marzo 1969

—

Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo

Presentata alla Presidenza il 27 maggio 1969

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge sul *referendum* e sulla iniziativa legislativa del popolo, già approvato dal Senato e che viene sottoposto alla votazione della Camera dei Deputati, abbraccia tutta la materia dei *referendum* popolari previsti dagli articoli 75 e 138, nonché dall'articolo 132, della Costituzione e della iniziativa del popolo nella formazione delle leggi prevista dall'articolo 71 della Costituzione.

Esso costituisce, quindi, l'attuazione delle parti della Costituzione, che riguardano la partecipazione del popolo alla funzione legislativa.

Prima di esaminare le parti del disegno di legge, è opportuno richiamare i precedenti legislativi dell'istituto del *referendum*, nonché la storia dei disegni di legge di iniziativa governativa e parlamentare, che si sono susseguiti nel Parlamento dal 1949 ad oggi.

I. – Il referendum all'Assemblea Costituente.

Il *referendum* trovò ambiente favorevole nell'Assemblea Costituente. L'Assemblea stessa era nata da un *referendum*; e da tutti i membri dell'Assemblea si sentiva il bisogno di reagire al totalitarismo, che aveva soppresso l'espressione della volontà popolare.

I democristiani sostenevano, con entusiasmo, il *referendum* e ricordavano che l'istituto era nel primo programma del partito popolare; i repubblicani rievocavano le tradizioni antiche del loro partito. La più alta giustificazione di esso venne data, però, da un liberale, da Einaudi.

Unanime fu il consenso dei Costituenti in sede di sottocommissione. Nell'Adunanza plenaria dei 75 vi fu qualche spostamento di posizione. Il liberale, onorevole Grassi, condusse un deciso attacco contro il *referendum* sospensivo; e l'onorevole Togliatti manifestò la sua tendenza ad introdurre forti limitazioni dell'istituto. È il caso di ricordare il parere dell'onorevole Uberti e dell'onorevole Einaudi, in sede di sottocommissione. Disse Uberti « Chi riconosce un valore assoluto alla volontà popolare ed ha sentimento davvero democratico non deve preoccuparsi di questo appello al popolo e della sua maggiore partecipazione alla vita politica ». E l'onorevole Einaudi, con la sua alta autorità, affermò: « il *referendum* deve essere ammesso perché è correttivo del sistema della rappresentanza con un elemento di democrazia diretta » e « rappresenta un progresso della tecnica legislativa, con l'impedire leggi che possono essere dannose al Paese ».

Interessante fu anche la discussione sui limiti del *referendum*. L'onorevole Einaudi insistè perché venissero precisati i quesiti da sottoporre al popolo, ritenendola condizione essenziale di efficienza dell'istituto. Si discusse dei casi, in cui non si doveva ammettere il *referendum*: l'onorevole Grassi propose che il divieto valesse per le leggi dichiarate urgenti dal Parlamento oppure votate a maggioranza elevata; si opposero fra gli altri l'onorevole Cappi, sostenendo che l'urgenza non poteva escludere il *referendum*, e l'onorevole Einaudi, il quale dichiarò che anche una deliberazione unanime o quasi del Parlamento potrebbe non rispecchiare la vera volontà popolare, che deve avere la prevalenza ed invitò, in maniera energica, gli altri Costituenti a sostenere la loro opinione: « bisogna dire francamente se si vuole o no il *referendum* ».

All'Assemblea Costituente vivace fu la discussione nelle sedute del 16 ottobre 1947 (*Atti Assemblea Costituente*, pp. 1260-1297), per il *referendum* abrogativo. Venne proposto che il *referendum* abrogativo potesse applicarsi soltanto ad una legge vigente da almeno due anni. E per sostenere tale emendamento, si ricorse financo al principio della certezza del diritto. Si dichiararono contrari a tale emendamento gli onorevoli Rossi Paolo, Ruini e Moro. L'onorevole Moro (*ivi*, p. 1281) dichiarò: « Ma il *referendum* abrogativo non toglie, invece, la certezza del diritto, perché se è vero che tutte le leggi possono essere abrogate attraverso questa procedura, è pur vero che il *referendum* abrogativo è un espediente episodico, che non è usato nei confronti di tutte le leggi e conserva quindi carattere eccezionale. Evidentemente la certezza del diritto non è messa in forse, più che non lo sia attraverso le normali procedure di abrogazione della legge ».

L'emendamento non fu approvato, per cui il *referendum* abrogativo può essere esercitato per tutte le leggi vigenti, escluse quelle indicate nel capoverso dell'articolo 75.

Una discussione, ancora più vivace, si ebbe sul problema delle leggi abrogabili per *referendum*. I 75 avevano proposto il seguente comma: « In nessun caso è ammesso *referendum* per le leggi tributarie, di approvazione di bilanci e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ». L'onorevole Perassi (*ivi*, p. 1287) si oppose. Egli disse: « Ora, a me pare che una norma che esclude la possibilità del *referendum* abrogativo è opportuna ed ha ragione di essere espressamente formulata per quanto concerne le leggi tributarie. Ma per le leggi di approvazione di bilanci e per quelle di autorizzazione a ratificare un trattato non mi pare che sia necessaria una norma espressa che le sottragga al *referendum*, poiché non si vede come si potrebbe avere un *referendum* abrogativo di leggi di quella specie ».

Per ragione di chiarezza, si ritenne di escludere espressamente le leggi tributarie e

di bilancio e quelle di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

All'obiezione dell'onorevole Perassi diede risposta l'onorevole Ruini. Questi disse (*ivi*, p. 1287): « Io sono di opinione un po' diversa, su questo punto, dal mio così valoroso e solerte collaboratore Perassi. Egli dice che è assurdo mettere certe leggi, perché è inconcepibile pensare di applicare ad esse il *referendum*. È un assurdo per una mente rigorosamente giuridica, come è la sua. Ma può ad altri sembrare che, se si esclude il *referendum* soltanto per le leggi tributarie, è ammesso per tutte le altre, senza che possa opporsi l'eccezione di inconcepibilità. Ritengo che tutto sommato è meglio rimanere al testo proposto ».

L'onorevole Meda, insieme con altri costituenti democristiani, propose di aggiungere la esclusione anche delle leggi per la concessione di amnistia; e l'onorevole Cevolotto propose di comprendere tra l'esclusione anche le leggi di indulto. Fu approvata l'una e l'altra proposta.

Devo per completezza chiarire un punto, sul quale, di già, per verità, si è trattenuto l'onorevole Ruini, nel suo volume: *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione* (Milano 1953, p. 12). Mentre l'Assemblea Costituente si accingeva alla votazione, il Presidente comunicò che era pervenuta una proposta, firmata dagli onorevoli Rossi Maria Maddalena ed altri, di comprendere tra le leggi escluse dal *referendum* abrogativo anche le leggi elettorali; ed invitò l'onorevole Ruini a manifestare al riguardo il pensiero della Commissione. L'onorevole Ruini (*ivi*, p. 1288) espresse parere contrario. Egli disse: « Non sono favorevole, perché se c'è qualche cosa in cui il popolo può manifestare la sua volontà, è proprio il sistema elettorale. La sovranità popolare si esprime qui con tutta la sua ragion d'essere ad impedire – in ipotesi – che i membri del Parlamento abusino nel regolare a comodo loro le elezioni. Non bisogna dimenticare, onorevoli colleghi, che il vero sovrano è il popolo non il Parlamento. Voglio dire una volta ancora che la nostra Costituzione deve reagire al punto di vista che si è manifestato anche in alcuni settori di questa Assemblea, che il popolo ha un solo diritto: nominare una Camera, la quale, quando è nominata ha tutti i poteri e, come diceva l'onorevole La Rocca, avrebbe anche il potere esecutivo. Concezione totalitaria, che vuol prendere il nome di regime parlamentare, ma non lo è più, nel senso storico in cui il regime parlamentare si è svolto con un sistema di « freni e di contrappesi ». È piuttosto il regime del governo di Assemblea e di convenzione; e ne va combattuto il totalitarismo. È necessario, pur dando al Parlamento il dovuto rilievo, instaurare un regime che chiamerei popolare, perché deve far capo al popolo, non soltanto per l'elezione del Parlamento ma in quelle altre forme di emanazione della sovranità popolare, tra cui è caratteristico ed importante il *referendum*. L'istituto del *referendum* introdotto con le dovute cautele nella Costituzione, è principio di democrazia vera, cui non possiamo rinunciare ».

Senonché, nonostante il parere contrario dell'onorevole Ruini, venne posto in votazione l'emendamento, che, come risulta dal verbale di Assemblea (pag. 1289), venne approvato. In detto verbale si legge: « pongo in votazione le parole: « e indulto ». *Sono approvate.* Pongo in votazione le parole: « Le leggi elettorali ». *Sono approvate.* Pongo in votazione le ultime parole: « e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali ». *Sono approvate.* L'articolo 72 risulta così approvato nel suo complesso: « Si procede al *rerendum* quando 500 mila elettori o sette consigli regionali domandano che sia abrogata una legge. Non è ammesso *referendum* per le leggi tributarie, di approvazione di bilanci, di concessione di amnistia, di indulto, elettorali, e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali ». Ed a pagina 1286 si legge: « Il secondo comma rimane, quindi approvato senza alcuna indicazione di durata di vigore della legge: « si procede altresì al *referendum* quando 500 mila elettori o 7 consigli regionali domandano che sia abrogata una legge ».

L'onorevole Ruini (*Il* referendum *popolare e la revisione della Costituzione*, cit., p. 13) annota: « Quando, alcuni mesi dopo, la segreteria della Costituente, cui spettava tale compito, pubblicò in uno degli appositi fascicoli uno schema di articoli votati dall'Assemblea in cui era compreso quello del *referendum* e lo comunicò al Comitato di redazione, vi erano omesse le parole « e elettorali », né furono incluse nel testo definitivo che, rielaborato e modificato dal Comitato di redazione della Commissione, fu approvato dall'Assemblea ed emanato come Costituzione dal Capo dello Stato ». Sicché mentre la modifica, relativa al numero dei consigli regionali (da « sette » a « cinque ») che possono richiedere il *referendum* venne approvata dall'Assemblea Costituente, nessuno si accorse della omissione dell'inciso: « e elettorali ». L'ha segnalato, come abbiamo detto, l'onorevole Rui-

ni, nello stendere il suo commento all'articolo 75, rammaricandosi di essersi accorto in ritardo di quanto si era verificato.

Anche io lo segnalo, per completezza di trattazione, pur ritenendo che nessuna conclusione di ordine giuridico possa essere tratta dalla omissione dell'inciso.

In conclusione, l'Assemblea Costituente accolse con favore l'istituto del *referendum* abrogativo, che non intese come un sostitutivo integrale o come una alterazione radicale del sistema rappresentativo parlamentare, ma bensì come un correttivo ed uno strumento integratore e complementare di tale sistema.

II. — Disegni e proposte di legge sul referendum popolare

Dopo la promulgazione della Costituzione, in ogni legislatura, è stato presentato per iniziativa governativa o parlamentare, un progetto di legge sulle *norme sul referendum e sulla iniziativa legislativa del popolo, tendente all'attuazione delle parti della Costituzione, che riguardano la partecipazione del popolo alla funzione legislativa.*

A) Il primo disegno di legge venne presentato dalla Presidenza della Camera il 21 febbraio 1949, dal Presidente del Consiglio dei ministri (De Gasperi) di concerto con il Ministro dell'interno (Scelba), con il Ministro di grazia e giustizia (Grassi) e con il Ministro del tesoro (Pella). Esso comprendeva quattro capi, il primo dei quali concerneva la partecipazione a fini abrogativi e cioè il *referendum* per l'abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge; il secondo concerneva la partecipazione a fini confermativi, e cioè il *referendum* per l'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali; il terzo concerneva, infine, la partecipazione mediante la proposta al Parlamento di progetti di legge; nel quarto capo, invece, nelle « disposizioni finali », era previsto l'addossamento allo Stato dell'onere delle spese per lo svolgimento delle operazioni relative al *referendum*, ed erano comminate le sanzioni penali conseguenti a violazione di doveri imposti dalla legge medesima.

Intanto dagli onorevoli De Martino Francesco, Merloni Raffaele, Basso, Targetti, Amadei, Ferrante, Mancini, Geraci, era stata presentata una proposta di legge (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 148) avente ad oggetto: *Referendum popolare di abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge.* Si trattava, come è chiaro, soltanto del *referendum* legislativo abrogativo. Nella breve relazione si legge: « Il *referendum* popolare di abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge costituisce un diritto costituzionale di ciascun cittadino e pertanto il Parlamento deve sin d'ora, e cioè indipendentemente dall'uso che di esso il cittadino realmente faccia, predisporne la possibilità di eventuale attuazione ».

La proposta di legge De Martino ed il disegno di legge governativo (*Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 349), per il quale ultimo era stata votata dalla Camera l'urgenza, seguirono lo stesso *iter*. Ne fu relatore l'onorevole Lucifredi, che presentò alla Presidenza della Camera il 16 novembre 1950 una pregevole relazione (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 349-A, n. 148-A) ». Egli, dopo aver ricordato le alterne vicende storiche e le combinazioni delle istituzioni di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa, e dopo di aver chiarito nel quadro della concezione dello Stato moderno la sostituzione del principio della rappresentanza politica a quello della rappresentanza giuridica, della rappresentanza di interessi alla rappresentanza di volontà, afferma: « senonché in questo secolo di vita del sistema, dopo vari decenni di sua pacifica e incontrastata applicazione, le istanze per un almeno parziale ritorno a forme di democrazia diretta riaffiorarono ed andarono a poco a poco rafforzandosi, finché trovarono il loro naturale terreno di affermazione nel rinnovato ed acceso clima democratico che si instaurò subito dopo il crollo dei regimi totalitari, nei paesi in cui per lunghi anni la vita democratica era rimasta sostanzialmente spenta. È facile comprendere quanto abbia contribuito allo esplodere di queste tendenze il doloroso spettacolo di Parlamenti, che il carattere rappresentativo avevano di nome, non di fatto, essendo in realtà del tutto estranei al popolo, in nome del quale pretendevano parlare ed agire; e poiché in concreto il correttivo che le Costituzioni dell'800 prevedevano per i casi di insanabile contrasto tra volontà popolare ed orientamenti della maggioranza parlamentare (potestà di scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato. al fine di indire nuove elezioni) si era mostrato scarsamente operante e in taluni Stati addirittura di nessuna efficacia, era ben naturale che si pensasse ad un altro correttivo più efficiente e lo si trovasse nel ricorso alle istituzioni di democrazia diretta, in modo che con-

tro gli abusi e le deviazioni del Parlamento ed eventualmente contro la colposa inerzia del Capo dello Stato, fosse data in qualunque momento la possibilità di appello al giudizio sovrano del popolo ».

I testi della proposta di legge di iniziativa parlamentare dell'onorevole Francesco De Martino ed altri (n. 148) e del disegno di legge di iniziativa governativa (n. 349) vennero coordinati da un Comitato ristretto, presieduto dal compianto onorevole Fuschini e composto dagli onorevoli Almirante, Colitto, De Martino Francesco, Lucifredi, Resta e Turchi. Il Comitato era giunto quasi al termine dei suoi lavori, quando la malattia, e poi la morte dell'onorevole Fuschini ne interruppero l'opera. La Commissione, per tale ragione, diede incarico al relatore onorevole Lucifredi di condurre a termine il coordinamento del testo stesso. La Commissione approvò tale testo, nella quasi totalità delle sue norme con consenso unanime. La sistematica del progetto rimase quella che era nel disegno di legge n. 349, e cioè su quattro capi, il primo dedicato al *referendum* abrogativo, comprendente due distinte sezioni, relative rispettivamente alla richiesta di *referendum* (articoli 1-12) e allo svolgimento del *referendum* (articoli 13-23), il secondo relativo al *referendum* per l'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali (articoli 21-39); il terzo relativo all'iniziativa del popolo nella formazione delle leggi (articoli 30-34); il quarto con disposizioni finali e transitorie (articoli 35-36). Nell'elaborare le norme relative alla richiesta di *referendum*, la Commissione soffermò la attenzione sulla necessità di impostare la relativa procedura in modo da consentire la certezza della serietà e della sincerità della richiesta medesima; ed in tale ordine di idee ritenne necessaria una accurata disciplina della raccolta delle firme, non solo per garantire rigorosamente la autenticità delle firme ma anche per assicurare, per quanto possibile, che si tratti di firme coscientemente date, da elettori che sappiano per che cosa firmano, cioè che cosa chiedono.

Il disegno di legge governativo, nel quale rimase assorbita la proposta di iniziativa parlamentare dell'onorevole De Martino, venne approvato dalla Camera nella seduta dell'8 marzo 1951, modificato dal Senato della Repubblica nella seduta del 21 dicembre 1951 (stampato n. 1608), modificato ancora dalla Camera dei deputati nella seduta del 16 luglio 1952 (stampato n. 349 - 148/*B*), modificato ancora dal Senato della Repubblica nella seduta del 14 ottobre 1952 (stampato n. 1608/B. Esso venne trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 18 ottobre 1952 e decadde per fine legislatura.

Desidero ricordare che il Senato della Repubblica si occupò anche del disegno di legge di iniziativa del senatore Benedetti Tullio, comunicato alla Presidenza il 31 marzo 1950 (Documento n. 970).

B) Nella legislatura 1953-1958 venne presentata, annunciata il 21 dicembre 1956, una proposta di legge di iniziativa dei deputati Luzzatto, De Martino Francesco, Targetti, Malagugini, Ferri, avente ad oggetto: *Norme sul* referendum *e sulla iniziativa legislativa del popolo* (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura 2ª, Documenti, Disegni di Legge e Relazioni, n. 2640). Nella relazione si legge: « Restava pertanto alla seconda Legislatura il compito di portare a termine la elaborazione già lungamente svolta, ma nessun disegno di legge in proposito fu presentato dal 1953 né alla Camera né al Senato, cosicché la lacuna del nostro ordinamento costituzionale rimase non colmata. Riteniamo che già troppo si sia tardato a provvedere in conformità a quanto la Costituzione stabilisce; e che pertanto urga che il Parlamento porti il suo esame su una proposta legislativa, che, non avendo provveduto il Governo, sia promossa dalla iniziativa parlamentare e stabilisca le modalità di attuazione che rendano possibile ai cittadini l'effettivo esercizio di un diritto sancito dalla Costituzione ». Nessuna discussione si ebbe su tale proposta.

Al Senato della Repubblica venne altresì presentato un disegno di legge di iniziativa dei senatori Agostino, Lussu, Porcellini e Mancinelli, comunicato il 12 marzo 1958, e contenente: *Norme sul* referendum *popolare* (*Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, Legislatura 2ª, 1953-1958, Disegni di Legge e Relazioni, Documento n. 2538).

Nella relazione premessa a tale proposta di legge, dopo di aver richiamato la pendenza innanzi alla Camera dei Deputati della proposta di legge n. 2640 del 21 dicembre 1956 a firma Luzzatto ed altri, si afferma: « In tale stato di cose è più che necessario prendere l'iniziativa della legge sul *referendum* popolare, innanzi al Senato, avuto riguardo alla sua normale durata. In tal modo il Senato prima e la nuova Camera dopo, potranno, con la massima celerità, dar vita ad un istituto, il quale è destinato a rendere più fattiva la sovranità del popolo italiano ».

Sicché il disegno di legge veniva presentato quasi ad indicare un impegno di eredità per il nuovo Parlamento nella terza legislatura.

C) L'impegno fu recepito dal nuovo Parlamento e dal Governo costituitosi subito dopo l'inizio della 3ª Legislatura. Il 5 dicembre 1958, invero, fu presentato un disegno di legge dal Presidente del Consiglio dei ministri (onorevole Fanfani), dal Ministro dell'interno (onorevole Tambroni) e dal Ministro di grazia e giustizia (onorevole Gonella) di concerto con il Ministro del tesoro (onorevole Andreotti), avente ad oggetto: *Norme sui* referendum *previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo* (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, 3ª Legislatura, Documenti, disegni di legge e relazioni, n. 677).

Questo disegno di legge contiene una novità. Esso tende a dare completa attuazione ai quattro precetti costituzionali in tema di manifestazioni di democrazia diretta, e quindi si occupa anche del *referendum* per la modifica territoriale delle Regioni, contemplando i casi di fusione di regioni esistenti, di creazione di nuove regioni e di distacco di comuni o province appartenenti ad una data regione per loro aggregazione ad un altra regione. In altri termini il disegno di legge tende ad attuare non solo il precetto di cui all'articolo 75, relativo al *referendum* abrogativo, quello dell'articolo 132, dell'articolo 138 relativi al *referendum* costituzionale e quello dell'articolo 71 concernente la iniziativa popolare delle leggi, ma anche l'altro precetto dell'articolo 132, regolante il *referendum* amministrativo e consultivo per la modifica territoriale. Il disegno di legge si articola in quattro titoli distintamente dedicati a ciascuno dei quattro istituti ora ricordati, mentre il quinto titolo contiene le disposizioni finali. Il disegno di legge, con alcune modifiche, venne approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 28 gennaio 1960 (stampato n. 677), e venne trasmesso dal Presidente della Camera dei Deputati alla Presidenza del Senato il 12 febbraio 1960. Nella stessa seduta del 28 gennaio 1960 era stato approvato dalla Camera dei Deputati il disegno di legge di iniziativa dei deputati Resta ed altri (n. 957), che era stato trasmesso dal Presidente della Camera dei Deputati alla Presidenza del Senato lo stesso giorno del 12 febbraio 1960 (stampato n. 1259) e che aveva ad oggetto: *Norme sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica e sul* referendum *previsto dall'articolo 138 della Costituzione.*

La I Commissione permanente del Senato della Repubblica unificò i testi dei disegni di legge. Nella seduta del 14 giugno 1962, in considerazione della scadenza dei termini fissati dall'Assemblea nella seduta del 18 aprile 1962 per l'iscrizione dei disegni di legge all'ordine del giorno, il relatore senatore Zotta, venne autorizzato dalla Commissione a riferire oralmente sul testo unificato (*Atti Parlamentari*, Senato della Repubblica, 3ª Legislatura, 1958-1962, Disegni di legge e relazioni, Documenti n. 957 e 956/A). L'onorevole Zotta nella seduta del 19 giugno 1962 (Senato della Repubblica, 3ª Legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico, p. 26289 e seguenti) riferì all'Assemblea (*ivi*, p. 26290): « Come i colleghi hanno potuto agevolmente constatare, si sono creati per materie omogenee due sistemi di norme e due testi differenti che non trovano sufficiente spiegazione, soprattutto in considerazione della opportunità di unificare per quanto è possibile i procedimenti delle diverse consultazioni popolari previste dalla Costituzione. Come è avvenuta questa separazione nell'altro ramo del Parlamento ? Originariamente i *referendum* erano compresi in un unico testo presentato dal Governo, predisposto dal Ministro della giustizia, alla Camera; è seguito poi uno stralcio per la parte relativa al *referendum* costituzionale, suggerito dall'opportunità di consentire un movimento più rapido nella formazione della legge al fine di apprestare uno strumento necessario per le modifiche di ordine costituzionale che tuttavia si riscontrano, sia pure con rarità, nella nostra attività legislativa e che troverebbero un intralcio ostativo nella circostanza che le riforme ove non fossero approvate dai due terzi dell'Assemblea non potrebbero avere rigore in quanto in tale circostanza è consentito il *referendum* costituzionale e le norme per il *referendum* costituzionale ancora non sono state predisposte. È stata questa considerazione che ha spinto l'altro ramo del Parlamento, in occasione dell'esame del testo unico che comprendeva la disciplina dei tre *referendum* e della iniziativa legislativa popolare, a stralciare la parte relativa al *referendum* costituzionale per dare ad esso un ritmo di maggiore celerità nel perfezionamento della sua vita legislativa ».

Il senatore Zotta rilevava ancora:

« 1) che i propositi non avevano trovato giustificazione di fatto, in quanto le circostanze avevano portato entrambi i disegni di legge ad essere approvati nello stesso giorno:

2) che i disegni di legge di diverso avevano soltanto il numero, essendo identici nella sostanza ».

Egli, quindi, esprimeva la necessità di disporre, come deciso dalla Commissione, la fusione dei due testi e la unificazione della intera disciplina attinente alla strumentazione necessaria per la consultazione popolare.

Il testo unificato aveva una sua logica, una sua coerenza; non vi era ragione per una ulteriore separazione. E per questo il Senato, come già aveva fatto la Commissione, non accettò la proposta del senatore Busoni che chiedeva la divisione per ragione di urgenza. L'Assemblea del Senato, dopo ampia discussione, respinse la richiesta di stralcio e passò ad esaminare gli articoli che approvò nella seduta del 29 novembre 1962.

Per il Partito socialista italiano intervenne per dichiarazione di voto il senatore Sansone, che dichiarò di votare a favore. Egli disse: « Lo approviamo perché rappresenta un adempimento costituzionale, e perché noi lo riteniamo fondamentale per lo sviluppo della democrazia italiana. Tra gli adempimenti costituzionali noi riteniamo che questo del *referendum* sia uno dei principali perché dà la possibilità al popolo, a 500 mila elettori, di esprimersi sul contenuto di una legge e di chiedere che venga modificata. Riteniamo che questa sia proprio una di quelle forme di democrazia diretta che fanno onore al nostro paese. Gli articoli 138, 75 e 132 della Costituzione non potevano avere pratica attuazione se non veniva emanata la legge che noi oggi stiamo approvando ».

Il testo unificato del disegno di legge e della proposta di iniziativa parlamentare, essendo stati apportati emendamenti ai testi pervenuti dalla Camera dei Deputati, ritornò a quel ramo del Parlamento. Ancora una volta il disegno di legge decadde per fine legislatura.

D) Nella seduta del 22 settembre 1964 venne presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Moro), dal Ministro dell'interno (Taviani) e dal Ministro di grazia e giustizia (Oronzo Reale) di concerto con il Ministro del tesoro (Emilio Colombo) il disegno di legge avente ad oggetto: *Norme sui* referendum *previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo* (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, 4ª Legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 1663).

Il disegno di legge riprendeva, nella sua sostanza, il testo approvato dal Senato nella intera materia dei *referendum* e dell'iniziativa legislativa del popolo. La normativa si riferisce unicamente ai *referendum*, di cui agli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione, ed alla iniziativa legislativa del popolo (articolo 71); sono tralasciate le norme sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica in quanto attinenti a materia diversa tradizionalmente regolata da una legge particolare. Sicché nel disegno di legge sono precisate soltanto le formule di promulgazione strettamente connesse ai *referendum*. Il disegno di legge è articolato in cinque titoli: il primo si occupa del *referendum* previsto dall'articolo 138 della Costituzione; il secondo si occupa del *referendum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione; il terzo del *referendum* per la modificazione territoriale delle regioni previste dall'articolo 132 della Costituzione; il quarto della iniziativa del popolo nella formazione della legge; il quinto delle disposizioni finali. Il disegno di legge venne esaminato dalla Commissione Affari costituzionali e l'onorevole Martuscelli predispose una relazione di maggioranza per l'Aula, mentre lo onorevole Bozzi redasse una relazione di minoranza. L'onorevole Bozzi presentava le seguenti posizioni del Gruppo Liberale nella sua relazione (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, 4ª Legislatura, Documenti, Disegni di Legge e Relazioni, n. 1663/A-*bis*):

1) che le diverse forme di *referendum* non sono fra loro collegate e che ciascuna di esse pur partendo dal dato comune della diretta consultazione regolare ha una propria struttura ed una propria funzione;

2) che preminente ed essenziale è il *referendum* previsto dall'articolo 138 come momento del procedimento di revisione costituzionale;

3) che è indispensabile la revisione dell'istituto del *referendum* abrogativo, per cui non è il caso di esaminare il titolo del disegno di legge relativo a tale materia;

4) che il *referendum* per la modificazione delle circoscrizioni regionali appare connesso e condizionato alla istituzione delle regioni, in ordine alle quali contrario è l'atteggiamento del Gruppo Liberale.

Nella relazione è detto: « Spetta invece alla responsabilità ed all'autonomo potere di decisione del Parlamento organo sempre squisitamente politico, chiamato all'esercizio della sovranità popolare, compiere una ragionevole valutazione di opportunità esaminando le prevedibili conseguenze della sua iniziativa, e quindi decidere il « quando » oltre che il « modo » di attuazione delle singole norme

costituzionali. E se da tale indagine dovesse risultare la convenienza di rinviare l'attuazione di taluna, nessun limite è posto dalla Costituzione a che il Parlamento ciò faccia: solo limite essendo il giudizio che darà poi il corpo elettorale, all'atto del rinnovamento delle Camere, su questo come su tutto il restante loro operato ».

Alle argomentazioni dell'onorevole Bozzi venne data immediata risposta dagli oratori di tutti i gruppi, i quali tutti indicarono la natura degli articoli 75 e 138 della Costituzione, come norme di immediata attuazione in quanto relative a diritti politici del cittadino italiano. Il dilemma si stringeva: o attuare la Costituzione o modificarla. Nessuno proponeva una modificazione della Costituzione; dunque, era necessaria la sua attuazione soprattutto in rapporto agli istituti di democrazia popolare diretta.

L'onorevole Martuscelli concludeva la relazione surrichiamata affermando: « Con le modifiche così apportate, principalmente ai due istituti del *referendum* inserito nel procedimento di revisione costituzionale e del *referendum* abrogativo con la riduzione dei termini laddove è apparso possibile, e con la notevole semplificazione delle norme di esercizio della richiesta di *referendum*, ci sembra che il disegno di legge sia idoneo ad attuare gli istituti previsti, senza inconvenienti; ma soltanto la luce viva dell'esperienza potrà scoprire lacune e difetti.

Ciò che occorre, quindi, è la più sollecita approvazione del disegno di legge; e le conclusioni della Commissione, dopo i contrasti iniziali, sembrano dimostrare la volontà di tutti i gruppi politici in essa rappresentati (ad eccezione del Gruppo Liberale ed in relazione al *referendum* abrogativo), e del Governo, di addivenire rapidamente alla attuazione di tutti e quattro gli istituti che prevedono l'intervento popolare diretto nella attività legislativa.

La nostra fiducia è che il Parlamento non smentisca questa previsione: se dobbiamo anche augurarci che i cittadini possano non avere mai bisogno di ricorrere ai *referendum* abrogativo o costituzionale o all'iniziativa legislativa diretta, per la continua e fedele corrispondenza tra " paese legale " e " paese reale " tra volontà del Parlamento e volontà del popolo, il nostro dovere odierno è di colmare una grave lacuna del nostro ordinamento costituzionale ».

Nella seduta del 23 giugno 1967, l'onorevole Accreman (*Atti Parlamentari*, 4ª Legislatura, Seduta del 26 giugno 1967, p. 35901) rilevava: « Sono soltanto queste le considerazioni di carattere tecnico che desideravo formulare, proprio perché sia pure a fatica e dopo lungo tempo, buona parte delle nostre richieste è stata accolta in Commissione. Vorrei, avviandomi alla conclusione, formulare un auspicio. Ed è questo: che questa legislatura giunga davvero al traguardo dell'approvazione del *referendum*. Ma il quadro della politica costituzionale che viene portata avanti dal Governo, mi sia consentito dirlo, desta molte preoccupazioni in questo senso; si tratta, infatti, di un quadro del tutto contraddittorio, insoddisfacente, insicuro. Da un lato viene portata avanti la legge sul *referendum* come volontà di adempiere tutti i dettati della Costituzione, ma dall'altra non si manifesta un indirizzo politico certo e deciso, per far votare la legge anche nell'altro ramo del Parlamento ».

E ad una interruzione dell'onorevole Reale, Ministro di grazia e giustizia, replicava: « Ad ogni modo, la maggioranza che sostiene il Governo dovrebbe qualificare ed autorizzare il Ministro di grazia e giustizia, nel momento in cui si presenta alla Camera per discutere questo provvedimento, ad affermare la volontà decisa del Governo di farlo approvare ».

E poi concludeva (*ivi*, 35902): « Ad ogni modo, mentre annunciamo il nostro voto favorevole all'approvazione di questo disegno di legge, esprimiamo il fervido auspicio che, a venti anni di distanza da quando è stata scritta, l'alta parola della Costituzione sia finalmente ascoltata. Voglia la sorte che finalmente, al termine di questa legislatura, l'intervento diretto del popolo nel diritto pubblico del nostro Paese sia assicurato, nelle forme che la Costituzione ha stabilito ».

Nella seduta del 27 luglio 1967, intervenivano l'onorevole Lucifredi, per il gruppo democristiano e l'onorevole Zingone per quello liberale. L'onorevole Lucifredi, da maestro, espose sull'argomento le ragioni per l'approvazione del disegno di legge: « per noi, egli disse (*Atti Parlamentari*, 4ª Legislatura, Discussioni, Seduta del 26 giugno 1967, p. 35942), il *referendum*, questa forma nobile di democrazia diretta, ha carattere di una mera eventuale integrazione, di un appello, di un carattere eccezionale, da riservarsi a pochissimi problemi di altissimo rilievo politico, economico, morale, spirituale. In tutti gli altri casi, fuori di queste tassative eccezioni, il Parlamento deve essere ritenuto sempre genuina espressione della volontà di quel popolo di cui è l'emanazione, e il Presidente della Repubblica, con la potestà di sciogli-

mento che la Costituzione gli attribuisce, è il garante della continua permanenza di questa corrispondenza tra volontà del Parlamento e volontà popolare ».

L'onorevole Zingone (*Atti Parlamentari*, 4ª Legislatura, Discussioni, Seduta del 26 giugno 1967, p. 35943), richiamandosi agli argomenti, presentati dall'onorevole Bozzi nella relazione di minoranza, dichiarò di accettare la regolamentazione del *referendum* costituzionale e chiese il rinvio per il *referendum* abrogativo. Nessun argomento di natura costituzionale egli presentò; ma avanzò qualche preoccupazione sulla maturità del popolo italiano in rapporto al *referendum*. « Nel clima di una politica di massa, come è quello dell'Italia del 1967 – egli disse (*Atti Assemblea*, 4ª Legislatura, Seduta del 26 giugno 1967, p. 35944) – il *referendum* abrogativo, lo scontro frontale a due, fondato su un « sì » o un « no », senza scelte intermedie, fornirà inevitabilmente la piattaforma per una politica di crociati, chi non è da una parte dovrà essere dall'altra senza altra via d'uscita che la astensione dal voto e la scheda bianca ».

Nella seduta del 27 giugno 1967 (*Atti Parlamentari*, 4ª Legislatura, Discussioni, p. 35961 e seguenti) intervenivano i deputati Goering, Minasi, Mattarella, Almirante, Tozzi Condivi.

Il deputato Goering (*ivi* p. 35961) si dichiarava anche contrario al *referendum* costituzionale. « La Costituzione – egli diceva, dopo di aver deriso i giuristi e gli avvocati, che siedono in Parlamento – è un monumento incompleto, innalzato su basi che sono solide soltanto per i grandi princìpi. Siamo tutti a riconoscere che è il documento base della nostra democrazia, ma infinite sono le parti rimaste in ombra, che sono state discusse. E proprio il *referendum* in questo momento costituisce una preoccupazione? Una preoccupazione di natura evidentemente democratica; comprensibile nel clima e nel momento storico in cui la Costituzione è stata votata.

« Ma oggi sul serio sentiamo il bisogno di attuare l'articolo 138 della Costituzione? ».

L'onorevole Almirante (*ivi* p. 35968) polemizzò intelligentemente con i liberali, affermando: « Ed io non so quale altra dottrina i liberali abbiano, perché se non consentono con noi nel rilevare che siamo decaduti dalla democrazia parlamentare alla partitocrazia, allora si dimostrano ben timidi difensori di quella democrazia parlamentare che secondo il Partito Liberale rappresenta la tradizione, l'eredità del liberalismo. Se, invece, come io credo di rilevare anche dalla polemica politica quotidiana condotta dal Partito Liberale, i liberali credono che davvero si sia abbandonata la strada della democrazia parlamentare, si sia in un regime di partitocrazia, allora io non riesco a capire perché quando una volta tanto si tenta di dare alla luce un correttivo che, d'altra parte, i liberali stessi, al tempo della Costituente, insieme con gli altri gruppi, avevano previsto, il Partito Liberale si debba preoccupare delle agitazioni che ne deriverebbero. Io debbo dire francamente che il compito tipico e classico di un partito di opposizione è quello di tenere in agitazione la opinione pubblica. Quale altro compito possiamo avere? O l'onorevole Malagodi pensa di essere in permanenza assiso nel limbo di coloro che placano le agitazioni con il cenno della mano? E in questo caso l'onorevole Malagodi vuole prendere il posto dell'onorevole Moro? Ma è troppo presto o troppo tardi, io non so: è una posizione politica comunque, questa, velleitaria e senza alcun serio riscontro di dottrina.

« Per questi motivi, onorevoli colleghi, che io ho voluto esporre polemicamente e dal nostro punto di vista, senza pretendere che sia quello di altri, ma pretendendo che si dia atto a noi della coerenza e della chiarezza di questo punto di vista, noi siamo senza condizioni favorevoli all'approvazione rapida di questo disegno di legge ».

L'onorevole Minasi (*ivi*, p. 35965) dichiarava: « Il nostro voto non è tanto determinato dalla considerazione che una norma costituzionale va attuata e non discussa, quanto dalla convinzione della giustezza di quella norma, che trova fondamento nella fiducia, nella capacità del popolo di giudicare e di decidere, convinti come siamo che, nonostante la carenza formativa della scuola e la carenza governativa di iniziative culturali, l'apporto delle forze del movimento operaio in questi anni di lotta, abbia consentito alla coscienza democratica del popolo di crescere e di maturarsi.

« Siamo d'accordo con il pensiero dell'onorevole De Martino – edizione 1951 – ed in pieno disaccordo con l'onorevole Lucifredi, allorché si ritiene che la democrazia diretta (i cui strumenti, è vero, non si arrestano a quelli del *referendum* e della iniziativa legislativa del popolo) deve estendersi sempre più nell'avvenire; e se è vero che i rapporti tra gli uomini – come afferma l'onorevole Lucifredi – si moltiplicano e divengono sempre più complessi, è altrettanto vero, però, crediamo che non si rendano inattuabili gli strumenti del *referendum* e gli altri istituti di democra-

zia diretta. Siamo convinti altresì che la maturità civile e democratica di un popolo si realizzi anche in mancanza dell'intervento dello Stato nel popolo stesso con il contributo dei sindacati e dei partiti della classe operaia ».

La discussione generale continuava nella seduta del 28 giugno 1967 con gli interventi dei deputati Cocco Ortu, Dell'Andro, Galdo, Giomo (*Atti Parlamentari*, 4ª Legislatura, Discussioni, p. 35998 e seguenti), e nella seduta del 5 luglio 1967 con gli interventi dell'onorevole Valitutti (*ivi*, p. 36217) e del relatore di minoranza onorevole Bozzi (*ivi*, p. 36231) e si concludeva nella seduta del 6 luglio 1967 con l'intervento del relatore di maggioranza onorevole Martuscelli (*ivi*, p. 36262) e del Ministro di grazia e giustizia onorevole Reale (*ivi*, p. 36275).

L'onorevole Bozzi (*ivi*, p. 36232) riassumeva la posizione liberale affermando: « Il nostro " no " al *referendum* abrogativo nasce, quindi, sulla base di una legittima scelta di politica costituzionale, di natura eguale a quella che, per altri istituti non meno importanti, fa la maggioranza. D'altra parte la nostra opposizione non si rivolge globalmente a questo disegno di legge, ma solo ad una delle tre forme di *referendum* previste dalla Costituzione, le quali, è bene rilevarlo, non sono legate fra di loro in maniera inscindibile. Esse hanno un dato in comune, cioè la consultazione diretta popolare, ma hanno significato profondamente diverso.

« Per quanto riguarda il *referendum* – chiamiamolo così – regionale, esso si collega ad un istituto non ancora esistente e probabilmente verrà usato a modifica delle circoscrizioni per motivi di geografia economica. Si tratta di cose che possono scriversi – come avviene per i bilanci – « per futura memoria ».

« Senz'altro più importante e sotto molti aspetti indispensabile è il *referendum* costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione. Si tratta di un istituto che si inserisce nella procedura di revisione costituzionale ed è veramente necessario renderlo operante, se non si vuole perpetuare l'attuale snaturamento che, per sua assenza, subisce tale procedura.

« Attualmente o la legge di revisione costituzionale passa con il *quorum* dei due terzi o non passa affatto. È una alternativa ignota alla Costituzione, una autentica storttura del sistema.

« E vorrei andare più a fondo: il *referendum* costituzionale esplica veramente nel nostro sistema, in questa Costituzione che è applicata male, ma che è fatta molto bene (pur se ha tutti i difetti delle cose umane ed è perciò soggetta ovviamente ai processi di evoluzione e di adattamento) una funzione garantista, una funzione fondamentale di garanzia delle minoranze nel momento in cui si cambia la legge fondamentale dello Stato, la Carta dei diritti e dell'organizzazione costituzionale.

« Anche solo da questo si capisce che il ricorso al *referendum* costituzionale è una ipotesi, non dico rara, ma eccezionale, perché la Costituzione si modifica molto raramente. In questi casi eccezionali è logico che, sia pure di fronte ad una maggioranza qualificata, cioè alla maggioranza dei componenti delle Camere, le minoranze debbono avere l'ulteriore garanzia del ricorso al popolo. Siamo, come si vede, in situazioni profondamente diverse da quella del *referendum* abrogativo, che, salvo i pochi casi di esclusione, previsti dalla Costituzione, è uno strumento che si può usare contro ogni legge ».

L'onorevole Martuscelli riaffermò la volontà politica dei partiti di centro-sinistra di approvare le leggi. « L'introduzione – egli così conclude (*ivi*, 36275) il suo discorso – nel nostro diritto positivo degli istituti del *referendum*, comporta dei rischi, comporta dei pericoli ? Certamente comporta dei rischi e dei pericoli. Ma questi rischi e questi pericoli non sono null'affatto diversi dai rischi e dai pericoli che sono in qualsiasi consultazione elettorale. Noi riteniamo che, se rischi e pericoli vi siano, vale la pena di correrli per attuare una norma costituzionale e per attribuire al popolo italiano quei maggiori poteri riconosciuti dalla Costituzione, dando così all'elettorato una prova di maggiore fiducia ».

Il Ministro Reale rispose a polemiche ed osservazioni e disse (*ivi*, p. 36277): « Intanto vorrei osservare (e non è certo una osservazione peregrina; è stata fatta già durante la discussione) che si comincia col fare la scelta tra i due *referendum: referendum* abrogativo no, *referendum* costituzionale sì (almeno per una parte di coloro che hanno attaccato il disegno di legge).

« Mi sia consentito ricordare che, almeno in altre occasioni, coloro che erano i più accaniti sostenitori del *referendum* costituzionale erano i più feroci oppositori del *referendum* abrogativo e viceversa. E non è che non volessero allora alcun *referendum*. I due *referendum* si articolavano allora uno nella proposta di legge Resta e l'altro nel disegno

di legge Gonella, e vi era una contrapposizione. Una ragione di più per coloro che erano contro il *referendum* abrogativo nasceva dal fatto che essi volevano un *referendum* costituzionale e viceversa.

« Ora, quando tra le argomentazioni per sostenere l'urgenza del *referendum* costituzionale e la quasi illegittimità del *referendum* abrogativo si diceva – e si dice ancora credo – che senza questo strumento di controllo costituzionale popolare praticamente si toglie autorità a certe leggi che fa il Parlamento, e cioè alle leggi costituzionali, la risposta è che il Parlamento queste leggi le approva con la maggioranza dei due terzi e quindi nell'ambito della Costituzione. Però, se l'argomento vale, esso vale anche per il *referendum* abrogativo: infatti se la Costituzione ha previsto che una legge possa essere abrogata con l'intervento della volontà popolare, mi pare che voi colpite l'autorità della legge nel momento in cui impedite che questa ipotesi costituzionale si verifichi, cioè che questa legge possa essere controllata dalla volontà popolare.

« Ma, dicevo, la sostanza è che vi è il " sì " e il " no ". Gli oratori liberali ci hanno fornito, quali con pacatezza, quali con vivacità, tutti gli argomenti che si potevano sommare (credo che la loro fantasia, la loro abilità, siano state pressoché insuperabili) contro l'istituto del *referendum* ».

E poi concludeva (*ivi*, p. 36282): « Io avevo pensato di fare come ha fatto il relatore per la maggioranza; cioè di effettuare un primo esame degli emendamenti e delle osservazioni di carattere particolare che sono state fatte durante la discussione generale. Ma siccome adesso vedo che ci troviamo di fronte ad 80 emendamenti del Partito Liberale, dei quali comprendiamo il significato, perché non siamo nati ieri (oltre a quelli di tutti gli altri partiti), allora è inutile che mi occupi adesso degli emendamenti e delle proposte e delle osservazioni. Questo sarà fatto in sede di esame degli articoli.

« Mi pare dunque di poter concludere, onorevoli colleghi, che ci possiamo avviare con animo sereno a compiere un dovere che la Costituzione ci impone ed il cui assolvimento non nuocerà, ma gioverà allo sviluppo della democrazia in Italia ».

La discussione fu, dunque, piena: le posizioni si contrapposero; il contraddittorio fu profondo; i liberali fecero resistenza più, a mia impressione – e mi si perdoni questo apprezzamento – per eccessivo attaccamento ad un regime parlamentare di democrazia liberale che per incomprensione dei valori democratici della Costituzione.

Comunque, il disegno di legge camminò un pochino; nella seduta del 6 luglio 1967 e nelle altre sedute dell'11 e 12 luglio 1967 vennero approvati 7 articoli.

Il disegno di legge ora in discussione, – ripeto – per tali articoli è identico al testo approvato dalla Camera dei deputati.

La sintesi delle posizioni culturali e politiche, assunte da partiti e gruppi nella 4ª legislatura, indica la strada della sollecita approvazione unanime del disegno di legge. E, su questa via, ci confermano le riflessioni che andiamo a fare sui singoli istituti.

E) Il complesso *iter* parlamentare e le posizioni assunte dai gruppi politici nella discussione autorizzano a dare una risposta alle richieste ed alle domande presentate dai deputati liberali nella Commissione affari costituzionali.

1) È stato chiesto lo stralcio degli articoli relativi al *referendum* legislativo abrogativo.

Trattandosi di materie omogenee, è preferibile che vi sia un solo sistema di norme. La preferenza diviene scelta obbligata, in quanto sono stati unificati, per quanto possibile, i procedimenti delle diverse consultazioni popolari.

Il disegno di legge indica le procedure ed i termini per tutti gli istituti di democrazia diretta, previsti dalla Costituzione; e non poche norme, relative al *referendum* abrogativo, richiamano quelle dettate per il *referendum* costituzionale.

2) È stato osservato che non sarebbero maturi i tempi per l'attuazione del *referendum* abrogativo.

I tempi sono « maturi »; lo dimostrano le contestazioni di diverso tipo e di differenti dimensioni. Le contestazioni in rapporto a diritti essenziali dell'uomo, a princìpi comunitari fondamentali, a strutture portanti dello Stato, avrebbero potuto trovare un canale democratico di espressione nel *referendum* abrogativo delle leggi regolatrici.

L'esercizio della funzione « correttiva » del *referendum* appare in tutta la sua importanza.

3) È stato, infine, affermato che spetta al Parlamento di scegliere il « come » ed il « quando » dell'attuazione pratica delle norme costituzionali ad applicazione differita.

La rigidezza del sistema costituzionale mette in evidenza la particolare efficacia obbligatoria di tutte le norme che la compongono, comprese quelle direttive. Le norme

relative al *referendum* costituzionale e legislativo sono ad efficacia immediata, in quanto riconoscono diritti politici del popolo.

Il Parlamento ha il dovere della immediata emanazione delle norme di attuazione, per determinare la possibilità pratica dell'esercizio dei diritti costituzionali dei *referendum*. Il Governo De Gasperi, presentando il 21 febbraio 1949 il disegno di legge per il *referendum* e l'iniziativa legislativa del popolo, rispose a tale esigenza costituzionale di immedialezza. E tale esigenza venne affermata responsabilmente dai deputati Francesco De Martino, Merloni Raffaele, Basso ed altri, quando presentando la proposta di legge 148 della 1ª legislatura già richiamata, affermarono: « il Parlamento deve sin d'ora e cioè indipendentemente dall'uso che di esso il cittadino realmente faccia, predisporne la possibilità di eventuale attuazione ».

Sono passati oltre 20 anni; e vengono ripetuti gli argomenti contro il *referendum* abrogativo per eludere la Costituzione e disarticolarla.

La coscienza costituzionale non può non impegnare il Parlamento, tutto intero, ad attuare la Costituzione.

III. — Le obiezioni contro gli istituti del referendum

Le obiezioni al *referendum*, anche quelle espresse nei venti anni di discussione parlamentare, possono suddividersi in tre gruppi.

A) Le obiezioni di carattere generale muovono dalla « incapacità » del popolo ad apprezzare il significato e la portata delle questioni ad esso sottoposte: esse diventano maggiormente assorbenti e tenaci in rapporto al *referendum* legislativo abrogativo sulla considerazione che ogni legge non è una monade isolata ma fa parte di un sistema, per cui l'esatto significato della scelta decisionale sfuggirebbe agli elettori che la prendono. La irrazionalità di alcuni responsi nei paesi dove il *referendum* è praticato e lo scarso interesse che gli elettori prendono ad esso, documentano la incapacità. L'affluenza alle urne per i *referendum* è di gran lunga minore di quella che si ha per le elezioni.

Queste obiezioni non resistono ad una critica obiettiva presentata soprattutto in funzione della evoluzione culturale e del progresso del popolo. Già in sede di applicazione del suffragio universale venne affermata questa incapacità del popolo; il suffragio universale, invece, nel suo largo esercizio, ha dato la dimostrazione della piena capacità del popolo a scegliere ed ha dimostrato altresì quanto potere critico venga esercitato in rapporto alle scelte stesse. Inoltre il popolo, nel suo senso comune, valuta la richiesta di *referendum* nella sua radice profonda, nel suo principio; e la saggezza del popolo è la saggezza del buon senso, che è sapienza maturata della comunità.

B) Un secondo ordine di obiezioni sostiene l'impossibilità di inserire gli interventi diretti del popolo nei regimi rappresentativi, specie in quelli di tipo parlamentare. Il Parlamento verrebbe a subire diminuzione di prestigio per la non approvazione da parte del popolo del provvedimento deciso. Il sistema verrebbe alterato, in quanto la determinazione dei periodi di durata delle Camere elettive, conferisce al Parlamento stesso, o meglio alla maggioranza al potere, la possibilità di usare l'intero periodo per lo svolgimento di programmi, di cui dette maggioranze sono portatrici e del cui buono adempimento devono rendere conto agli elettori a fine del mandato. La richiesta di *referendum*, già da sola, potrebbe avere l'effetto di arrestare le iniziative che il Parlamento ritiene utili; il suo effettivo esperimento farebbe cadere leggi ritenute necessarie all'attuazione del programma in corso di svolgimento sotto la responsabilità del partito al Governo.

Neppure queste obiezioni sono fondate; esse si riferiscono ad una esperienza di Paesi, che presentano carattere particolare, come gli Stati membri della Confederazione nordamericana o di quella svizzera, che non godono di vere sovranità o che hanno dimensioni territoriali modeste o che si caratterizzano dalla rigidezza della durata in carica degli organi dell'Esecutivo e del Legislativo.

Nei regimi parlamentari, il *referendum* è soltanto correttivo o integrativo. Il potere di scioglimento da parte del Capo dello Stato, come delineato nella Costituzione italiana, non è sufficiente correttivo di eventuali disarmonie fra rappresentanti e rappresentati. Gli istituti di democrazia diretta sono stati contemplati nella Costituzione esattamente per questa ragione di correzione delle eventuali disarmonie tra rappresentati e rappresentanti. Sicché gli istituti di democrazia diretta hanno una funzione essenziale di riequilibrio democratico nel nostro Paese, per cui le obiezioni di questo secondo gruppo non incidono sul sistema scelto. Esse si riferiscono ad altri regimi costituzionali, vigenti in altri Paesi, a

cultura ed a civiltà o a struttura organizzativa dello Stato di modello del tutto diverso dal tipo di Stato costituzionale italiano.

C) Un terzo gruppo di obiezioni è stato presentato e che è di maggiore interesse, in quanto tiene conto delle trasformazioni verificatesi nel sistema rappresentativo con la introduzione del suffragio universale e della rappresentanza proporzionale. Il voto, nel regime di rappresentanza proporzionale, non conferisce alla scelta un significato di indicazione personale, non tende più a designare il « notabile »· esso invece, in via principale, ha la funzione di operare scelte politiche fra i vari programmi presentati dai partiti in contrasto. Queste trasformazioni hanno profondamente operato financo sulla forma di governo; la dottrina propone di chiamare « maggioritaria », e non più « parlamentare », questa forma per mettere in rilievo lo spostamento del potere di decisione. In questo tipo di democrazia la scelta, in determinate circostanze, può imperniarsi su una questione concreta ed avere ad oggetto una singola legge. Si prevede financo la ipotesi dello scioglimento anticipato delle Assemblee per contrasti altrimenti insanabili, verificatisi fra gli organi costituzionali; è un particolare tipo di scioglimento, chiamato « arbitrale », nel quale il corpo elettorale in sostanza risolve la crisi, anche in rapporto ad un determinato progetto di legge. In un regime democratico, in cui il potere è esercitato dalla maggioranza ed in cui questa maggioranza quasi sempre è costituita dal raggruppamento di più partiti i quali pur raggiungendo « accordi » mantengono la loro autonomia anche programmatica, il *referendum* appare strumento necessario ed indispensabile per evitare crisi ricorrenti in rapporto a problemi od a questioni su cui non vi è stato accordo. L'istituto acquista in tale regime un profondo significato di democrazia essenziale.

L'argomento non è scosso dalla osservazione che il risultato del *referendum*, che riguardi atti normativi di notevole rilievo politico, possa avere ripercussioni sulla compagine della maggioranza sino a sboccare in una crisi di governo o nello scioglimento del Parlamento. Invero, in questo caso, il popolo dà una sua indicazione alla quale o i partiti si adeguano o i partiti, rifiutando lo adeguamento, mettono in crisi il governo stesso.

Le nostre considerazioni dimostrano l'utilità dei *referendum* e riconfermano che gli istituti costituzionali, soprattutto quelli regolati dal diritto, possono essere apprezzati solo con riferimento a situazioni concrete. Il Costituente italiano ha edificato un regime diverso da quello parlamentare classico, facendo confluire in esso una molteplicità di congegni onde la qualifica di « pluralistico ». Il suo proposito rispose all'intento non solo di garantire dal pericolo di abusi della maggioranza al potere, ma anche di promuovere quegli impulsi della base sociale capaci di imprimere all'azione politica il ritmo rapido delle trasformazioni della struttura comunitaria che l'articolo 3 della Costituzione pone come obbligo specifico dello Stato. La pubblica opinione si sottrae più facilmente al legame con la organizzazione di partiti quando è posta di fronte a singole questioni od a singole scelte. In uno Stato pluralistico in cui la lotta politica si svolge soprattutto in dipendenza della eterogeneità della struttura sociale del Paese, il *referendum* appare strumento necessario a disincantare situazioni di crisi ed indispensabile alla ricerca dell'orientamento sociale che la comunità vuole si tramuti in legge. La consultazione del popolo contribuisce, quindi, a promuovere la maturazione, che viene invocata da tutte le parti politiche e che può essere raggiunta soltanto con lo esercizio più frequente e più consapevole delle libertà. Ne consegue anche un motivo per indurre i partiti a temperare quanto di troppo astratto o di arbitrario possa essere nella loro opera.

In questa situazione non può non giudicarsi positiva la previsione costituzionale dei *referendum*, in quanto essa è conveniente per polarizzare l'attenzione del Paese su qualche problema concreto che ridesta particolare interesse e che può apparire non adeguatamente affrontato dalla maggioranza stessa.

Sotto questo aspetto appare anche strumento dinamico di tutela delle minoranze.

IV. — Il Governo del popolo - Cenni storici e costituzionali

La democrazia diretta, cioè quella democrazia in cui il popolo titolare della sovranità esercita direttamente e collegialmente questa sovranità, rimane l'ideale del sistema democratico. Gli Stati moderni per necessità pratiche derivanti dalla complessa organizzazione e dalle grandi dimensioni territoriali, sono costretti ad accogliere il sistema della democrazia rappresentativa. In essi, però, la partecipazione diretta del popolo al Governo rimane come l'ideale di una democrazia sostanziale e non formale.

Movimenti notevoli di pensiero, nascenti da esperienze storiche, si sono avuti in cento anni di tormentose vicende e di incandescenti ricerche per scoprire la via profonda di una vera democrazia a servizio dell'uomo.

Due ordini principali di argomento hanno deciso ancora in favore degli istituti di democrazia diretta. Il primo di portata generale, è collegato alla dottrina democratica pura che, sul principio della sovranità popolare, afferma che la legge deve essere l'espressione della volontà generale del cittadino. Ne deriva che se per la necessità delle strutture organizzative dello Stato si deve ricorrere alla rappresentanza ed al mandato, la partecipazione diretta del popolo alle funzioni legislative rimane la fonte genuina e la origine prima della legge. Gli istituti di democrazia diretta, ed in particolare il *referendum*, appaiono come il più sicuro sistema per adottare una legge ad effettiva e reale maggioranza dei cittadini. Ne nasce un argomento di grande importanza in rapporto anche alla applicazione della legge. Se la maggioranza dei cittadini l'ha voluta, essa era « persuasa » della sua necessità; e, pertanto, non può non ritenersi impegnata alla applicazione della legge stessa.

Il secondo ordine di argomenti si pone per la utilità contingente degli istituti. Con essi, come già abbiamo detto in precedenza, è data la possibilità di correggere gli eventuali errori compiuti dalle Assemblee Legislative o gli eventuali abusi compiuti nelle Assemblee Legislative da maggioranze provvisorie che agiscono non tanto per interpretare i valori della coscienza comunitaria, quanto per raggiungere traguardi di conquista politica. Inoltre le assemblee, tante volte, agiscono sotto l'impulso di stimoli occasionali, possono essere soggette all'influenza di interessi particolari o elettorali; in questi casi la manifestazione diretta della volontà popolare apporta un reale vantaggio.

Nonostante il controllo di legittimità costituzionale delle leggi nei Paesi in cui è istituita la Corte costituzionale, le Assemblee possono compiere « deviazioni », sul piano della opportunità sociale, dalla coscienza etica comunitaria; si potrebbe avere una legge, imposta da una maggioranza, in pieno contrasto con la maggioranza del Governo, con il capovolgimento, in questo caso, financo della dialettica assembleare. Il *referendum* risponde alla esigenza di superare questi momenti di crisi e di contrasto.

Infine – ed è una annotazione posta in più Paesi – gli istituti di democrazia diretta hanno notevole efficacia come strumento di educazione politica. Il *referendum*, in quanto relativo ad una questione particolare, stimola il cittadino a comprendere, a riflettere, a scegliere, ad estrarre dalla propria coscienza e dalla coscienza storica della comunità la migliore risoluzione.

Dalle esperienze storiche, dunque, proprio l'istituto più attaccato in Italia, e cioè il *referendum* legislativo abrogativo ha riportato una convalida di capacità a determinare le vie di sintesi e di armonia nel superamento di pericolosi contrasti. L'origine del nome di questo istituto è da ricercare nelle istituzioni dei Cantoni dei Grigioni e del Vallese precedenti la costituzione della Repubblica Elvetica. I Grigioni, come il Vallese, costituivano una federazione di comuni, non uno Stato, i delegati alle Assemblee centrali di questi paesi erano muniti di istruzioni espresse e, quando veniva posta una questione che esulava dal mandato ricevuto, davano il loro voto *ad referendum*, cioè con riserva di riferire ai rispettivi comuni. Di qui il nome dell'istituto, il quale ha raggiunto sempre più larga estensione sino a designare qualsiasi votazione popolare per la decisione di una questione specifica.

A) Le basi ideologiche del *referendum* furono poste dal filosofo della grande rivoluzione borghese del secolo XVIII, J. J. Rousseau che nel *Contratto sociale* fu il primo a formulare organicamente la teoria che la sovranità risiede nel popolo, che a questo appartiene per diritto naturale e non è pertanto in alcun modo alienabile; neppure in virtù di deleghe. Secondo Rousseau i deputati del popolo non sono i suoi rappresentanti, ma i suoi commissari e nulla possono concludere in definitiva in quanto « *toute lois que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle* ».

La prima solenne affermazione da parte di un organo politico della necessità del *referendum* fu compiuta in Francia dalla Convenzione nazionale che il 21 settembre 1792 votò la seguente risoluzione: « La Convenzione Nazionale dichiara che non può esservi Costituzione se non quando essa viene accettata dal popolo ». Prendendo spunto da questa affermazione, si ebbero in Francia negli anni seguenti, diversi *referendum*, tutti sulle Costituzioni (del 1793, 1795, 1799) o su materie costituzionali, ma che ebbero sempre carattere di eccezionalità e temporaneità.

Gli Stati Uniti d'America non adottarono mai alcuna istituzione di democrazia diretta. L'affermazione del principio rappresentativo è stata piena ed esclusiva nell'ordinamento

federale dalla Convenzione di Filadelfia a tutto oggi.

I singoli Stati membri dell'Unione hanno viceversa accolto e man mano sviluppato durante il secolo scorso tutta una serie di istituti di democrazia diretta, oltre ai normali *referendum* in materia costituzionale e legislativa.

Nei suddetti Stati sono accolti, fra gli altri, istituti particolarissimi, tra i quali uno dei più tipici è il *recall*, che permette di revocare, per mezzo di *referendum*, determinati magistrati o funzionari o addirittura una decisione giudiziaria dichiarante incostituzionale una legge che abbia ricevuto l'approvazione espressa del corpo elettorale.

Tuttavia la terra di elezione delle istituzioni di democrazia diretta è la Svizzera, in cui esse si sono sviluppate dalle norme vigenti nei Cantoni primitivi, per le quali il potere supremo dello Stato era detenuto dall'Assemblea di tutti gli uomini in età di portare le armi, oltre che dalle istituzioni particolari dei Cantoni dei Grigioni e del Vallese, delle quali si è fatto già cenno a proposito delle origini del nome *referendum*. Gli istituti di democrazia diretta sono stati accolti largamente da circa un secolo, sia nell'ordinamento federale sia in quello dei singoli Cantoni.

B) Non è il caso di rievocare l'*agorà*, il *forum;* sarebbe interessante ricostruire il senso delle adunate di tribù selvagge. È il caso di affermare che dalle manifestazioni più immediate di volontà popolare si sviluppò il regime rappresentativo: i Parlamenti medioevali di popolo fecero posto all'istituto del Parlamento di eletti dal popolo quale base caratteristica dello Stato moderno.

Alle origini della *magna charta* vi furono elementi di democrazia diretta; ed altri vi furono ai tempi di Cromwell; l'Inghilterra, però, diede vita al sistema parlamentare e lasciò cadere ogni altro germe di istituti come è il *referendum*.

Nell'Ottocento vi fu oltre alla Costituzione svizzera che dava cittadinanza al *referendum*, una legge addiettiva del 1860 alla vecchia carta svedese, che diceva: « nel caso che l'importanza e la natura particolare di una questione esiga che l'opinione del pubblico sia ricercata prima della decisione definitiva dell'affare, Re e *Riksdag* possono con una legge fatta in comune decretare un *referendum* generale »; era un *referendum* preventivo e consultivo senza iniziativa popolare. Il *referendum* si istituì anche in alcuni *Dominions* britannici in forma obbligatoria per le revisioni costituzionali; così in Australia nel 1900. E la Costituzione danese del 1915 stabilì pure essa l'obbligo del *referendum* (e richiese inoltre la votazione di due Parlamenti successivi per poter rivedere le norme). Tranne questi casi il *referendum* non aveva, dice Rappard, cittadinanza costituzionale.

L'istituto riaffermò la sua capacità democratica nelle costituzioni dopo la prima guerra mondiale e riconquistò la sua dignità ed il suo prestigio storico nella Costituzione di Weimar in cui furono tracciati i vari tipi: del *referendum* costituzionale necessario in caso di dissenso tra i due rami del Parlamento su una legge intesa a modificare la Costituzione; del *referendum* legislativo quando un ventesimo del corpo elettorale chiedesse di sospendere una legge per sottoporla a conferma popolare, o quando un progetto di legge presentato da un decimo degli elettori fosse respinto o modificato dal Parlamento; inoltre del *referendum* per decidere nei contrasti fra Capo dello Stato e *Reichstag* (se il risultato era favorevole al primo, il *Reichstag* era disciolto ed il Capo dello Stato confermato per altri sette anni; se il popolo dava ragione al *Reichstag*, il capo dello Stato era revocato).

Norme analoghe o con deviazioni, ed in generale meno concrete della weimariana, furono incluse in molteplici Costituzioni di quel dopoguerra; ma ormai sono tutte spazzate via; resterebbe solo l'austriaca del 1929 che ammette il *referendum* legislativo di conferma a richiesta della maggioranza del Consiglio nazionale, stabilendo che per le « leggi costituzionali e disposizioni costituzionali contenute nelle leggi ordinarie » il *referendum* è obbligatorio quando si tratti di « modifiche d'insieme », mentre per le modifiche parziali lo è soltanto a richiesta di un terzo dei membri di un ramo del Parlamento. Non è considerata una vera iniziativa popolare; è piuttosto un *referendum* promosso dai poteri dello Stato; il che è ben più accentuato in un'altra Costituzione che vige dal 1939, la portoghese dove – nello spirito salazariano di decisa prevalenza dell'Esecutivo – è il Presidente della Repubblica che « può concedere all'Assemblea nazionale poteri costituenti o sottomettere a plebiscito nazionale le modifiche della Costituzione attinenti alla funzione legislativa o ai suoi organi ».

Le costituzioni delle democrazie cosiddette popolari, non danno grande rilievo al *referendum*. Nella Carta staliniana vi è una sola norma che dice: « il *Presidium* procede alle consultazioni popolari di sua propria inizia-

tiva o su domanda di una Repubblica federale ». Nel trattato principe del costituzionalismo sovietico del Wishinsky il *referendum* non appare come istituto di democrazia. È prevalsa la tendenza di conferire al Soviet Supremo, investito dalla volontà popolare (di classe) la somma dei poteri; andando piuttosto verso un tipo di regime d'assemblea, che aveva nel *Presidum* il suo direttorio, e si prestava di fatto al governo di un gruppo o di uno solo. Nella nostra Costituente – è opportuno ricordarlo – si ebbe un'eco nel senso che i comunisti volevano che i poteri, di cui negavano la distinzione, fossero concentrati nel Parlamento; e venissero evitati altri interventi che potessero ritardare e turbare la sua azione pronta e decisiva. Avviene così che nella Costituzione dell'URSS non vi è vero *referendum*, o almeno ne manca la forma più caratteristica, mossa dall'iniziativa popolare. Così negli altri Stati filosovietici, e nelle loro Costituzioni di questo dopoguerra, nessun accenno nella cecoslovacca; un accenno più breve che nella russa vi è nell'ungherese (« il *Presidum* può ordinare un *referendum* sulle leggi d'interesse nazionale »); nella jugoslava e nella rumena la competenza della consultazione del popolo per mezzo di *referendum* è della *Skupcina* e della Grande Assemblea; nella Costituzione bulgara dopo l'enunciazione un po' solenne che « il popolo esercita il suo potere per mezzo di organi rappresentativi liberamente eletti o per *referendum* », si lascia alla *Sobranje* di decidere sul ricorso al *referendum* ed al *Presidum* di fissarne la data.

C) Premesse queste brevi notizie generali è il caso di richiamare particolarmente le soluzioni accolte dai legislatori stranieri in ordine ai tre tipi di *referendum* più comuni nella esperienza costituzionale europea: 1) *referendum* ai fini di decisione politica; 2) *referendum* per l'approvazione di revisione della Costituzione o di leggi costituzionali; 3) *referendum* per l'approvazione di leggi ordinarie.

1) « *Referendum* » *a fini di decisione politica.*

Con il tipo di *referendum* viene chiesto il parere, vincolante o meno, del popolo su una importante e determinata questione politica. Esso è stato accolto dalla Costituzione tedesca di Weimar del 1919, dalla Costituzione lettone del 1922 e da quella dell'Estonia del 1937.

La Costituzione di Weimar ricorreva a questo tipo di *referendum* per la soluzione di conflitti tra organi costituzionali, più precisamente nel caso di contrasto tra Capo dello Stato e *Reichstag*. Se il popolo dava il proprio appoggio alla tesi di quest'ultimo, il Presidente era revocato; in caso contrario era sciolta la Camera e il Presidente riconfermato in carica per altri sette anni.

Con analoga funzione era accolto il *referendum* nella Costituzione della Lettonia. Doveva essere sottoposta a *referendum* la proposta di scioglimento della Camera fatta dal Presidente della Repubblica. Se nel *referendum* la metà dei votanti si pronunziava per lo scioglimento, la Camera era considerata disciolta e nuove elezioni dovevano effettuarsi, al più tardi nei due mesi successivi allo scioglimento. Se nel *referendum* lo scioglimento della Camera era respinto, il Presidente della Repubblica era ritenuto dimissionario e un nuovo Presidente doveva essere nominato dalla Camera.

Secondo la Costituzione estone, quando il Presidente della Repubblica riteneva necessario consultare il popolo su di una questione importante relativa agli interessi dello Stato, egli poteva, con il consenso dell'ufficio di presidenza del Congresso dell'Assemblea nazionale, sottoporre la questione alla decisione del popolo per mezzo di un *referendum*.

La decisione del popolo era imperativa per gli organi dello Stato che dovevano procedere senza indugio alla esecuzione delle disposizioni che risultavano dall'esito del *referendum*. Erano tuttavia sottratte al *referendum*, prima dell'esame da parte del Parlamento, le questioni relative alla revisione della Costituzione, alle imposte, alla difesa nazionale, ai trattati ed agli obblighi finanziari dello Stato.

2) « *Referendum* » *per l'approvazione di revisione della Costituzione o di leggi costituzionali:*

Il *referendum* costituzionale è accolto in tutti gli Stati membri dell'Unione americana del Nord; esso entra a far parte del procedimento di revisione costituzionale in modo diverso a seconda che si tratti di revisione totale o parziale. Nel caso di revisione totale, essa è in un primo tempo deliberata dalle normali Camere del Congresso; il testo però deve essere rielaborato prima da una apposita Assemblea costituente, ma prima di ciò il popolo è chiamato a decidere se vuole o no la revisione, e in caso di risposta affermativa è poi chiamato ad approvare o meno il nuovo testo. Nel caso di revisione parziale, invece, il popolo si pronunzia con *referendum* una sola volta sugli emendamenti costituzionali approvati dalle Camere.

In Svizzera la revisione totale della Costituzione può essere proposta o dal Parlamento o da almeno 50 mila elettori. In tale ultimo caso, come pure se la proposta di revisione fatta da un ramo del Parlamento viene dall'altro respinta, il *referendum* interviene in due distinti momenti: prima per decidere se la Costituzione deve essere effettivamente sottoposta a revisione, e poi per approvare la revisione adottata dalle Camere, dopo che queste sono state rinnovate. Anche la revisione parziale può essere chiesta da 50 mila elettori, sotto forma di proposta generica o sotto quella di progetto redatto in articoli. Nel caso di proposta concepita in termini generali, il Parlamento è incaricato della revisione nel senso indicato, e, ove rifiuti di effettuarla, la questione è sottoposta a votazione popolare. Il *referendum* ha poi luogo per approvare le risoluzioni finali adottate dal Parlamento. Nel secondo caso, quando cioè la proposta presentata riveste la forma di un progetto concretamente redatto, se l'Assemblea federale la approva, il progetto è sottoposto all'approvazione o al rigetto del popolo dei Cantoni; se l'Assemblea viceversa non è d'accordo, può elaborare un progetto distinto raccomandando al popolo la sua approvazione e il rigetto quello derivante dalla iniziativa popolare.

Nel *referendum* per l'approvazione delle modifiche alla Costituzione è riservato un ruolo decisivo in Australia, Danimarca, Giappone (Costituzione del 1946), Haiti, Irlanda, Liberia e Paraguay. Nelle Costituzioni di questi Paesi, è stabilito che ogni progetto di revisione della Costituzione vigente deve essere dopo l'approvazione delle Camere, sottoposto per mezzo di *referendum* all'approvazione degli elettori. In Australia, in particolare, è data facoltà al governatore di indire un tale *referendum* anche quando su di un progetto di revisione non sia possibile realizzare l'accordo fra le due Camere.

Nella Costituzione francese del 1946 ogni progetto di revisione della Costituzione deve essere sottoposto a *referendum* salvo che sia stato approvato dall'Assemblea nazionale, in seconda lettura, a maggioranza dei due terzi, o da ciascuna delle due Camere, a maggioranza dei tre quinti. Nessuna revisione costituzionale relativa all'esistenza della seconda Camera (Consiglio della Repubblica) può essere adottata senza il parere favorevole del Consiglio stesso o il ricorso al *referendum*.

Nella Costituzione di Weimar, in caso di divergenza tra il *Reichsrat* e il *Reichstag* su progetti di legge intesi a modificare la Costituzione, il testo votato dal *Reichstag* non poteva entrare in vigore in mancanza del *referendum*, perché il *Reichsrat* poteva obbligare il Governo ad indirlo.

Anche in Estonia il Presidente della Repubblica poteva sottoporre a *referendum* le decisioni delle Camere o un proprio progetto di revisione della Costituzione respinto o non votato dalle Camere entro tre mesi dalla presentazione. In tale ultimo caso, se la maggioranza dei votanti si pronunziava a favore del progetto, le Camere erano rinnovate e dovevano votare la legge di revisione conformandosi alla decisione popolare; la legge così votata poteva essere di nuovo sottoposta a *referendum* dal Presidente della Repubblica.

Nel Portogallo (Costituzione 1938) il *referendum* per l'approvazione delle modifiche della Costituzione, che è dato in facoltà al Presidente della Repubblica di indire, è altresì limitato al solo caso in cui le modificazioni si riferiscano alla funzione legislativa ed ai suoi organi.

3) « *Referendum* » *per l'approvazione di leggi ordinarie.*

Nella maggioranza degli Stati membri dell'Unione nord-americana il *referendum* sulla legislazione ordinaria è facoltativo: ha luogo cioè soltanto a richiesta popolare o da parte di un organo costituzionale. Ammessa su larga scala è l'iniziativa popolare che dà luogo, ove essa sia respinta dal Congresso, ad una votazione popolare.

In Svizzera ogni provvedimento che sia di portata generale e non abbia carattere di urgenza (le dichiarazioni attestanti il contrario devono essere formalmente inserite nel testo del provvedimento) deve, dopo l'approvazione dell'Assemblea federale, essere sottoposto alla approvazione del popolo. Lo stesso può avvenire per qualsiasi legge federale e per i trattati internazionali conclusi per un tempo indeterminato o superiore a 15 anni, quando venga richiesto, entro 90 giorni dopo l'approvazione dell'Assemblea federale, da 30 mila elettori o da otto Cantoni.

Una recente disposizione limita la validità dei decreti federali urgenti, stabilendo che quando la votazione popolare venga chiesta da 30 mila elettori o da otto Cantoni, quei decreti pèrdono la loro validità un anno dopo la loro adozione da parte dell'Assemblea federale se nel frattempo non siano stati adottati dal popolo, e non possono essere rinnovati. Così pure è stabilito che i decreti federali urgenti e che derogano alla Costituzione devono essere ratificati dal popolo e dai Cantoni nel-

l'anno successivo alla loro adozione da parte dell'Assemblea federale; in mancanza di che essi perdono la loro validità allo spirare di questo termine, e non possono essere rinnovati.

In Germania, con la Costituzione di Weimar, il *referendum* aveva luogo: *a*) sulle leggi la cui pubblicazione fosse stata aggiornata, se un ventesimo degli elettori ne faceva richiesta; *b*) sui progetti di legge di iniziativa di almeno un decimo degli elettori e che il Parlamento avesse modificato o respinto; *c*) su iniziativa del Presidente del *Reich* ove non si fosse raggiunto l'accordo fra le due Camere.

In Spagna, parimenti, per la Costituzione del 1931 vigente fino alla guerra civile, su richiesta del 15 per cento del corpo elettorale, le leggi votate dalle *Cortes* potevano essere sottoposte al *referendum* popolare, tranne che si trattasse della Costituzione e delle leggi complementari, nonché di quelle ratificanti le convenzioni internazionali registrate, degli statuti regionali e delle leggi di imposte.

Il ricorso al *referendum* per il perfezionamento delle leggi ordinarie deve, invece, ritenersi eccezionale nelle Costituzioni d'Irlanda, della Cecoslovacchia (1920), della Svezia e dell'Austria (1931), in quanto ad esso si ricorre solo per la particolare importanza di un progetto o per decidere un conflitto fra le Camere ed il potere esecutivo, e sono sempre le Camere o il Governo ad indirlo, senza che gli elettori lo possano comunque chiedere o provocare.

Nelle Costituzioni dei paesi cosiddetti di democrazia popolare, infine, il *referendum* è previsto senza che però siano specificati i casi e le materie per le quali esso può essere adoperato. Nell'URSS è il *Presidium* dell'Assemblea nazionale (o Soviet supremo) che di propria iniziativa (o a richiesta di una delle Repubbliche federate) promuove la consultazione popolare (articolo 49 della Costituzione del 1936). Analogamente in Bulgaria (Costituzione del 1947) e in Ungheria (Costituzione del 1949).

V. — Gli istituti di democrazia diretta nella Costituzione italiana

La Costituzione italiana, la prima nel mondo che ha costruito un modello di Stato a fondamento giuridico pluralistico e che ha esaltato l'uomo, quale persona e portatore di diritti inviolabili, ed il popolo, come la comunità vivente in cammino permanente verso la realizzazione dei valori umani, ha costruito anche un tipo nuovo di democrazia sostanziale in un sistema sintetico di rappresentanza e di partecipazione diretta. La partecipazione diretta, mista alla rappresentanza, qualifica il sistema nuovo; ed indica la concezione personalistico-comunistica quale sorgente di tutte le strutture giuridiche; si saldano, infatti, i princìpi, democratico-personalistici lavorista pluralistico, i quali costituiscono le pietre singolari di tutta la costituzione dello Stato e le idee-forze capaci di raccogliere, in armonica e coerente unità, tutta la successiva azione. Dei quattro princìpi, il democratico è il più comprensivo perché riassume gli altri, li contiene in sé in genere; gli altri ne sono, in un senso profondo, una esplicazione. Per la sua ampiezza, il principio si pone anche a base della forma di governo, senza esaurirsi però in essa; il popolo, potere costituito nell'ordine costituzionale, rimane permanentemente potere costituente, insieme garante dei princìpi costituzionali e della conformità della legge e dell'adeguamento delle strutture statali al modello costituzionale, e rivolto alla formazione di nuove norme in derivazione della crescita dei valori umani in funzione della libertà. La dichiarazione di appartenenza della sovranità al popolo è la conseguenza della forma democratica dello Stato; e significa che l'esercizio di alcuni dei poteri più elevati, di quelli cioè che condizionano la direzione e lo svolgimento degli altri, è attribuito al popolo in modo ineliminabile. Si è voluto, in altri termini, fare entrare il diritto del popolo di partecipare, direttamente o indirettamente, alle supreme decisioni politiche, tra i diritti « inalienabili » proclamati dall'articolo 2 della Costituzione, ed assegnare alla forma democratica il carattere di immodificabilità proprio dei princìpi fondamentali che, caratterizzando la Costituzione, sono sottratti allo stesso potere di revisione.

Tra le forme di partecipazione diretta, che mettono in rilievo non tanto la sovranità originaria, testimoniata dall'origine elettiva dell'Assemblea costituente, quanto la permanenza dell'esercizio di essa nel popolo come contrassegno essenziale ed inalienabile del regime democratico scelto, sono l'iniziativa legislativa ed i *referendum*.

1) *La partecipazione diretta del popolo.*

Il diritto del popolo a partecipare direttamente alle supreme decisioni politiche fra i diritti « inalienabili » si afferma nei due istituti; epperò la grande partecipazione diretta

sovrana del popolo si realizza attraverso il *referendum*.

L'origine prima dell'articolo 75 è nell'articolo 1 della Costituzione, il quale afferma, nel primo comma: « L'Italia è una repubblica democratica » e nel secondo: « la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ».

Significato essenziale ha la dichiarazione che la Repubblica italiana è democratica. La espressione ha valore riassuntivo delle singole disposizioni sulla uguaglianza di fronte alla legge. Sulla abolizione dei titoli nobiliari, sulla libertà di riunione, di associazione di stampa, « sulla partecipazione del popolo al Governo, sulla scelta diretta o indiretta del Governo » da parte del popolo e di altri simili; ed indica anche, e soprattutto, lo spirito informatore delle singole disposizioni e di tutte le disposizioni. Esse non tendono solo a garantire gli individui dello Stato, ma anche a dare allo Stato una organizzazioine democratica. Il significato della espressione che l'Italia è uno Stato democratico è dato da singole disposizioni della Costituzione, come quelle relative all'iniziativa legislativa ed ai *referendum;* il modello costituzionale dello Stato si struttura sulle componenti, unitariamente considerate, della partecipazione per rappresentanza e della partecipazione diretta.

Era stato approvato inizialmente dalla Commissione dei 75 nel *Progetto di Costituzione della Repubblica*, presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947, una dichiarazione diversa dall'articolo 1, comma 2. Era detto: « La sovranità umana del popolo è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi ». Questa formula era stata preferita, perché si riteneva che la sovranità è un attributo dello Stato, e perché, essendo sottoposti all'approvazione popolare solo pochi atti degli organi dello Stato, non poteva dirsi che l'esercizio della sovranità era attribuito al popolo. La formula definitivamente accolta è felice: « La sovranità appartiene al popolo, che l'esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ». Con essa, invero, è solennemente proclamato che la sovranità « appartiene in maniera inalienabile al popolo » ed emana dal popolo senza distaccarsene. Il popolo ha il potere: non costituisce soltanto la fonte storica o ideale del potere; a lui spettano i poteri costituiti, e non già solo il potere costituente; a lui appartiene l'esercizio della sovranità, e non già solo la nuda sovranità. La sovranità del popolo, essendo il popolo la comunità su cui si fonda lo Stato, esiste nei « limiti e nelle forme » in cui la Costituzione – che è legge fondamentale – la organizza, la riconosce e la rende possibile; ed essa deve essere esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. « Fuori della Costituzione del diritto non c'è sovranità », ma l'arbitrio popolare; non c'è il popolo sovrano, ma la massa; con le sue passioni e la sua debolezza.

La concezione della sovranità popolare, accolta dalla Costituzione, si inquadra nel più ampio modello dello Stato democratico di diritto.

La sovranità si organizza con il diritto; spetta allo Stato, che giuridicamente fa le leggi, le sentenze e gli atti amministrativi ed al quale si riferiscono giuridicamente leggi, sentenze ed ordinanze. L'articolo 1 della Costituzione, non volle risolvere soltanto formalmente il problema; lo volle risolvere sostanzialmente.

A chi l'ordinamento giuridico, con le sue regole sulla organizzazione dello Stato e della attribuzione dei poteri, conferirà il potere supremo di decidere per lo Stato ?

Chi deve avere il potere di « investitura », di « critica », di « controllo », di « direttiva », in modo da costituire la suprema istanza dello Stato ?

La Costituzione dà a questo problema sostanziale una risposta, tecnicamente corretta, aderente al sistema di organizzazione dello Stato che essa ha accolto. La sovranità appartiene in maniera inalienabile al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Il popolo, oltre che come elemento costitutivo dello Stato, agisce, si muove, esprime la propria « volontà in corpo elettorale ».

Il *referendum* si pone, in questo modello di Stato democratico di diritto, organizzato dalla Costituzione, come strumento di democrazia diretta e cioè di diretta partecipazione del popolo di Governo dello Stato.

Il modello di democrazia, instaurato dalla Costituzione, dunque, ammette accanto agli istituti di democrazia diretta, quello di democrazia indiretta, a mezzo dei quali il cittadino esplica il suo *jus activae civitatis*, il il diritto, cioè, di far valere la sua volontà in ordine alla gestione della *civitas* non più con la designazione del nome di colui (o coloro) dal quale intende essere rappresentato nella cosa pubblica, e eventualmente, con la loro revoca dalla carica, « bensì esprimendo la sua opinione nel modo come soddisfare determinati interessi pubblici ».

Scendendo più a fondo nel concetto di democrazia politica e sociale e di partecipazione

del popolo al Governo, non si può non ammettere che al popolo spetta il diritto di imporre l'attuazione fedele della volontà costituzionale, di vigilare continuamente per la permanente realizzazione dei diritti di libertà. Il popolo partecipa allo sforzo ininterrotto del progresso, di miglioramento, di trasformazione sociale, esigendo che i valori fondamentali costituzionali siano arricchiti e non vanificati. Il *referendum*, sia quello costituzionale sospensivo sia quello legislativo abrogativo, ha la finalità di evitare che si creino contrasti e fratture tra la coscienza comunitaria del popolo e la legge, tra il paese reale ed il paese legale.

Sicché, da una parte attraverso il contratto di costituzionalità delle leggi attribuite alla Corte costituzionale, si tende con il superamento della pretesa « neutralità » etica e politica del legalismo positivistico, ad affermare i valori giuridici superiori e relativamente immutabili ed a renderli attuali attraverso lo sforzo di positivizzazione concretizzatrice del giudice costituzionale; e dall'altra, attraverso il *referendum* si esercita la scelta garante degli essenziali valori di libertà e di giustizia costituzionale ».

Se di queste cose tanto importanti che riguardano direttamente il popolo si tratta nel disegno di legge in discussione, il Parlamento non solo in quanto costruttore del modello di Stato costituzionale democratico, ma soprattutto in quanto è impegnato ad attuare le idee ed i valori costituzionali, non può non sentire il bisogno di approvare, e con urgenza, le norme sui modi e sulle procedure dei *referendum*.

È stato, e per lungo tempo, fatto un torto al popolo; la omissione della emanazione delle norme è un grave fatto antidemocratico. Dal 1951 si è discusso; ma alcune forze del Paese sono sempre riuscite a bloccare il cammino della legge.

Ora è tempo di dare al popolo la possibilità di esercizio del *referendum*, anche per ritrovare un equilibrio perduto nel rapporto tra il Parlamento e Paese, in un nuovo approfondimento dei rapporti tra la vita ed il diritto, fra il diritto e la libertà, fra la libertà e la giustizia, fra la giustizia ed il progresso.

Il popolo è chiamato alla libertà; e lo Stato, i suoi organi, il Parlamento soprattutto, compiendo il dovere di conoscere i contenuti ed i valori della Costituzione e di trasformarli in realtà, giuridica ed umana, statuale e comunitaria, spingono al conseguimento dello scopo fondamentale della comunità, che è la crescita della libertà.

La Costituzione disciplina, dunque, alcuni meccanismi di partecipazione diretta del popolo italiano alla formazione delle leggi: si tratta di un « diritto inalienabile » del popolo italiano che costituzionalmente riconosciuto, doveva trovare immediato esercizio.

Il Parlamento avrebbe dovuto, per completare il sistema democratico di formazione delle leggi, emanare in priorità assoluta, la legge regolatrice delle modalità del *referendum*. La mancata promulgazione di questa legge si è tradotta, in sostanza, in una inconcepibile sospensione del diritto inalienabile del popolo, a chiedere l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge e, per leggi di revisione costituzionale e per leggi costituzionali, in una assurda limitazione della potestà legislativa delle Camere, che non possono, attraverso una parte dei membri, fare domanda per sottoporle al *referendum* popolare.

A parte dunque, i problemi di delicatezza costituzionale, dalla omissione sono derivate gravi conseguenze sul processo di formazione delle leggi e sulla certezza del diritto. Da una parte, il Parlamento ha potuto adottare una legge costituzionale soltanto se approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti; dall'altra il popolo italiano, avendo avvertito la gravità antidemocratica della omissione da parte del Parlamento, ha subìto un turbamento: forse, se fosse stata emanata la legge sulle procedure dei *referendum*, si sarebbe potuto chiamare il popolo ad esprimersi su certi valori, evitando una contestazione senza direzione e senza direttivo.

Il SANDULLI (*La giustizia costituzionale in Italia*, Milano 1961, p. 3) rilevava la grave carenza costituzionale affermando: « sebbene insediata da oltre cinque anni, la Corte costituzionale, non è però in grado di esercitare tutte le funzioni ad essa attribuite dalla Costituzione, in quanto per l'esercizio di due di esse il Parlamento finora ha mancato di emanare le necessarie leggi di attuazione. La prima di tali attribuzioni (introdotta dall'articolo 2 della Costituzione, 11 marzo 1953, n. 1) è quella relativa ai giudizi di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo (non è stata ancora emanata la legge destinata a regolare le modalità di questi *referendum*, che l'articolo 75 della Costituzione prevede, ma non per tutte le leggi) ». Ed il MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967, II, pp. 705-706) sollevava un preoccupante sospetto, affermando: « È prevedibile che il comportamento omissivo, tenuto dal

Parlamento durante i primi venti anni dalla entrata in vigore della Costituzione si prolungherà nel tempo, *essendo sostanzialmente concordi tutti i partiti nell'ostacolare ogni istituto che minacci di incrinare, anche marginalmente, l'assolutezza del potere parlamentare.* I numerosi progetti presentati per la disciplina del *referendum* non potrebbero considerarsi prova di buona volontà ma piuttosto di ipocrisia ».

La maggior parte dei partiti e dei gruppi, oggi è d'accordo nel volere sinceramente varare questa legge, respingendo con i fatti l'accusa di ipocrisia; credo però che nessun gruppo e nessun deputato possa presentare ulteriori opposizioni, sostenendo che non è ancora il tempo di approvarla, in quanto dimostrerebbe di non aver compreso a pieno il valore delle norme costituzionali, che sono di immediata attuazione, ed in quanto darebbe l'impressione di non aver sufficientemente approfondito le strutture del modello democratico di Stato e, in quanto, infine, apparirebbe come chi vive fuori del tempo nostro, che è tempo che spinge a chiamare il popolo a responsabilità diretta sui problemi fondamentali della vita politica e sociale.

La libertà politica è « il diritto di non essere d'accordo con gli uomini che controllano il governo »; da questo diritto nascono tutti i diritti del cittadino. Le libertà non servono tanto a stabilire il potere della maggioranza, quanto a proteggere le minoranze nel loro diritto di opposizione; i *referendum* valgono a dinamizzare le libertà politiche e, lungi dall'acuire la incompatibilità con il Parlamento, lo integrano, lo preservano, lo spingono a mantenersi democraticamente, in contatto sostanziale con il Paese; essi, quindi, appaiono come strumenti di validità democratica.

Essi non alterano il gioco parlamentare; tendono, invece, a correggerne eventuali disarmonie ed abusi; il loro scopo è di condurre l'azione del Parlamento ad una maggiore aderenza con la volontà politica del popolo.

Essi non comprimono il prestigio del Parlamento; anzi lo rafforzano; il prestigio del Parlamento, nella linea di una democrazia sostanziale, non può soffrire per il fatto che il popolo esprima la volontà di approvare misure da esso rigettate o di abrogare leggi che hanno riportato l'approvazione, in quanto il *referendum* stabilisce l'equilibrio tra Paese e Parlamento verificando l'esistenza o la inesistenza di una volontà del popolo e, quindi, convalidando o annullando un indirizzo desunto in sede di rappresentanza.

È stata posta una obiezione che va confutata, sebbene in questa sede, non discutiamo del fondamento del *referendum* ma della legge delle procedure. La Costituzione va attuata, non va rinnegata. Se non la si modifica, è interesse di tutto il Paese attuarla; la incertezza costituzionale è pericolosa per la pace nel Paese.

L'obiezione è che il *referendum* è concepibile negli Stati, ove la Costituzione non prevede lo scioglimento anticipato delle Camere. Anche negli Stati con Costituzioni che prevedono lo scioglimento anticipato delle Camere, il *referendum* ha una funzione « sintomatologica » in quanto indica le eventuali disarmonie tra la volontà degli eletti e i sentimenti degli elettori e ne richiede le valutazioni in una linea di sana e piena democrazia, attuata dal Capo dello Stato, armonizzatore di tutti i poteri e custode dei valori costituzionali.

Ma, oltre questa funzione, il *referendum* ne ha un'altra, più limitata, ma sempre importante in ordine a singole misure legislative che siano imposte dal Parlamento senza che trovino effettivo riscontro nel Paese, in modo da farne apparire opportuna la eliminazione.

È quindi una partecipazione democratica per la formazione della legge; è « interorganica » nel *referendum* costituzionale, in quanto il popolo concorre con il Parlamento nel processo formativo della legge; è una politica sostanziale nel *referendum* abrogativo, in cui il popolo assume la veste di organo legislativo.

Il *referendum*, infine, ha un valore di educazione democratica. « La possibilità, lasciata al popolo – afferma il MORTATI (*ivi*, p. 708) – di dissentire da disposizioni che esso non ebbe possibilità di valutare al momento delle elezioni; o inversamente di promuoverne altre trascurate dal Parlamento, giova, oltre che a temperare l'onnipotenza della maggioranza e ad indurla a mantenersi in costante contatto con l'opinione popolare, anche ad educare politicamente i cittadini incitandoli all'interessamento ed alla comprensione delle più rilevanti questioni di interesse collettivo ».

Sicché, se l'iniziativa legislativa ed il *referendum* sono istituti fondamentali di democrazia diretta e costituiscono le idee-forze per il progresso democratico del popolo, il Parlamento tradirebbe ancora una volta il mandato, avuto dal popolo, ove ne approvasse il disegno di legge, che tende soltanto a regolare le forme per l'esercizio di un diritto inalienabile del popolo.

VI. — I TIPI DI REFERENDUM.

Il *referendum* può essere, in genere, di forme assai diverse, potendosi distinguere:

A) *In ordine alla materia* in *costituzionale* ed in *legislativo;*

B) *In ordine al tempo:* in *successivo* (che segue cronologicamente l'atto statale per conferirgli o togliergli validità ed efficacia) ed in *preventivo* o *programmatico* (se precede, fissando alcuni princìpi programmatici);

C) *In ordine all'efficacia:* in *costitutivo*, se mira a dare efficacia ad una norma, ed in *abrogativo*, se diretto ad abrogare una norma vigente.

D) *In ordine al fondamento giuridico:* in *obbligatorio* (quando la Costituzione ne imponga obbligatoriamente l'esplicazione in ordine alla formulazione di tali norme giuridiche) ed in *facoltativo*, quando possa venir richiesto da una determinata percentuale del corpo elettorale o da un certo numero di regioni.

La natura giuridica della decisione varia nei diversi casi; ma è sempre una manifestazione di autogoverno di una determinata collettività, la quale, pur esercitando una pubblica funzione, non sempre si trasforma in organo statale, come nel caso del così detto *referendum* regionale.

Sul valore della partecipazione, non si può affermare in senso assoluto che si tratti sempre di un atto « complesso » (ineguale, in quanto preponderante sarebbe la deliberazione parlamentare), in quanto in alcuni casi la decisione parlamentare resta a sé stante.

In Italia l'Assemblea Costituente, respinta la proposta di un *referendum* preventivo e sospensivo per la legislazione ordinaria, presentata dalla Commissione cosiddetta « dei Settantacinque », ha introdotto nel nostro ordinamento soltanto due tipi di *referendum;* il referendum *di convalida costituzionale*, previsto dall'articolo 13, e il referendum *abrogativo* per la abrogazione cioè totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, previsto nell'articolo 75.

1) Il primo è in sostanza un *referendum* facoltativo di convalida delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali approvate dalle Camere nelle forme volute dal primo comma dell'articolo 138, con una maggioranza, nella seconda votazione, superiore alla metà dei componenti ma inferiore ai due terzi. L'esclusione della possibilità del *referendum* nel caso che ciascuna Camera abbia invece approvato la legge con una maggioranza di almeno due terzi si spiega con l'intenzione di evitare una consultazione che si può fondatamente presumere inutile, poiché una legge approvata con una tale maggioranza non può non rispondere ad esigenze sentite dalla maggioranza del corpo elettorale.

L'intervento popolare che si attua con questo tipo di *referendum*, ove esso sia validamente richiesto, ha il carattere che, in strutture costituzionali diverse, presenta teoricamente la sanzione legislativa del Capo dello Stato: cioè il valore di un necessario concorso nella formazione dell'atto legislativo.

2) Il *referendum* abrogativo, invece, è un veto popolare diretto alla abrogazione totale o parziale di una legge ordinaria o di un atto avente tale valore. In questo caso la volontà diretta del popolo si sostituisce a quella del normale organo legislativo: poiché la norma generale è che una legge non può essere abrogata se non per una successiva manifestazione di volontà del potere legislativo.

Questo tipo di *referendum* (è il caso di precisarlo subito) non si può applicare alle leggi costituzionali. Ciò risulta chiaro, oltre che dalla lettera dell'articolo 75 (che parla di « legge o atto avente valore di legge », mentre la Costituzione distingue sempre tra « legge » (ordinaria) e « legge costituzionale », dal fatto che una legge formalmente costituzionale, cioè formata col procedimento espressamente previsto dall'articolo 138, può essere abrogata o modificata soltanto con lo stesso procedimento e nelle stesse forme cioè solo con un'altra legge formalmente costituzionale.

VII. — REFERENDUM SOSPENSIVO COSTITUZIONALE.

Il *referendum* costituzionale è richiesto come procedura aggravata per la revisione costituzionale o per la formazione delle leggi costituzionali.

Le leggi di revisione della Costituzione e le leggi costituzionali sono approvate da ognuna delle due Camere con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e con la maggioranza assoluta per la seconda delibera di ogni Camera. Se la seconda delibera è stata assunta in ogni Camera con almeno due terzi di maggioranza (*dei componenti delle Assemblee*) la procedura

deve ritenersi conclusa; e le nuove norme devono essere promulgate, entro il termine consueto, dal Presidente della Repubblica. Nel caso, invece, che nella seconda approvazione delle Camere non si sia raggiunta la maggioranza dei due terzi (nonostante si sia conseguita la maggioranza assoluta riferentesi ai componenti dell'Assemblea), le norme relative saranno pubblicate senza indugio, ma non verranno promulgate. Entro i tre mesi dalla pubblicazione un quinto dei membri di ogni Camera, o 500 mila elettori, o cinque consigli regionali, potranno chiedere il *referendum* sulle norme.

La richiesta del *referendum* sospende il processo formativo legislativo, il quale deve venire completato di un altro elemento.

Il *referendum*, quindi, ha valore di un necessario concorso nella formazione dell'atto legislativo, e non già condizione di validità della legge.

Si ha, quindi, una procedura aggravata e complessa parlamentare ed extra-parlamentare; si ha un processo legislativo unico, composto di diversi momenti e di differenti componenti.

Se si tratta di procedura aggravata, con la partecipazione, in determinate condizioni predeterminate, non può non riconoscersi che la legge sui modi e sulle forme integra il sistema costituzionale.

Le leggi costituzionali votate con la maggioranza assoluta, ma non con i due terzi, nel regime di carenza della legge sulla procedura non potevano essere promulgate, potevano essere soltanto pubblicate e rimanevano sospese sino alla promulgazione della legge sui *referendum*.

È stato osservato che non si sono registrati casi di sospensione di leggi costituzionali approvate.

L'osservazione risponde a verità; ma essa non elimina il fatto che, in alcuni casi, è stato necessario ricorrere ad accordi tra gruppi, come transazioni non sempre chiare e, comunque, non democraticamente legittime, per garantire la maggioranza dei due terzi nelle votazioni. Non ritengo che sia opportuno fare la storia di tali casi; ma rimane preciso il rilievo delle conseguenze negative del vuoto legislativo.

L'articolo 138 per il *referendum* costituzionale prevede condizioni meno rigorose di quelle previste dall'articolo 75 per il *referendum* abrogativo, in quanto non è prescritto alcun *quorum* per la validità delle votazioni per cui esso è valido quale che sia il numero dei cittadini che vi partecipi. La ragione della diversa disciplina si comprende, quando si consideri che nel *referendum* abrogativo il voto popolare si pone come fattore unico di mutamento del precedente ordine normativo, mentre nel *referendum* costituzionale è uno solo degli elementi del processo formativo della legge di revisione.

Gli articoli da 1 a 26, contenuti nel titolo primo del disegno di legge: « Referendum *previsto dall'articolo 138 della Costituzione* », approvati dal Senato della Repubblica con modifiche agli articoli 1 (è accolta una dizione più esatta); 2 (trattandosi di legge di revisione costituzionale è stato escluso il caso di urgenza della promulgazione); 7 (è stato sostituito alla equivoca forma « a cura di chi vi ha interesse », l'altra « a cura dei promotori o di qualsiasi elettore »); 8 (in armonia con la legge 4 gennaio 1968, n. 15, sulla autenticazione delle firme, è stata prevista al terzo comma, l'autenticazione delle firme anche ad opera del segretario comunale, e, conseguentemente, al quarto comma l'onorario per il predetto); 9 (in cui, al secondo comma, è stata eliminata l'autenticazione delle firme dei delegati, la quale, trattandosi di consiglieri regionali, era inutile); 10 (in cui è stata eliminata la condizione dello scrutinio segreto, che era in contrasto con il sistema legislativo vigente, che richiede normalmente il voto segreto solo per gli affari riguardanti persone); 11 (che contiene una sola modifica di forma; alle parole: « del deposito è fatto constatare in processo verbale » sono state sostituite le altre: « del deposito si dà atto in processo verbale »); 12 (al secondo comma, per chiarire che il controllo della Corte di Cassazione, sulla conformità delle richieste alle norme della Costituzione e della legge, non deve essere di merito ma di esclusivo accertamento della esistenza di presupposti formali e della regolarità della attuazione del *referendum*, è stata usata la chiara dizione, che recita: « sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge »); 15 (in cui al primo comma all'espressione: « la data del *referendum* è fissata in una domenica compresa tra il ventesimo ed il settantesimo giorno successivo », è stata sostituita l'altra: « la data del *referendum* è fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo... ». Il termine di 20° giorno era in palese contrasto con l'articolo 18 della legge; ed inoltre il tempo tecnico per la redazione e distribuzione dei certificati non può essere inferiore a venti giorni); 19 (con una sola modifica di forma, e cioè la soppressione del-

le parole, « che siano » avanti alle altre: « rappresentanti in Parlamento »), prevedono e regolano le modalità di presentazione della richiesta, i compiti degli uffici centrali e provinciali per il *referendum*, la formula, le norme per la votazione e per la promulgazione, o pubblicazione dei risultati.

Ritengo che tali norme possano essere approvate nell'edizione del Senato della Repubblica.

VIII. — REFERENDUM LEGISLATIVO ABROGATIVO DI CUI ALL'ARTICOLO 75 DELLA COSTITUZIONE.

La Costituzione all'articolo 75 prevede il *referendum* abrogativo. La disposizione è di immediata attuazione, in quanto contiene un diritto politico inalienabile del popolo italiano, come dichiarato.

L'articolo 75 richiede per il *referendum* abrogativo le seguenti modalità. La sua iniziativa, è affidata o a cittadini elettori in numero non inferiore a mezzo milione, oppure ai consigli regionali in numero non inferiore a 5.

Il *referendum* è indetto con decreto del Capo dello Stato (articolo 87, sesto comma), una volta accertata la regolarità dell'iniziativa. Il decreto del Capo dello Stato ha carattere di atto « dovuto », sottratto ad ogni apprezzamento discrezionale sia sul se sia sul quando della interdizione.

È richiesto un *quorum* per la validità della votazione, dovendo partecipare al voto la maggioranza assoluta, cioè la metà più uno dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per la Camera dei Deputati, essendo abilitati a prendere parte al *referendum* coloro che abbiano compiuto il 21° anno.

Il *referendum* legislativo ha efficacia abrogativa, nei confronti di una legge formale o di altri parificata, e non di una legge costituzionale.

L'articolo 75 sottopone l'attuazione del *referendum* abrogativo a molteplici e specifiche modalità, in quanto all'Assemblea Costituente prevalse la tendenza a limitare l'applicazione.

A) Il *referendum* deve tendere all'abrogazione di una legge. « L'articolo 75 della Costituzione, stabilisce, infatti, che il Presidente della Repubblica deve indire il *referendum* (articolo 87) circa la abrogazione, totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge e, quindi, anche di un decreto di legge o di una legge delegata. Non credo, però, che possa essere indetto il *referendum* di una legge meramente formale come sarebbero quelle: d'approvazione di uno statuto regionale o risoluzione della questione di merito sorta sulla validità di una legge regionale ».

B) L'articolo 75 esclude il *referendum* in ordine alle leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. A tal riguardo l'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, ha precisato che spetta alla Corte Costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* siano o non ammissibili, prima che il Presidente della Repubblica indica il *referendum* stesso. Ho chiarito altrove quanto è avvenuto per le « leggi elettorali ».

C) A garanzia della certezza che la maggioranza dei cittadini effettivamente desideri l'abrogazione della norma in parola, l'articolo 75 della Costituzione, esige, per un esito positivo del *referendum*, che ad esso parteci la maggioranza degli elettori (chiamati ad eleggere la Camera dei Deputati) e che esso consegua la maggioranza dei voti validamente espressi (non tenendosi, quindi, conto delle schede nulle od in bianco). L'abrogazione attuata con *referendum* consegue effetti in tutto simili a quella attuata con altra legge; e, perciò, tali effetti decorreranno solo *ex nunc*, senza alcuna retroattività, come, invece, dovrebbe accadere se il *referendum* abrogativo assumesse la natura di un vero e proprio annullamento della norma vigente.

D) Particolari regole di correttezza costituzionale dovranno, infine, indurre le Camere a modificare od abrogare solo con molta cautela una legge contro la quale sia stato da poco tempo esperito senza esito un *referendum* abrogativo, data l'evidente manifestazione di favore per le norme stesse in tal modo palesata dal corpo elettorale.

E) Un'altra garanzia è richiesta dall'articolo 75 della Costituzione. Nel computo dei votanti vanno inclusi anche i voti bianchi o nulli; epperò l'articolo 75 della Costituzione, con lo stabilire che la maggioranza necessaria a depositare l'esito del *referendum* debba computarsi sui voti « validamente espressi » ha inteso risolvere il dubbio che era sorto in occasione del *referendum* istituzionale sulla interpretazione da dare all'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, che faceva riferimento alla maggioranza degli elettori « votanti ». Esattamente la Corte di Cassazione, cui competeva procla-

mare il risultato della votazione, interpretò la disposizione nel senso che essa si riferiva ai voti validi (ESPOSITO, *La maggioranza nel* referendum, in « Giurisprudenza italiana », 1946, I, 1, 385). Quindi, per maggioranza di voti validamente espressi deve intendersi la maggioranza risultante dopo aver detratto, oltre le schede nulle, anche le schede bianche. L'elettore, il quali ha depositato una scheda bianca, ha validamente votato; ma ha votato nel senso che non ha voluto « esprimersi » sulla questione sottoposta al *referendum*. Il voto validamente espresso, sotto l'aspetto logico, è quello che soddisfa alla duplice condizione di « essere valido e di contenere l'espressione della volontà del votante rispetto alla questione sottoposta al *referendum* »; la scheda bianca, e cioè il disinteresse o la incertezza, manifesta uno stato d'animo, ma non esprime una volontà ai fini della risoluzione della questione proposta; al più ne esprime una sola, quella di non voler influire sull'esito della votazione e, perciò, essa equivale alla « non votazione », quanto all'esito positivo o negativo.

Due osservazioni ancor dobbiamo fare sul *referendum* abrogativo:

1) È sorta questione se i casi di esclusione del *referendum* stabiliti dall'articolo 75 siano tassativi; se non fossero tassativi, forse sarebbe opportuno nella legge in discussione fare una precisazione sull'area di applicabilità. A me sembra che siano tassitivi. Le leggi elencate nell'articolo 75 (a parte quelle tributarie) sono leggi di indirizzo politico, la cui approvazione condiziona tutta una serie di successive attività legislative e governative; ed è appunto in considerazione di ciò che sembra impossibile rilasciare alla volontà del corpo elettorale la sospensione degli effetti affidati alle leggi stesse. Si pensi alla dichiarazione dello stato di guerra, ove esso sia effettuato con leggi, o alle leggi di approvazione del piano economico, che, come si sa, è in stretta correlazione con quella di bilancio e dovrebbe seguirne le sorti.

È stata, inoltre, espressa opinione favorevole alla estensione del *referendum* a tutti i casi non esplicitamente esclusi, ed in particolare alle leggi emanate per la risoluzione dei conflitti di interessi tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione. In ordine a questo ultimo punto, le obiezioni diventano ancora più grandi. Infatti, anche ammesso che la volontà delle Camere debba essere espressa nella forma della legge, è certo che essa non è. per il suo contenuto, riconducibile alle ordinarie manifestazioni di volontà legislativa, avendo invece natura di giudizio emesso a risoluzione di un contrasto di interessi. Si deve aggiungere che dette pronunce presentano in grado spiccato il carattere di sintesi politica, rivolta alla equilibrazione dei vari interessi sezionali, cui meno appaiono appropriate le valutazioni popolari. Infine deve ritenersi inaccettabile il presupposto che fa ritenere i rapporti tra Stato e regioni bisognosi di un arbitro che non faccia parte dell'organizzazione dello Stato, perché, così opinando, si viene ad attribuire alla Regione una posizione di autonomia ancora più marcata di quella conferita agli Stati membri nelle federazioni.

Altra questione si presenta sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo di leggi emesse in esecuzione di un trattato internazionale debitamente autorizzato. Ad essa va data soluzione negativa. A parte la possibilità di ritenere operante anche per l'esecuzione dei trattati il principio dell'« adattamento automatico », sembra contraddittorio inibire al popolo ogni intervento nella fase di formazione del trattato e consentirglielo in quella successiva dell'esecuzione, e ciò tanto più quando si pensi che l'articolo 80 è stato redatto proprio allo scopo di armonizzare fra loro le due fasi, e così eliminare discordanze tra di esse suscettibili e di fare incorrere lo Stato in responsabilità di diritto internazionale.

2) Con la legge costituzionale n. 1 del 1953 è stato conferito dall'articolo 2 alla Corte Costituzionale il potere di giudicare sull'ammissibilità delle richieste del *referendum*, come abbiamo detto.

Le decisioni sulla ammissibilità dei *referendum*, se positive, consentono l'espletamento del *referendum;* se negative, comportano l'illegittimità di tale espletamento e l'inoperatività degli eventuali risultati di esse, qualora il *referendum* venisse non di meno espletato.

A siffatta espressione occorrerà che tutti (soggetti pubblici e privati) prestino osservanza: ma nessuno è tenuto a svolgere una attività.

Qual'è la natura dei giudizi ?

I giudizi sulla ammissibilità di *referendum* abrogativo, secondo il disegno di legge, vengono promossi e si svolgono, innanzi alla Corte, *ex officio;* ciò può avvenire proprio e solo perché si tratta di giudizi il cui oggetto è estremamente circoscritto e tassativamente indicato dalla legge. Si potrebbe dire che questi giudizi hanno carattere inquisitorio, mentre i giudizi innanzi alla Corte hanno general-

mente carattere accusatorio (*ne procedat judex ex officio*).

Le norme da 27 a 40, contenute nel titolo II: *Referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione.* prevedono modi, forme, termini e condizioni per il *referendum.*

Il disegno prevede (articolo 28) una iniziativa ad opera dei « promotori » che provvedono alla raccolta delle firme e che implica operazioni preliminari da svolgersi presso la cancelleria della Corte di Cassazione.

Altre norme riguardano le modalità per la richiesta da parte dei consigli regionali.

Un ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, da costituire in seguito ad ogni richiesta di *referendum*, deve dichiarare la validità della richiesta stessa, oppure la sua inammissibilità.

A tale pronuncia segue quella, già ricordata, di competenza della Corte Costituzionale.

Dopo tali operazioni preliminari il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, deve indire la votazione.

Eseguite le operazioni di voto, l'ufficio centrale della Cassazione procede al computo dei voti e proclama i risultati.

Ove esso sia favorevole alla abrogazione, il Capo dello Stato la dichiara con proprio decreto da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale.*

Una legge così abrogata diviene priva di effetti dal giorno successivo alla pubblicazione, oppure non oltre il 60° giorno ove così abbia disposto il Presidente nel suo decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Si dispone poi che il rigetto della proposta impedisce di richiedere un altro *referendum* per la stessa legge se non siano decorsi almeno 5 anni, ai sensi dell'articolo 380, terzo comma.

L'articolo 31 inibisce richieste di *referendum* presentate nell'anno anteriore alla scadenza e nell'anno successivo alla elezione di una delle Camere.

Inoltre, prevedendosi che nello stesso anno siano presentate più proposte di *referendum*, l'articolo 32 stabilisce che esse debbano essere depositate dal 1° gennaio al settembre di ogni anno in modo di poter essere esaminate insieme e così sottoposte agli elettori in votazioni da effettuarsi nella stessa giornata.

Il progetto ha tenuto conto dell'opinione secondo la quale non deve richiedersi, per il caso di abrogazione popolare, un atto promulgativo del Capo dello Stato. Ciò perché la pronuncia della Cassazione, dichiarativa della volontà popolare, previo accertamento della regolarità della sua manifestazione, esclude la esigenza di un secondo atto come la promulgazione, la quale è resa necessaria non già in conseguenza della natura sostanziale della legge ma solo in relazione alle predette finalità di controllo, altrimenti soddisfatte nel caso del *referendum.* Pertanto all'atto presidenziale deve attribuirsi una diversa natura giuridica, di elemento del procedimento di pubblicazione.

Non è incostituzionale, poi, l'articolo 37, ultima parte, in cui si consente al Capo dello Stato di prolungare il termine di entrata in vigore dell'atto popolare di abrogazione. L'articolo 73, ultimo comma, stabilisce quale momento di entrata in vigore delle leggi, in via normale, il quindicesimo giorno dopo la pubblicazione e consente al Parlamento il potere di variare il termine stesso limitatamente alle leggi da esso approvate. Deve riconoscersi al legislatore il potere di disporre sugli effetti del *referendum*, nel senso non già di contraddire alla pronuncia popolare, bensì solo di graduarli nel tempo e di ordinarli, così da evitare disarmonie nel sistema o passaggi bruschi da una all'altra situazione giuridica.

È stata espressa anche opinione di incostituzionalità per le limitazioni temporali poste al potere di richiesta del *referendum* dall'articolo 31 del disegno. Una giustificazione tuttavia può scorgersi nel fatto che il *referendum* non può non riguardare leggi di notevole rilievo politico; sicché i contrasti, che vengono a determinarsi nella opinione pubblica in ordine alla opportunità di mantenere in vita una legge, dovrebbero poter trovare espressione in occasione della campagna elettorale e soluzione implicita nell'esito delle elezioni.

Anche queste norme, come approvate dal Senato, vanno votate dalla Camera dei Deputati.

IX. — Differenze strutturali del referendum costituzionale e legislativo.

Il *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione, è una figura a profilo diverso da quella che l'articolo 75 stabilisce per il *referendum* in via più generale. Nell'articolo 138 il *referendum* si inserisce in un processo già in corso di revisione della Costituzione o di approvazione di una legge costituzionale; nell'articolo 75 sorge e si svolge dando luogo ad un procedimento autonomo ed a sé stante che ha per oggetto una legge ordinaria. Il *referendum* dell'articolo 138 è preventivo, l'altro

dell'articolo 75 è successivo; il primo investe la legge costituzionale subito, entro 60 giorni dalla sua pubblicazione; e sospende la sua promulgazione e la sua entrata in vigore, finché non l'abbia convalidata; è *referendum* confermativo, salvo naturalmente ove l'esito non sia favorevole impedire che la legge entri mai in vigore; ed il secondo invece, nell'articolo 75, è *referendum* che investe una legge che è già in vigore, e non la sospende, ma tende ad abrogarla; dunque *referendum* abrogativo con diversa portata. Con il *referendum* dell'articolo 75 l'espressione diretta della volontà popolare viene ad integrare la volontà già manifestata dal Parlamento; è un momento di formazione della legge ed una condizione ed un fattore di esistenza della legge; mentre con il *referendum* dell'articolo 75 la volontà popolare si sostituisce a quella del Parlamento ed annulla una legge che già esisteva ed era in efficienza.

Queste differenze indicano le ragioni profonde delle maggiori garanzie richieste per il *referendum* abrogativo, per il quale sono necessari nella votazione popolare la partecipazione della maggioranza assoluta degli elettori iscritti ed il raggiungimento altresì della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Per il *referendum* confermativo dell'articolo 138 basta la maggioranza dei voti validi. Per quanto riguarda l'iniziativa, l'uno o l'altro *referendum* sono messi in moto dalle richieste di 500 mila elettori o di 5 consigli regionali; per quello dell'articolo 138, dato appunto il suo inserimento in un processo legislativo in corso, è ammessa anche la richiesta di un quinto dei membri della Camera.

Alla questione se il *referendum* abrogativo possa essere chiesto per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ho già dato risposta negativa. Aggiungo solo qualche argomento.

1) Non soltanto la diversa *positio legis*, ma la finalità, la configurazione e la natura diversa dei due istituti, non consentono la loro coesistenza in una stessa materia. Non può ammettersi che una procedura stabilita per leggi ordinarie venga applicata per leggi costituzionali; occorrerebbe che nella Costituzione vi fosse una disposizione *ad hoc*, o che almeno fosse dichiarato che l'articolo 75 vale anche per la revisione costituzionale.

2) Se si estendesse alla Costituzione ed alle leggi costituzionali l'istituto del *referendum* abrogativo nelle forme dell'articolo 75, si avrebbe una *contradictio in adiecto* con l'articolo 138 che contempla la revisione delle norme costituzionali; e revisione ossia mutamento comprende, oltre le modifiche e le aggiunte, le abrogazioni; che si devono quindi ritenere regolate dall'articolo 138, e non si può concepire una sovrapposizione di altro istituto.

X. — Referendum amministrativo consultivo

L'articolo 132 della Costituzione prevede il *referendum* consultivo, amministrativo, per la fusione di regioni e la istituzione di nuove regioni.

A) È sorta questione sull'area di applicazione dell'articolo 123 della Costituzione, in cui è stabilito che lo statuto regionale regola l'esercizio del diritto di iniziativa del *referendum* su leggi e su provvedimenti amministrativi delle regioni, in rapporto all'articolo 132, I e II comma. Si è chiesto: fra i *referendum*, le cui norme di attuazione spetta alla regione di emanare, rientrano anche quelli previsti dall'articolo 132, primo e secondo comma ?

Credo debba essere data risposta negativa. La competenza a legiferare sui *referendum* spetta allo Stato; anche quella sul *referendum* relativo alle modificazioni territoriali, di cui all'articolo 132, comma secondo, della Costituzione. L'articolo 123 non può essere interpretato estensivamente o analogicamente, in guisa da comprendervi anche i *referendum* sui mutamenti delle circoscrizioni regionali e provinciali, in quanto diversa è la finalità dei due tipi di *referendum*: ove fosse consentito alle singole regioni di disciplinare con proprie norme i *referendum* riflettenti i loro territori, si potrebbe creare una disparità nella disciplina legislativa da regione a regione. Sicché la materia della ricostruzione e della istituzione di nuovi comuni, ovvero di modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni dei comuni nell'ambito della regione, va regolata dallo statuto regionale; il distacco di un comune da una regione per passare ad altra regione va regolato con legge dello Stato.

Spetta allo Stato disciplinare l'intero procedimento, in quanto non può essere invocato neppure il principio generale vigente in materia di autonomia regionale, secondo il quale spetta alla regione di legiferare sugli oggetti che direttamente ed immediatamente la concernino e le si riferiscono. Il distacco di un comune o di una provincia da una re-

gione per essere aggregato ad un'altra regione, non è oggetto che si riferisce direttamente alla regione stessa; si tratta, invero, della organizzazione dello Stato in rapporto alle regioni e non di una questione circoscritta nell'ambito delle regioni.

B) La disciplina sui *referendum*, va con urgenza definita, con una legge dello Stato, non solo in vista della istituzione delle regioni a statuto ordinario, ma anche ad evitare disarmonie tra gli statuti regionali sulla regolazione fondamentale comune.

Vi sono statuti regionali, che hanno previsto financo *referendum* abrogativi di leggi regionali; così per la Sardegna, le leggi 3 maggio 1956, n. 14, e 17 maggio 1957, n. 20, in applicazione la prima dell'articolo 45 e la seconda degli articoli 32, 43 e 54 dello statuto; e per il Trentino-Alto Adige, le leggi 7 novembre 1950, n. 16, e 24 giugno 1957, n. 11, in applicazione degli articoli 7 e 53 dello statuto contengono norme di attuazione dei *referendum* previsti nei rispettivi statuti.

Per chiarezza richiamo queste norme.

1) Articolo 32 (statuto per la Sardegna): « Un disegno di legge adottato dal consiglio regionale è sottoposto al *referendum* popolare su deliberazione della giunta o quando ne sia fatta domanda da almeno un terzo dei consiglieri o da almeno diecimila elettori.

« Il *referendum* non è valido se non vi partecipa almeno un terzo degli elettori.

« La maggioranza, nelle materie sottoposte al *referendum* si calcola in base ai voti validamente espressi.

« Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di approvazione di bilanci.

« Le modalità di attuazione del *referendum* sono stabilite con legge regionale ».

2) Articolo 43, comma secondo (statuto Sardegna): « Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle provincie, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle provincie interessate espresse con *referendum* ».

3) Articolo 45 (statuto Sardegna): « La regione, sentite le popolazioni interessate, può, con legge, istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni ».

4) Articolo 54 comma secondo (statuto Sardegna): « Qualora un progetto di modifica (dello statuto) sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere e il parere del consiglio regionale sia contrario, il Presidente della giunta regionale può indire un *referendum* consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione ».

5) Articolo 30 (statuto Valle d'Aosta): « Un disegno di legge adottato dal consiglio della Valle è sottoposto a *referendum* popolare su deliberazione della giunta o quando ne sia fatta domanda da un terzo dei consiglieri o da almeno quattromila elettori.

« Non è ammesso il *referenudm* per le leggi tributarie e di approvazione dei bilanci.

« Le modalità di attuazione del *referendum* sono stabilite con leggi regionali ».

6) Articolo 42 (statuto Valle d'Aosta): « La regione sentite le popolazioni interessate, può con legge istituire nei propri territori nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni ».

7) Articolo 7 comma primo (statuto Trentino-Alto Adige): « Con leggi della regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni ».

8) Articolo 53 (statuto Trentino-Alto Adige): « La legge regionale regola l'esercizio della iniziativa popolare e il *referendum* per le leggi regionali e provinciali ».

E per chiarezza richiamo alcune norme della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali.

1) Articolo 3: « Lo statuto regionale deve contenere norme sul *referendum* abrogativo delle leggi dello Stato, salvo per il numero dei richiedenti, che non deve essere inferiore ad un venticinquesimo degli iscritti nelle liste elettorali di comuni della regione, relative ai cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

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

2) Articolo 4: « Lo statuto regionale deve contenere norme sul *referendum* abrogativo di regolamenti regionali e di provvedimenti amministrativi di interesse generale della regione, con le limitazioni e le modalità di cui all'articolo precedente.

« È escluso il *referendum* abrogativo per norme regolamentari adottate in esecuzione di norme legislative e per provvedimenti amministrativi meramente esecutivi di norme legislative e regolamentari ».

L'esame di questo complesso di norme porta a concludere per l'urgenza assoluta di disciplinare anche il *referendum* amministrativo consultivo.

C) La parte più delicata di questa particolare materia concerne la determinazione nell'ambito delle popolazioni interessate alla modificazione territoriale, in funzione della identificazione dei consigli comunali o provinciali che lo rappresentano e che, quindi, devono sostenere con le loro conformi deliberazioni la richiesta del *referendum*.

È sembrato più conforme alla significazione logica e giuridica della locuzione « popolazioni interessate », usata dall'articolo 132 della Costituzione, comprendere in essa non solo le collettività che risiedono nel territorio del quale si chiede l'aggregazione ad altra regione o la costituzione in regione autonoma, ma anche le popolazioni della regione dalla quale dette collettività intendono distaccarsi e, nel primo caso, di quelle alla quale esse intendono aggregarsi.

È sembrato ovvio, infatti, che tutte possono avere un interesse positivo o negativo alla modifica territoriale di cui trattasi, e ciò sia sotto il profilo economico sia sotto quello morale, storico, culturale così via.

Nulla di particolare viene disposto per quanto concerne il controllo preventivo dell'ufficio elettorale della Corte di cassazione e la promulgazione della legge concernente la modifica territoriale prevista dall'articolo 132 della Costituzione, della quale è indicata la precisa formula.

D) Quanto al *referendum* consultivo, occorre porre ancora una osservazione.

Esaurito l'esame delle ipotesi normative in cui è previsto il *referendum* consultivo (le quali tutte attengono, come si è veduto, a procedimenti i cui atti finali sono la legge costituzionale, la legge ordinaria e la legge regionale), per completezza, desidero accennare ad una tesi di recente formulata, secondo la quale, nel nostro ordinamento esiste una specie di leggi, qualificabili come « rafforzate » che avrebbero un elemento in più rispetto alle leggi ordinarie, ponendosi in tal modo – nella gerarchia delle fonti – tra queste ultime e quelle costituzionali. L'elemento in più sarebbe dato dal parere di un organo consultivo, richiesto dalla Costituzione per la emanazione di tali leggi.

Non credo si possa parlare di leggi rafforzate, in quanto la variazione (meglio, forse, la integrazione) procedurale dovuta al parere prescritto per l'emanazione di alcune leggi non importa differenze così profonde e strutturali nel fenomeno del procedimento legislativo da giustificare la proposta categoria.

A questo tipo di argomento è stata opposta una osservazione. Si è detto: « ammesso che la variazione del procedimento formativo della legge derivante dall'inserzione in esso di un semplice parere sia solo quantitativa, la qualificazione adoperata – e, quindi, tutta la locuzione ed il concetto e la figura sottostante – giacché il significato lessicale di " rafforzare " è proprio quello di accrescimento materiale, di aggiunta... ».

Sarebbe messo in evidenza, in sintesi, la funzione di garanzia che sarebbe propria della attività consultiva.

A me non sembra che, almeno nei casi di procedimenti legislativi in cui si inserisce come sub-procedimento il *referendum* consultivo, si possa parlare di leggi rafforzate e ciò per i seguenti motivi:

1) perché, in tali casi, il parere, pur essendo obbligatorio, non è mai vincolante. Il che significa che esso rileva giuridicamente soltanto per la validità del procedimento: la legge sarà costituzionalmente illegittima se non si sarà adempiuto l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. Voglio più precisamente dire, che la manifestazione di giudizio del corpo elettorale, sia essa negativa o sia positiva, non assume alcun valore giuridico nella determinazione di volontà dell'organo legislativo, esaurendosi la sua influenza – come meglio sarà precisato più oltre – sul piano meramente politico. Quindi non credo si possa asserire che al corpo elettorale sia stata attribuita una funzione di garanzia (che esso svolgerebbe attraverso il *referendum* consultivo) diretta a conseguire la legittimità sostanziale dell'attività e dell'atto cui essa si rivolge;

2) il *referendum* consultivo inserisce alla fase di elaborazione dell'atto legislativo e non già a quella di approvazione. Questo vale indistintamente per tutte le leggi che abbiano per oggetto modificazioni territoriali, siano esse relative alle circoscrizioni regionali ovvero a quelle provinciali o comunali. La eccezione sarebbe data, anche in questo caso, dall'articolo 54, comma terzo, dello Statuto della Sardegna; ma non sembra che l'eventuale *referendum* sulla proposta di modifica dello statuto, intervenuto tra la prima e la seconda deliberazione di una Camera, valga ad « aggravare » il procedimento di revisione,

che resta comunque interamente affidato al Parlamento tranne nel caso in cui si dia luogo al *referendum* per perfezionare la deliberazione delle Camere presa con la maggioranza assoluta.

XI. — INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL POPOLO.

L'iniziativa legislativa del popolo è data dal conferimento della potestà di dare inizio al procedimento di revisione costituzionale o di formazione di una legge formale ad una determinata frazione del corpo elettorale.

L'articolo 71 della Costituzione, accanto alla iniziativa legislativa *governativa e parlamentare*, ha riconosciuto il diritto alla iniziativa legislativa *popolare formulata* in quanto la presentazione da parte di cinquantamila elettori di un progetto di legge deve essere formulato e cioè « redatto in articoli ».

È esclusa la iniziativa *semplice*, e cioè di una mozione diretta a fare approvare dalla Camera una legge con uno specifico contenuto, in quanto l'articolo 71 della Costituzione, capoverso, afferma che « il popolo esercita la iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, di un *progetto redatto in articoli* ».

L'iniziativa legislativa popolare è attribuita nella forma di un *vero e proprio diritto politico.*

L'iniziativa popolare è legislativa e costituzionale, in quanto la proposta di legge può avere anche natura costituzionale. Alle Camere spetta il controllo sulla validità di ogni singola iniziativa, anche in rapporto alle firme richieste di cittadini iscritti nelle liste elettorali della Camera dei deputati.

Le condizioni di ammissibilità sono contenute nell'articolo 71 della Costituzione. Lo dimostra un precedente del Senato: nella seduta del Senato del 20 luglio 1956 il Presidente Merzagora comunicò che era stato presentato un disegno di legge di iniziativa parlamentare, con 50 mila firme legalizzate di elettori: e la presentazione fu ritenuta valida (cfr.: « Giurisprudenza costituzionale », 1957, 1318).

L'iniziativa legislativa popolare è una funzione pubblica non statale, prevista e regolata dall'articolo 71 della Costituzione che è norma di immediata attuazione che non rinvia le procedure ad una legge.

Il disegno di legge, pertanto, ha negli articoli 48 e 49 disciplinato soltanto i modi di autenticazione delle firme e di deposito della proposta di legge. Sono quelli richiesti anche per il *referendum* agli articoli 7 e 8. Per la validità della proposta di legge occorre che le firme siano autenticate, che vi sia la attestazione della qualità di elettore.

La proposta, come quella di iniziativa governativa e parlamentare, viene annunciata in aula; e seguirà l'intero *iter* processuale secondo la natura legislativa o costituzionale della proposta stessa.

XII. — IL GRATUITO PATROCINIO.

Il SANDULLI (*La giustizia costituzionale italiana*, Milano 1961, p. 25) aveva rilevato la necessità di regolare il gratuito patrocinio per i giudizi avanti la Corte costituzionale. Egli disse: « È auspicabile che in occasione della emanazione delle norme di attuazione dei giudizi di accusa e dei giudizi della amissibilità del *referendum* – i quali, oltre ai giudizi di legittimità delle leggi proposte in via incidentale, sono i soli nei quali possano essere presenti soggetti privati – siano emanate adeguate disposizioni per il gratuito patrocinio ».

Crediamo che presto debba essere regolata, in una legge organica, la difesa dei poveri, in quella sede si dovrà prevedere anche la difesa gratuita del povero, articolandola in termini di giustizia per i poveri. L'articolo 24, comma terzo, della Costituzione, dichiara che « sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. Questa norma intesa con quelle dei commi 1 e 2 dello stesso articolo, pone come compito fondamentale della Repubblica di fare in modo che la uguaglianza e la libertà dei cittadini non siano meramente formali ma reali e che non siano pregiudicati da ostacoli di ordine economico e sociale.

Quanto alla giustizia dei poveri, MAURO CAPPELLETI, in quel prezioso recente volume: *Processo ed ideologia* (Bologna 1969) afferma: « I nostri parlamentari – quelli, dico, che seriamente pensano a migliorare il Paese ed a sanare le piaghe peggiori – dovrebbero davvero (e lo dico senza ironia) seguire l'esempio degli studenti di legge fiorentini: abbandonando le vecchie discussioni e le dispute oziose, formali, astratte, impadronirsi di pochi problemi concreti, vitali, veri, e su di essi operare con ricerche serie e realistiche dei difetti attuali, delle loro ragioni e delle possibilità, spesso provate e sperimentate anche da sistemi stranieri, di radicali trasformazioni in

senso progressivo. E non dubito che uno dei primi problemi da affrontare con questo metodo, dovrebbe essere appunto quello del gratuito patrocinio, nella battaglia per la realizzazione di un nuovo, e più civile, e più sociale sistema di assistenza legale, giudiziaria e stragiudiziale, per i poveri. Purtroppo non c'è però da aspettarsi che su una riforma come questa faccian clamore i giornali ed i periodici politici. (Non parlo neppure di quelli giuridici che considerano non " scientifico " tutto ciò che abbia sapore di impegno sociale e di riforma: e qui hanno ancora una volta ragione gli studenti della protesta e della ribellione quando si scagliano contro un insegnamento ed una ricerca che, dichiarandosi non socialmente impegnati, sono in realtà impegnati nel senso della conservazione !). Non c'è da aspettarselo dico, perché le persone direttamente interessate ad una siffatta riforma – milioni di persone, almeno in potenza ! – sono quelle stesse che non hanno voce sui giornali o sui periodici o sulle onde radiotelevisive, quelle che meno sanno farsi sentire e valere: esse sono tutto l'immenso sottobosco dei poveri ai quali la giustizia dello Stato non arriva, o arriva denaturata e con il contagocce. Ma le vergogne più grandi, quelle che più forte gridano vendetta, sono proprio quelle che non hanno neppure la forza di protestare ».

Ritengo che il monito del Cappelleti sia solo in parte giusto; nella maggior parte è profondamente ingiusto.

Da essa prendo, però, una osservazione per concludere.

Il Parlamento deve trattare dei problemi concreti, veri, vitali e su di essi operare.

Il problema dei *referendum* è vitale, concreto; essi completano il modello costituzionale dello Stato ed esprimono il sostanziale contenuto della sovranità popolare.

Il legislatore fattosi consapevole della insopprimibile creatività del proprio operare, ha l'obbligo, morale e costituzionale, di concorrere a costruire il nuovo e più realistico, e più umano « sistema » democratico, con l'approvazione urgente di questo disegno di legge sui *referendum*.

XIII. — Svolgimento del disegno di legge sui referendum.

Non credo, dopo l'ampia esposizione dei princìpi del sistema e dei richiami storici, nonché dopo la indagine sull'istituto del *referendum* nella Costituzione italiana, sia il caso di esaminare, norma per norma, le disposizioni contenute nel disegno di legge. Volta per volta ho rilevato anche le differenze esistenti tra il testo del disegno di legge presentato dal Governo e quello approvato dal Senato.

In Commissione sono stati presentati emendamenti i quali tendevano ad abbreviare procedure e termini. Tali emendamenti sono stati respinti, in quanto non rispondenti alla impostazione logica e tecnica seguìta dal disegno di legge.

Altro emendamento di precisazione tecnica e di snellimento delle procedure per il *referendum* amministrativo è stato presentato; e, pur comprendendone le finalità e pur condividendone la opportunità, è stato respinto in Commissione, ad evitare ulteriore perdita di tempo per l'approvazione di una legge di tanta importanza.

Quanto al complesso delle norme, credo solo di sintetizzare. Il disegno di legge si è occupato della indizione del *referendum*, dello svolgimento del *referendum*, degli effetti del risultato del *referendum;* e quanto alla iniziativa legislativa popolare ha dettato le norme di attuazione dell'articolo 71 della Costituzione.

Il disegno di legge non si è occupato dell'istituto della *petizione*. Io penso che non l'abbia fatto, in quanto la disciplina di questo istituto è di un'estrema semplicità, in quanto l'articolo 50 della Costituzione ne ha fissato i limiti con perfetta chiarezza, ed in quanto, infine non si tratta di un vero e proprio istituto di democrazia diretta. Inoltre l'istituto già dal 1948 è stato posto praticamente in attuazione, senza che si sia sentito il bisogno di altre disposizioni oltre quelle costituzionali e senza che siano sorte difficoltà per la sua applicazione. Può affermarsi che una ulteriore disciplina è superflua.

Onorevoli colleghi, la nostra Commissione, al termine del lungo lavoro che Camera e Senato hanno speso per l'esame del disegno di legge sui *referendum*, con tranquilla coscienza vi chiede di approvare il disegno di legge nella edizione del Senato. Il disegno di legge ha armonizzato i princìpi della Costituzione del sistema democratico parlamentare e del sistema di partecipazione diretta del popolo ed ha previsto limitazioni per l'esercizio del *referendum* abrogativo le quali costituiscono una sufficiente garanzia per evitare che il *referendum* diventi, per volontà di sabotatori della democrazia, uno strumento sistematico

di agitazione politica, un'arma per contrapporre il Paese al Parlamento. Il *referendum* non è l'anticamera della dittatura; è invece il canale naturale di espressione della volontà del popolo. Con l'approvazione della legge il Parlamento compie un passo storico verso il consolidamento del regime democratico, sia a mezzo della spinta che pone per la educazione politica dei cittadini, sia per la riaffermazione della fiducia nei valori democratici espressi dalla sovranità del popolo, sia per la realizzazione di una più consapevole vita civile attraverso la partecipazione diretta del popolo intesa a costruire uno Stato pienamente e sostanzialmente democratico a servizio del popolo e dell'uomo e ad edificare la società etica, sociale ed economica della libertà e della eguaglianza dei cittadini.

RICCIO, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA	TESTO DELLA COMMISSIONE
TITOLO I.	TITOLO I.
REFERENDUM PREVISTO DALL'ARTICOLO 138 DELLA COSTITUZIONE	REFERENDUM PREVISTO DALL'ARTICOLO 138 DELLA COSTITUZIONE
ART. 1.	ART. 1.
Quando le Camere abbiano approvato una legge di revisione della Costituzione o altra legge costituzionale, i rispettivi Presidenti ne danno comunicazione al Governo indicando se l'approvazione sia avvenuta con la maggioranza prevista dal primo comma o con quella prevista dal terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione.	*Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
La promulgazione delle leggi costituzionali, approvate con la maggioranza prevista dal terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, è espressa con la formula seguente: « La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato. Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale: (*Testo della legge*) La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».	*Identico.*
ART. 3.	ART. 3.
Qualora l'approvazione sia avvenuta con la maggioranza prevista dal primo comma dell'articolo 138 della Costituzione, il Ministro di grazia e giustizia deve provvedere alla immediata pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale* con il titolo « Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due	*Identico.*

terzi dei membri di ciascuna Camera », completato dalla data della sua approvazione finale da parte delle Camere e preceduto dall'avvertimento che, entro tre mesi, un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali possono domandare che si proceda al *referendum* popolare.

La legge di cui al comma precedente è inserita nella *Gazzetta Ufficiale* a cura del Governo, distintamente dalle altre leggi, senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione.

ART. 4.

La richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione deve contenere l'indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della *Gazzetta Ufficiale* nella quale essa è stata pubblicata.

La predetta richiesta deve pervenire alla cancelleria della Corte di cassazione entro tre mesi dalla pubblicazione effettuata a norma dell'articolo 3.

ART. 5.

Quando entro il termine di tre mesi dalla pubblicazione prevista dall'articolo 3 non sia stata avanzata domanda di *referendum*, il Presidente della Repubblica provvede alla promulgazione della legge con la formula seguente:

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, hanno approvato;

Nessuna richiesta di *referendum* costituzionale è stata presentata;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(*Testo della legge*)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

ART. 4.

Identico.

ART. 5.

Identico.

La promulgazione deve avvenire entro un mese dalla scadenza del termine indicato nel primo comma.

ART. 6.

Qualora la richiesta prevista dall'articolo 4 sia effettuata da membri di una delle Camere in numero non inferiore ad un quinto dei componenti della Camera stessa, le sottoscrizioni dei richiedenti sono autenticate dalla segreteria della Camera cui appartengono, la quale attesta al tempo stesso che essi sono parlamentari in carica. Non è necessaria alcuna altra documentazione.

Alla richiesta deve accompagnarsi la designazione di tre delegati, scelti tra i richiedenti, a cura dei quali la richiesta è depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione.

Del deposito, a cura del cancelliere, si dà atto mediante processo verbale, facente fede del giorno e dell'ora in cui il deposito è avvenuto e contenente dichiarazione o elezione di domicilio in Roma da parte dei presentatori.

Il verbale è redatto in duplice originale, con la sottoscrizione dei presentatori e del cancelliere. Un originale è allegato alla richiesta, l'altro viene consegnato ai presentatori a prova dell'avvenuto deposito.

ART. 7.

Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall'articolo 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori.

Di ciascuna iniziativa è dato annuncio nella *Gazzetta Ufficiale* del giorno successivo a cura dell'Ufficio stesso; in esso vengono riportate le indicazioni prescritte dall'articolo 4.

Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del *referendum*, con le indicazioni prescritte dal citato articolo 4.

ART. 6.

Identico.

ART. 7.

Identico.

Successivamente alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'annuncio di cui al primo comma, i fogli previsti dal comma precedente devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai presentatori entro due giorni dalla presentazione.

ART. 8.

La richiesta di *referendum* viene effettuata con la firma da parte degli elettori dei fogli di cui all'articolo precedente.

Accanto alle firme debbono essere indicati per esteso il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali questi è iscritto.

Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un cancelliere della pretura o del tribunale nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune. L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio.

Il pubblico ufficiale che procede alle autenticazioni dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito di apporre la propria firma.

Per le prestazioni del notaio, del cancelliere, del giudice conciliatore e del segretario comunale, sono dovuti gli onorari stabiliti dall'articolo 20, comma quinto, del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e dalla tabella *D* allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604.

Alla richiesta di *referendum* debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi. I sindaci debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta.

ART. 9.

Il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione di tutti i fogli contenenti

ART. 8.

Identico.

ART. 9.

Identico.

le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori vale come richiesta ai sensi dell'articolo 4. Esso deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

Del deposito, a cura del cancelliere, si dà atto mediante processo verbale, con le modalità stabilite dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 6.

ART. 10.

Al fine di promuovere la richiesta di cui all'articolo 4 da parte di cinque consigli regionali, il consiglio regionale che intende assumere l'iniziativa deve adottare apposita deliberazione.

La deliberazione di richiedere *referendum* deve essere approvata dal consiglio regionale con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione, e deve contenere l'indicazione della legge costituzionale nei confronti della quale si vuole promuovere il *referendum*, con gli elementi di identificazione stabiliti nell'articolo 4.

Quando abbia approvato tale deliberazione, il consiglio stesso procede alla designazione tra i suoi membri di un delegato effettivo e di uno supplente agli effetti stabiliti nella presente legge.

Tali deliberazioni sono comunicate, a cura della segreteria del consiglio che per primo le ha approvate, ai consigli regionali di tutte le altre regioni della Repubblica, con l'invito, ove adottino uguale deliberazione, a darne notizia al consiglio che ha preso l'iniziativa, perché vi dia seguito.

Le segreterie dei consigli regionali che abbiano adottato tale deliberazione e abbiano nominato i propri delegati ne danno comunicazione alla segreteria del consiglio che ha preso l'iniziativa, perché vi sia dato seguito.

ART. 11.

I delegati di non meno di cinque consigli regionali, che abbiano approvato identica deliberazione, redigono o sottoscrivono l'atto di richiesta, e lo presentano personalmente, entro tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3, alla cancelleria della Corte di cassazione, unitamente alle copie autentiche delle deliberazioni di richiesta di *referendum*

ART. 10.

Identico.

ART. 11.

Identico.

e di nomina di delegati approvate da ciascun consiglio regionale.

Del deposito si dà atto in processo verbale con le modalità stabilite dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 6. Esso viene redatto in sei o più originali, in modo che un originale possa essere consegnato al delegato di ciascun consiglio regionale.

ART. 12.

Presso la Corte di cassazione è costituito un Ufficio centrale per il *referendum*, composto di tutti i presidenti titolari di sezione della Corte di cassazione e presieduto dal più anziano tra essi.

L'Ufficio centrale per il *referendum* verifica che la richiesta di *referendum* sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge.

L'Ufficio centrale decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione. Esso contesta, entro lo stesso termine, ai presentatori le eventuali irregolarità. Se, in base alle deduzioni dei presentatori da depositarsi entro 5 giorni, l'Ufficio ritiene legittima la richiesta, la ammette. Entro lo stesso termine di 5 giorni, i presentatori possono dichiarare all'Ufficio che essi intendono sanare le irregolarità contestate, ma debbono provvedervi entro il termine massimo di venti giorni dalla data dell'ordinanza. Entro le successive 48 ore l'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta.

Per la validità delle operazioni dell'Ufficio centrale per il *referendum* basta la presenza della maggioranza di coloro che hanno la qualità per intervenire.

ART. 13.

L'ordinanza dell'Ufficio centrale che decide sulla legittimità della richiesta di *referendum* è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Presidente della Corte costituzionale. Essa deve essere notificata a mezzo ufficiale giudiziario, entro cinque giorni, rispettivamente ai tre delegati dei parlamentari richiedenti, oppure ai presentatori della richiesta dei 500 mila elettori, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali.

ART. 12.

Identico.

ART. 13.

Identico.

ART. 14.

Qualora l'ordinanza dell'Ufficio centrale dichiari l'illegittimità della richiesta, la legge costituzionale, sempreché sia decorso il termine di tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3, viene promulgata dal Presidente della Repubblica con la seguente formula:

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti hanno approvato;

La richiesta di *referendum* presentata in data... è stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione con sua ordinanza in data...;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(*Testo della legge*)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

ART. 14.

Identico.

ART. 15.

Il *referendum* è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso.

La data del *referendum* è fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione.

Qualora sia intervenuta la pubblicazione, a norma dell'articolo 3, del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dal primo comma del presente articolo, la indizione del *referendum*, in modo che i due *referendum* costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno.

ART. 15.

Identico.

ART. 16.

Il quesito da sottoporre a *referendum* consiste nella formula seguente: « Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo...

ART. 16.

Identico.

(o degli articoli...) della Costituzione, concernente... (o concernenti...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* numero... del... ? »; ovvero: « Approvate il testo della legge costituzionale... concernente... approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* numero... del... ? ».

ART. 17.

La votazione per il *referendum* si svolge a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto.

L'elettorato attivo, la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali, la ripartizione dei comuni in sezioni elettorali e la scelta dei luoghi di riunione sono disciplinati dalle disposizioni del testo unico 20 marzo 1967, n. 223.

ART. 17.

Identico.

ART. 18.

I certificati di iscrizione nelle liste elettorali sono compilati entro il trentesimo giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto che indice il *referendum* e sono consegnati agli elettori entro il quarantesimo giorno dalla pubblicazione medesima.

I certificati non recapitati al domicilio degli elettori ed i duplicati possono essere ritirati presso l'ufficio comunale dagli elettori medesimi, a decorrere dal quarantacinquesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto anzidetto.

ART. 18.

Identico.

ART. 19.

L'Ufficio di sezione per il *referendum* è composto di un presidente, di tre scrutatori, di cui uno, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente, e di un segretario.

Alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi, nonché alle operazioni degli Uffici provinciali e dell'Ufficio centrale per il *referendum* possono assistere, ove lo richiedano, un rappresentante effettivo ed un rappresentante supplente di ognuno dei partiti, o dei gruppi politici rappresentati in Parlamento, e dei promotori del *referendum*.

Alle designazioni dei predetti rappresentanti provvede, per i seggi e per gli Uffici provinciali, persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario provinciale del partito o

ART. 19.

Identico.

gruppo politico oppure da parte dei promotori del *referendum* e, per l'Ufficio centrale del *referendum*, persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario nazionale del partito o del gruppo politico o dei promotori del *referendum*.

ART. 20.

Le schede per il *referendum*, di carta consistente, di tipo unico e di identico colore, sono fornite dal Ministero dell'interno con le caratteristiche risultanti dai modelli riprodotti nelle tabelle *A* e *B* allegate alla presente legge.

Esse contengono il quesito formulato a termini dell'articolo 16, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili.

Qualora nello stesso giorno debbano svolgersi più *referendum* costituzionali, all'elettore vengono consegnate più schede di colore diverso.

L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta o, comunque, nel rettangolo che la contiene.

Nel caso di cui al terzo comma, l'Ufficio di sezione per il *referendum* osserva, per gli scrutini, l'ordine di deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione delle richieste di *referendum*.

ART. 21.

Presso il tribunale, nella cui circoscrizione è compreso il capoluogo della provincia, è costituito l'Ufficio provinciale per il *referendum*, composto da tre magistrati, nominati dal presidente del tribunale entro quaranta giorni dalla data del decreto che indice il *referendum*. Dei tre magistrati il più anziano assume le funzioni di presidente. Sono nominati anche magistrati supplenti per sostituire i primi in caso di impedimento.

Le funzioni di segretario sono esercitate da un cancelliere del tribunale, designato dal presidente del tribunale medesimo.

Sulla base dei verbali di scrutinio, trasmessi dagli uffici di sezione per il *referendum* di tutti i comuni della provincia, l'Ufficio provinciale per il *referendum* dà atto del numero degli elettori che hanno votato e dei

ART. 20.

Identico.

ART. 21.

Identico.

risultati del *referendum*, dopo aver provveduto al riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati.

Di tutte le operazioni è redatto verbale in tre esemplari, dei quali uno resta depositato presso la cancelleria del tribunale; uno viene inviato, per mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale per il *referendum*, unitamente ai verbali di votazione e di scrutinio degli Uffici di sezione per il *referendum* e ai documenti annessi ed uno viene trasmesso alla prefettura della provincia.

I delegati o i promotori della richiesta di *referendum* hanno la facoltà di prendere cognizione e di fare copia, anche per mezzo di un loro incaricato, dell'esemplare del verbale depositato presso la cancelleria del tribunale.

ART. 22.

L'Ufficio centrale per il *referendum*, appena pervenuti i verbali di tutti gli Uffici provinciali ed i relativi allegati, procede, in pubblica adunanza, con l'intervento del procuratore generale della Corte di cassazione, facendosi assistere per l'esecuzione materiale dei calcoli da esperti designati dal primo presidente, all'accertamento della somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari alla legge di revisione costituzionale o alla legge costituzionale su cui si vota e alla conseguente proclamazione dei risultati del *referendum*.

Le funzioni di segretario sono esercitate dal cancelliere capo della Corte di cassazione, che redige il verbale delle operazioni in cinque esemplari.

Un esemplare è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione, unitamente ai verbali ed agli atti relativi trasmessi dagli Uffici provinciali per il *referendum*. I rimanenti esemplari sono trasmessi rispettivamente al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere ed al Ministro per la grazia e la giustizia.

ART. 23.

Sulle proteste e sui reclami relativi alle operazioni di votazione e di scrutinio presentati agli Uffici provinciali per il *referendum* o all'Ufficio centrale, decide quest'ul-

ART. 22.

Identico.

ART. 23.

Identico.

timo, nella pubblica adunanza di cui all'articolo precedente, prima di procedere alle operazioni ivi previste.

ART. 24.

L'Ufficio centrale procede alla proclamazione dei risultati del *referendum*, mediante attestazione che la legge di revisione della Costituzione o la legge costituzionale sottoposta a *referendum* ha riportato, considerando i voti validi, un maggior numero di voti affermativi al quesito e un minor numero di voti negativi, ovvero, in caso contrario, che il numero dei voti affermativi non è maggiore del numero dei voti negativi.

ART. 25.

Il Presidente della Repubblica, in base al verbale che gli è trasmesso dall'Ufficio centrale per il *referendum*, qualora risulti che la legge sottoposta a *referendum* abbia riportato un maggior numero di voti validi favorevoli, procede alla promulgazione con la formula seguente:

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il *referendum* indetto in data... ha dato risultato favorevole;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(*Testo della legge*)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

ART. 26.

Nel caso in cui il risultato del *referendum* sia sfavorevole all'approvazione della legge, il Ministro per la grazia e la giustizia, dopo aver ricevuto la relativa comunicazione dall'Ufficio centrale per il *referendum*, cura la pubblicazione del risultato medesimo nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 24.

Identico.

ART. 25.

Identico.

ART. 26.

Identico.

TITOLO II.

REFERENDUM
PREVISTO DALL'ARTICOLO 75
DELLA COSTITUZIONE

ART. 27.

Al fine di raccogliere le firme dei 500.000 elettori necessari per il *referendum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione, nei fogli vidimati dal funzionario, di cui all'articolo 7, si devono indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula « volete che sia abrogata... » con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto avente valore di legge sul quale il *referendum* sia richiesto.

Qualora si richieda *referendum* per abrogazione parziale, nella formula indicata al precedente comma deve essere inserita anche l'indicazione del numero dell'articolo o degli articoli sui quali il *referendum* sia richiesto.

Qualora si richieda *referendum* per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, oltre all'indicazione della legge e dell'articolo di cui ai precedenti commi primo e secondo, deve essere inserita l'indicazione del comma, e dovrà essere altresì integralmente trascritto il testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione.

ART. 28.

Salvo il disposto dell'articolo 31, il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori deve essere effettuato entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi a norma dell'articolo 7, ultimo comma. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

ART. 29.

Nel caso di richiesta del *referendum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione da parte di non meno di cinque consigli regionali, la richiesta stessa deve contenere, oltre

TITOLO II.

REFERENDUM
PREVISTO DALL'ARTICOLO 75
DELLA COSTITUZIONE

ART. 27.

Identico.

ART. 28.

Identico.

ART. 29.

Identico.

al quesito e all'indicazione delle disposizioni di legge delle quali si propone la abrogazione ai sensi del predetto articolo, l'indicazione dei consigli regionali che abbiano deliberato di presentarla, della data della rispettiva deliberazione, che non deve essere anteriore di oltre quattro mesi alla presentazione, e dei delegati di ciascun consiglio, uno effettivo e uno supplente; deve essere sottoscritta dai delegati, e deve essere corredata da copia di dette deliberazioni, sottoscritta dal presidente di ciascun consiglio.

ART. 30.

La deliberazione di richiedere *referendum* deve essere approvata dal consiglio regionale con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione e deve contenere l'indicazione della legge o della norma della quale si proponga l'abrogazione, in conformità delle prescrizioni dell'articolo 27.

Qualora la deliberazione di richiedere il *referendum* sia approvata da altri consigli regionali con modificazione del quesito, questi procedono come iniziatori di nuova proposta.

ART. 31.

Non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime.

ART. 32.

Salvo il disposto dell'articolo precedente, le richieste di *referendum* devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre.

Alla scadenza del 30 settembre l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata dall'articolo 33 della presente legge alla Corte costituzionale.

ART. 30.

Identico.

ART. 31.

Identico.

ART. 32.

Identico.

Entro il 31 ottobre l'Ufficio centrale rileva, con ordinanza, le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al venti novembre per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza.

Con la stessa ordinanza l'Ufficio centrale propone la concentrazione di quelle, tra le richieste depositate, che rivelano uniformità o analogia di materia.

L'ordinanza deve essere notificata ai delegati o presentatori nei modi e nei termini di cui all'articolo 13. Entro il termine fissato nell'ordinanza i rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del *referendum*, che siano stati eventualmente designati a norma dell'articolo 19, hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni.

Successivamente alla scadenza del termine fissato nell'ordinanza ed entro il 15 dicembre, l'Ufficio centrale decide, con ordinanza definitiva, sulla legittimità di tutte le richieste depositate, provvedendo alla concentrazione di quelle tra esse che rivelano uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri. L'ordinanza deve essere comunicata e notificata a norma dell'articolo 13.

ART. 33.

Il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di *referendum*, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore.

Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di *referendum*.

La Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza, da pubblicarsi

ART. 33.

Identico.

entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

Della sentenza è data di ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri, all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 34.

Ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, indice con decreto il *referendum*, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno.

Nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il *referendum* già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse.

I termini del procedimento per il *referendum* riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione.

ART. 35.

Le schede per il *referendum* sono di carta consistente, di tipo unico e di identico colore: sono fornite dal Ministero dell'interno con le caratteristiche risultanti dal modello riprodotto nelle tabelle *C* e *D* allegate alla presente legge.

Esse contengono il quesito formulato nella richiesta di *referendum*, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili.

All'elettore vengono consegnate per la votazione tante schede di colore diverso quante sono le richieste di *referendum* che risultano ammesse.

L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta e, comunque, nel rettangolo che la contiene.

ART. 34.

Identico.

ART. 35.

Identico.

ART. 36.	ART. 36.
L'Ufficio centrale per il *referendum*, appena pervenuti i verbali ed i relativi allegati, procede, in pubblica adunanza con l'intervento del procuratore generale della Corte di cassazione, facendosi assistere, per l'esecuzione materiale dei calcoli, da esperti designati dal primo presidente, all'accertamento della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto, alla somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari all'abrogazione della legge, e alla conseguente proclamazione dei risultati del *referendum*.	*Identico.*
ART. 37.	ART. 37.
Qualora il risultato del *referendum* sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette. Il decreto è pubblicato immediatamente nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale*. Il Presidente della Repubblica nel decreto stesso, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione.	*Identico.*
ART. 38.	ART. 38.
Nel caso che il risultato del *referendum* sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di *referendum* per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette, fermo il disposto dell'articolo 31, prima che siano trascorsi cinque anni.	*Identico.*
ART. 39.	ART. 39.
Se prima della data dello svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza	*Identico.*

di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiara che le operazioni relative non hanno più corso.

ART. 40.

Per quanto non previsto dal presente Titolo si osservano, in quanto applicabili, le norme di cui al Titolo I.

ART. 40.

Identico.

TITOLO III.

REFERENDUM PER LA MODIFICAZIONE TERRITORIALE DELLE REGIONI PREVISTI DALL'ARTICOLO 132 DELLA COSTITUZIONE

TITOLO III.

REFERENDUM PER LA MODIFICAZIONE TERRITORIALE DELLE REGIONI PREVISTI DALL'ARTICOLO 132 DELLA COSTITUZIONE

ART. 41.

I quesiti da sottoporre a *referendum*, a norma dell'articolo 132 della Costituzione, per la fusione di regioni esistenti o per la creazione di nuove regioni o per il distacco da una regione e l'aggregazione ad altra di una o più province o di uno o più comuni, devono essere espressi, rispettivamente, con la formula: « Volete che la regione... sia fusa con la regione... per costituire insieme un'unica regione ? »; oppure: « Volete che il territorio delle province... (o dei comuni...) sia separato dalla regione... (o dalle regioni...) per formare regione a sé stante ? »; oppure: « Volete che il territorio della provincia... (o delle province...) sia separato dalla regione... per entrare a far parte integrante della regione... ? »; oppure: « Volete che il territorio del comune... (o dei comuni...) sia separato dalla regione... per entrare a far parte integrante della regione... ? », e l'indicazione delle regioni, delle province e dei comuni di cui trattasi. Può essere inserita l'indicazione del nome della nuova regione della quale si proponga la costituzione per fusione o per separazione.

ART. 41.

Identico.

ART. 42.

La richiesta di *referendum* per la fusione di regioni deve essere corredata delle deliberazioni, identiche per l'oggetto, di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un

ART. 42.

Identico.

terzo della popolazione complessiva delle regioni della cui fusione si tratta.

La richiesta del *referendum* per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a sé stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti. Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altra regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati.

Le deliberazioni di cui ai commi precedenti, concernenti il medesimo *referendum*, debbono recare la designazione di uno stesso delegato effettivo e di uno stesso supplente, nonché la riproduzione testuale del quesito da sottoporre a *referendum*.

La richiesta di *referendum* deve essere depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione da uno dei delegati, effettivo o supplente, il quale elegge domicilio in Roma.

È consentito che il deposito delle deliberazioni, prescritte a corredo della richiesta, sia effettuato dai delegati nel periodo di tre mesi a partire dalla data di deposito della richiesta stessa. Le deliberazioni dovranno essere adottate non oltre tre mesi prima della data del rispettivo deposito.

ART. 43.

L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione secondo le norme dell'articolo 12, accerta che la richiesta di *referendum* sia conforme alle norme dell'articolo 132 della Carta costituzionale e della legge, verificando in particolare che sia raggiunto il numero minimo prescritto delle deliberazioni depositate.

L'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità della richiesta di *referendum* è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica e al Ministro

ART. 43.

Identico.

dell'interno, nonché al delegato che ha provveduto al deposito.

L'ordinanza che dichiara illegittima la richiesta è affissa all'albo della Corte di cassazione e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 44.

Il *referendum* è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta, per una data di non oltre tre mesi da quella del decreto.

L'indizione del *referendum* può tuttavia essere ritardata di non oltre un anno, allo scopo di far coincidere la convocazione degli elettori per detto *referendum* con quella per i *referendum* costituzionali di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Il *referendum* è indetto nel territorio delle regioni della cui fusione si tratta, o nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi per formare regione a sé stante. Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il *referendum* è indetto sia nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi, sia nel territorio della regione alla quale le province o i comuni intendono aggregarsi.

Partecipano alla votazione tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di cui al testo unico 20 marzo 1967, n. 223, dei comuni compresi nel territorio anzidetto.

ART. 45.

L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, procede alla somma dei risultati del *referendum* relativi a tutto il territorio nel quale esso si è svolto, e ne proclama il risultato.

La proposta sottoposta a *referendum* è dichiarata approvata, nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del *referendum* non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il *referendum*; altrimenti è dichiarata respinta.

Un esemplare del verbale dell'Ufficio centrale per il *referendum* è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione, unitamente ai verbali e agli atti relativi, trasmessi

ART. 44.

Identico.

ART. 45.

Identico.

dagli Uffici provinciali del *referendum*. Altri esemplari del verbale sono trasmessi al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere e ai presidenti delle regioni interessate; del risultato del *referendum* è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica a cura del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Ministro dell'interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di cui al precedente comma, presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione.

Qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni.

ART. 46.

La promulgazione della legge costituzionale prevista dall'articolo 132, primo comma, della Costituzione, nell'ipotesi di approvazione da parte delle Camere con la maggioranza indicata nel terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, è espressa con la formula seguente:

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole del *referendum* indetto in data..., in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(*Testo della legge*)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

Si applicano le disposizioni dell'articolo 3 e seguenti della presente legge nel caso in cui la legge costituzionale sia stata approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

La promulgazione della legge ordinaria prevista dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione è espressa con la formula seguente:

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole

ART. 46.

Identico.

al *referendum* indetto in data..., hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge:

(*Testo della legge*)

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

ART. 47.

Per quanto non previsto dal presente Titolo si osservano, in quanto applicabili, le norme di cui ai Titoli I e II.

TITOLO IV.

INIZIATIVA DEL POPOLO NELLA FORMAZIONE DELLE LEGGI

ART. 48.

La proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, dei progetti di legge ai sensi dello articolo 71, comma secondo, della Costituzione, deve essere presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere.

Spetta a tale Camera provvedere alla verifica ed al computo delle firme dei richiedenti al fine di accertare la regolarità della richiesta.

Possono essere proponenti i cittadini iscritti nelle liste elettorali, previste dal testo unico 20 marzo 1967, n. 223, e coloro che siano muniti di una delle sentenze di cui al primo ed all'ultimo comma dell'articolo 45 del testo anzidetto.

ART. 49.

La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme.

Si applicano, per ciò che riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta, le disposizioni degli articoli 7 e 8.

ART. 47.

Identico.

TITOLO IV.

INIZIATIVA DEL POPOLO NELLA FORMAZIONE DELLE LEGGI

ART. 48.

Identico.

ART. 49.

Identico.

I fogli recanti le firme debbono riprodurre a stampa il testo del progetto ed essere vidimati secondo il disposto dell'articolo 7. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta.

Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa esserne distaccato, e da vidimarsi contemporaneamente a quello.

TITOLO V.

DISPOSIZIONI FINALI

ART. 50.

Per tutto ciò che non è disciplinato nella presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

ART. 51.

Le disposizioni penali, contenute nel Titolo VII del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, si applicano anche con riferimento alle disposizioni della presente legge.

Le sanzioni previste dagli articoli 96, 97 e 98 del suddetto testo unico si applicano anche quando i fatti negli articoli stessi contemplati riguardino le firme per richiesta di *referendum* o per proposte di leggi, o voti o astensioni di voto relativamente ai *referendum* disciplinati nei Titoli I, II e III della presente legge.

Le sanzioni previste dall'articolo 103 del suddetto testo unico si applicano anche quando i fatti previsti nell'articolo medesimo riguardino espressioni di voto relative all'oggetto del *referendum*.

ART. 52.

La propaganda relativa allo svolgimento dei *referendum* previsti dalla presente legge è consentita dal trentesimo giorno antecedente a quello della votazione. Ad essa si applicano le disposizioni contenute nella legge 4 aprile 1956, n. 212.

TITOLO V.

DISPOSIZIONI FINALI

ART. 50.

Identico.

ART. 51.

Identico.

ART. 52.

Identico.

Le facoltà riconosciute dalle disposizioni della presente legge ai partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale si intendono attribuite ai partiti o gruppi politici che siano rappresentati in Parlamento e ai promotori del *referendum*, quest'ultimi considerati in unico complesso.

In ogni caso deve essere rivolta istanza alla giunta municipale entro il trentaquattresimo giorno antecedente alla data della votazione per l'assegnazione dei prescritti spazi.

ART. 53.

Le spese per lo svolgimento dei *referendum* di cui ai Titoli I e II della presente legge sono a carico dello Stato.

Le spese relative agli adempimenti di spettanza dei comuni, nonché quelle per le competenze dovute ai componenti dei seggi elettorali sono anticipate dai comuni e rimborsate dallo Stato.

Per le aperture di credito inerenti al pagamento delle spese di cui ai precedenti commi è autorizzata la deroga alle limitazioni previste dall'articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Le spese relative alle operazioni di cui al Titolo III sono a carico degli enti locali interessati, in proporzione alla rispettiva popolazione. Il relativo riparto viene reso esecutorio con decreto del Ministro dell'interno.

ART. 53.

Identico.

TABELLA *A*

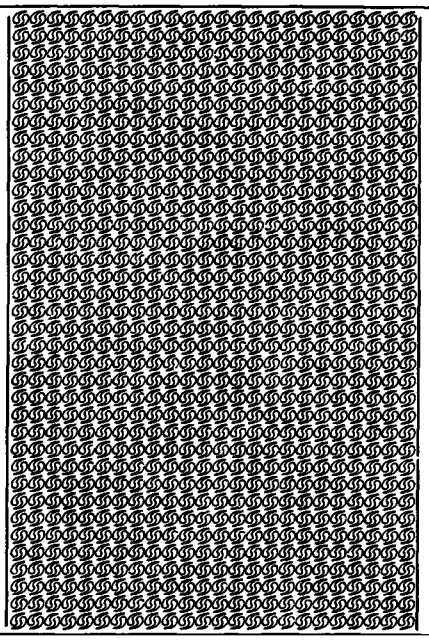
(Scheda di votazione per il *referendum* previsto dall'articolo 138 della Costituzione)

REFERENDUM COSTITUZIONALE

per .....

Approvate .....

(cm. 3) SI



(cm. 3) NO

TABELLA *A*

Identica.

TABELLA *B*

(Retro della scheda di cui alla tabella *A*)

REFERENDUM COSTITUZIONALE

(data)

Provincia di _____

SCHEDA PER LA VOTAZIONE

FIRMA DELLO SCRUTATORE

_____

Timbro

TABELLA *B*

Identica.

TABELLA *C*

(Scheda di votazione per il *referendum* previsto dagli articoli 75 e 132 della Costituzione)

REFERENDUM POPOLARE

per .....

.....

.....

.....

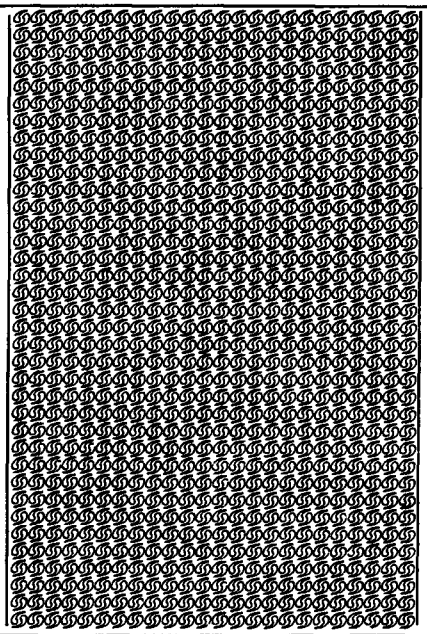
.....

Approvate .....

.....

.....

(cm. 3) SI



(cm. 3) NO

TABELLA *C*

Identica.

TABELLA *D*

(Retro della scheda di cui alla tabella *C*)

REFERENDUM POPOLARE

..... (data)

Provincia di .....

SCHEDA PER LA VOTAZIONE

FIRMA DELLO SCRUTATORE

.....

Timbro

TABELLA *D*

Identica: