



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori ADAMO, CECCANTI, DI GIOVAN PAOLO,
INCOSTANTE, LEGNINI, Ignazio Roberto Maria MARINO,
PROCACCI e VITALI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 OTTOBRE 2008

Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione
recanti l’introduzione del *referendum* propositivo
e la revisione del *quorum* funzionale del *referendum* abrogativo

ONOREVOLI SENATORI. - Il programma elettorale del Partito Democratico, a cui il presente disegno di legge intende ispirarsi, recita: «Vanno introdotti il *referendum* propositivo, nel caso in cui una proposta di legge di iniziativa popolare con un milione di firme sia ignorata dal Parlamento per un biennio» e che «il *quorum* di partecipazione per la validità dei *referendum* va ricondotto alla metà più uno dei partecipanti politicamente attivi, quelli che hanno votato alle precedenti elezioni politiche». Una norma analoga è stata del resto inserita dall'articolo 4 della recente riforma costituzionale francese (legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008), la quale, novellando l'articolo 11 della Costituzione della Quinta Repubblica, ha previsto il *referendum* propositivo su iniziativa di un quinto dei parlamentari e di un decimo degli elettori nel caso in cui un progetto di legge da essi presentato si scontri con l'inerzia del Parlamento per un periodo di tempo che sarà fissato da una futura legge organica.

Da quale analisi traggono alimento tali proposte? La progressiva diminuzione della partecipazione popolare al voto referendario e la prospettazione continua di iniziative referendarie sulle più varie questioni, anche di carattere prevalentemente tecnico, unitamente all'esigenza di potenziare l'esercizio della iniziativa legislativa popolare, segnalano la necessità di una nuova regolamentazione costituzionale del *referendum* abrogativo e l'esigenza della introduzione del *referendum* propositivo.

Per un verso, quindi, si impongono limiti più rigorosi per l'esercizio del *referendum* abrogativo, tali da garantire che effettivamente le richieste siano fondate su un consenso popolare diffuso e che si eviti un uso

non sempre chiaro nelle intenzioni e nelle conseguenze, dell'istituto.

A tale esigenza si ispira l'articolo 2 del presente disegno di legge costituzionale che eleva il numero degli elettori e dei consigli regionali che possono fare richiesta di *referendum*. Per i primi si passa da cinquecentomila a un milione, mentre i consigli regionali che possono fare richiesta passano da 5 a 10.

Sempre sul piano del rafforzamento dei controlli volti ad evitare abusi nell'utilizzo dei *referendum*, viene inoltre anticipato il controllo di ammissibilità del quesito referendario da parte della Corte costituzionale, la quale decide con sentenza in seguito al deposito del comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila. Si tratta di una forma di controllo in via preventiva che risponde all'esigenza, da un lato, di razionalizzare e rendere più efficiente la complessa procedura richiesta per la proposizione del quesito referendario e, dall'altro, di attenuare le ricadute politico-costituzionali del giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale.

Sarebbe tuttavia estremamente riduttivo intervenire in materia solo per introdurre limiti, per imporre restrizioni e per alcune limitate razionalizzazioni. L'uso, talora anche eccessivo, ha fatto emergere spinte di democrazia reale che debbono essere recuperate in modo più razionale. Da qui la proposta, proveniente da più parti, sin dai tempi della «Commissione Bozzi» fino alla proposta di legge Soda, atto Camera n. 1617, della XIV Legislatura, di potenziare lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare, oggi scarsamente usato in quanto non in grado di impegnare il Parlamento. Si prevede così, in caso di mancato dialogo del Parlamento con le istanze dei cittadini elettori, lo strumento

del *referendum* propositivo, in precisi ambiti di intervento e comunque non in materia costituzionale (articolo 1).

Questo secondo strumento, concepito come «stimolo rafforzato» al Parlamento, più flessibile, in quanto elemento di negoziato con i rappresentanti eletti, è opzione preferenziale. Presenta, quindi, limiti minori per il suo azionamento. Con esso è altresì garantita anche una presenza aggiuntiva e alternativa a minoranze non parlamentarizzate dal sistema elettorale. La compiuta definizione delle materie sottratte al *referendum* propositivo (modifiche costituzionali, tutela delle minoranze, materia tributaria, rapporti fra Stato-Chiesa e confessioni religiose) ed il vincolo di omogeneità del progetto proposto rappresentano gli ulteriori limiti naturali dell'istituto.

Il *referendum* propositivo, nella forma qui avanzata, è ammissibile solo quando le Camere non abbiano approvato, entro diciotto mesi dalla sua presentazione, un progetto di iniziativa popolare. Su richiesta di una quota sufficientemente significativa di elettori, le Camere deliberano di sottoporre a *referendum* i principi fondamentali contenuti nel progetto proposto. Oggetto del *referendum* è l'approvazione o il rigetto dei principi fondamentali della proposta di legge di iniziativa popolare. Il Parlamento procederà a tradurre in legge il progetto che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi.

La disciplina proposta, quindi, rientra nella ricerca degli istituti di bilanciamento complessivo del nostro sistema costituzionale, di-

ventata più urgente con l'introduzione di meccanismi elettorali non speculari, che può consegnare la maggioranza dei seggi parlamentari ad una forza o ad una coalizione di forze politiche che sia minoranza nel Paese. Essa consente alle minoranze, soprattutto a quelle non rappresentate, di concorrere alla funzione legislativa quando siano, anche se solo su singoli problemi, maggioranza del Paese.

In entrambi i casi il *quorum*, che era stato fissato dal Costituente alla metà più uno degli aventi diritto, supponendo la persistenza di una mobilitazione pressoché totale dell'elettorato, viene riportato alla soglia effettiva della partecipazione attiva, quella delle precedenti elezioni politiche. Il tasso di partecipazione delle elezioni più recenti ha mostrato infatti che il tasso di astensionismo è nettamente in aumento anche nel nostro paese, così come ormai da anni si riscontra negli altri paesi del continente europeo, con il rischio che un *quorum* così elevato per il *referendum* abrogativo risulti un ostacolo troppo elevato all'impiego di quel fondamentale strumento di democrazia che lo caratterizza. Non si tratterebbe inoltre di una soluzione del tutto estranea al nostro ordinamento, considerando che anche l'articolo 75 del nuovo Statuto regionale toscano stabilisce la necessità di raggiungere «la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni», anziché quella degli aventi diritto al voto.

Per quanto sopra esposto, si auspica un esame ed un'approvazione in tempi rapidi del presente disegno di legge costituzionale.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Iniziativa popolare e referendum propositivo)

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

«Art. 71. - L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Ove le Camere non approvino il progetto di cui al secondo comma entro il termine di diciotto mesi o comunque lo approvino con modifiche che ne tocchino i principi fondamentali, un milione di elettori può richiedere che le Camere deliberino, entro i successivi sei mesi dalla scadenza del medesimo termine, che i principi fondamentali contenuti in tale progetto siano sottoposti a *referendum* propositivo.

La proposta soggetta a *referendum* propositivo è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati.

Le Camere procedono, entro i sei mesi successivi alla data dello svolgimento del *referendum*, all'approvazione del progetto di iniziativa popolare o dei progetti che recepiscono i principi fondamentali approvati con il *referendum* propositivo.

Non è ammesso il *referendum* propositivo su progetti che comportino modifiche della Costituzione o di leggi costituzionali, di leggi che garantiscano minoranze linguistiche o relative alle materie disciplinate negli articoli 7 e 8. Non è altresì ammesso il *referendum* propositivo su progetti che contengano norme meramente abrogative o che si riferiscano a più oggetti fra loro non omogenei o che non prevedano la copertura finanziaria degli oneri previsti.

Non è comunque ammesso il *referendum* propositivo su progetti in materia tributaria o che comportino erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini.

La legge determina le modalità di presentazione dei progetti di iniziativa popolare e le modalità di attuazione del *referendum* propositivo, la disciplina dei poteri del comitato promotore, sia nella discussione parlamentare del progetto sia nell'eventuale procedura referendaria, compresa la fase di enucleazione dei principi da sottoporre a *referendum* propositivo, e l'accesso delle formazioni politiche e sociali interessate ai mezzi di informazione, pubblici e privati.

La legge determina altresì le modalità relative ai criteri di ammissione dei *referendum* propositivi, effettuata a cura dalla Corte costituzionale, su richiesta del comitato promotore, in data precedente alla raccolta delle adesioni».

Art. 2.

(Referendum *abrogativo*)

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

«Art. 75. - È indetto *referendum* popolare abrogativo per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge ovvero di articoli o di commi degli stessi quando lo richiedano un milione di elettori o dieci Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

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

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati.

Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* siano ammissibili. La Corte costituzionale decide con sentenza in seguito al deposito da parte del Comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila».

