



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del Liceo Classico e Musicale “Domenico Cirillo” di Aversa (Caserta)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 MAGGIO 2019

Riforma dell’art.75 della Costituzione della Repubblica italiana che regola l’istituto del referendum abrogativo

ONOREVOLI SENATORI! - Quando i padri costituenti nel 1947, si riunirono nella II Sottocommissione per discutere sulla necessità di formulare una proposta idonea per salvaguardare le minoranze e per far partecipare di più il popolo alle faccende dello Stato, emerse l'esigenza di porre dei limiti restrittivi all'istituto referendario, in quanto i costituenti, usciti dal regime dittatoriale, nutrivano diffidenza nei confronti di eventuali soluzioni plebiscitarie autoritarie. Tutti i partiti politici, chi più chi meno, della DC al PCI sottolinearono la necessità che tale istituto avesse delle limitazioni in termini di applicazione e di quorum sia di richiesta che di approvazione, fino ad arrivare alla sintesi enucleata nell'art.75. Da allora in Italia ci sono stati 67 *referendum* abrogativi. Il primo referendum abrogativo risale al 1974, quando il mondo cattolico chiedeva di abrogare la legge Fortuna-Baslini, con la quale era stato introdotto il divorzio. Con un'affluenza superiore all'87%, vinse il fronte del NO con il 59,30% dei voti. Nello stesso decennio ci furono altri due quesiti (uno su ordine pubblico e l'altro sul finanziamento pubblico ai partiti), entrambi con *quorum* raggiunto e vittoria del NO. Il vero boom del fenomeno è avvenuto negli anni '90, quando si sono tenuti 32 referendum abrogativi, di cui 24 promossi dal partito radicale. Di questi 32, il 34% non ha superato la soglia di validità richiesta. Anche gli anni 2000 sono stati caratterizzati da un numero elevato di *referendum* (16), ma nessuno ha raggiunto il *quorum*. Guardando i numeri in totale, scopriamo che il 40,91% dei 66 quesiti abrogativi non ha raggiunto il quorum necessario. Di quelli risultati validi, il 58,97% ha avuto esito positivo (vittoria del SI), e il restante 41,03% esito negativo (vittoria del nNO). Il raggiungimento del *quorum* ha due motivazioni. Il primo è che sancisce o meno la validità dell'esito del voto: per quanto il sì possa aver vinto, se la maggioranza degli aventi diritto non partecipa alla consultazione, il risultato non sarà valido. Il

secondo motivo è puramente economico: quando infatti un *referendum* abrogativo raggiunge il quorum, scattano i rimborsi da parte dello stato per i comitati promotori. In pratica ai comitati promotori, nel caso di quesito dichiarato ammissibile e *quorum* raggiunto, viene riconosciuto un rimborso pari a un euro per ogni firma valida raccolta. Una forma di finanziamento pubblico che da un lato risarcisce i comitati civici che si attivano per proporre un *referendum*, dall'altro rimborsa anche quei partiti politici che hanno fatto di questo strumento un loro cavallo di battaglia. Il frequente ricorso al *referendum* in questi anni evidenzia, a nostro parere, un bisogno di partecipazione alla vita pubblica dei cittadini che non riesce ad essere soddisfatto dall'istituto referendario come previsto dall'art 75. Esso, infatti, interviene solo dopo che la legge è stata varata dal parlamento e non sempre, inoltre, gli esiti del *referendum* hanno un seguito. La legge 352 del 1970 detta le norme per rispettare l'esito del voto, negativo o positivo che sia. L'articolo 38 sancisce che qualora l'esito della consultazione sia negativo, non potranno essere proposti *referendum* per l'abrogazione della stessa legge per un periodo di 5 anni. Qualora invece il quesito venga approvato, l'articolo 37 dispone che il Presidente della Repubblica debba dichiarare l'avvenuta abrogazione della legge tramite decreto pubblicato in Gazzetta Ufficiale. L'abrogazione ha valore dal giorno successivo alla pubblicazione del decreto.

Ma una volta che una norma è stata cancellata, o parzialmente cancellata, da un *referendum* popolare, è possibile per il parlamento o il governo ri-legiferare sulla materia? Come sancito dalla sentenza 199 (2012) della Corte Costituzionale la risposta è no, ma, come sempre, ci sono delle eccezioni. Non è dunque possibile per parlamento e governo modificare quanto deciso dagli elettori, a meno che non si verificano dei cambiamenti strutturali del quadro politico, o del contesto generale. De-

finizione ambigua e aperta a infinite interpretazioni, che rende possibili le eccezioni. E a proposito di eccezioni, l'esempio forse più calzante è il *referendum* del 1993 per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, di fatto, poi, reintrodotta lo stesso anno dal Parlamento sotto forma di rimborso elettorale. Da tutto ciò si evince la necessità di dare la possibilità all'iniziativa popolare di indire referendum propositivo o d'indirizzo, con il quale approvare i principi e i criteri direttivi di norme di legge da introdurre nell'ordinamento, principi e criteri direttivi a cui gli organi legislativi dovranno attenersi nel disciplinare con legge o atti aventi forza di legge la materia oggetto della consultazione referendaria. Tale ampliamento dell'istituto referendario, sulla scorta di altri sistemi normativi vigenti (vedi ad es. la Repubblica di San Marino e la Svizzera), risponde meglio all'attuale esigenza della società italiana di norme che favoriscano le pratiche partecipative e che consentano di tradurle in azione legislativa concreta. Dovrà essere, comunque, inammissibile il *referendum* propositivo o d'indirizzo quando i principi e criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale possono condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali della Costituzione della Repubblica Italiana e limitazione dei diritti fondamentali dell'uomo. Un altro limite della norma è il *quorum*, sia di approvazione che di richiesta. Relativamente al primo punto, abbiamo già citato un consistente numero di *referendum* che nella storia della Repubblica non hanno raggiunto il *quorum*. Noi riteniamo che, pur essendo necessario fissare un *quorum* di approvazione allo scopo di dare significato ad un esito elettorale le cui conseguenze ricadranno sull'intera popolazione, il tetto fissato dall'art. 75 della Costituzione della maggioranza degli aventi diritto al voto, sia eccessivo. Il caso più recente è quello del *referendum* abrogativo del 2016, che si tenne il 17 aprile 2016, per pro-

porre l'abrogazione della norma che estende la durata delle concessioni per estrarre idrocarburi in zone di mare (entro 12 miglia nautiche dalla costa) sino all'esaurimento della vita utile dei rispettivi giacimenti. Malgrado la netta preponderanza dei suffragi favorevoli all'abrogazione della norma (pari all'85,85% dei voti validi), il *referendum* non produsse effetti poiché votò soltanto il 31,19% degli elettori residenti in Italia e all'estero: per l'efficacia della consultazione era infatti richiesta la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto. È stato il primo *referendum* abrogativo chiesto da almeno cinque Consigli regionali nella storia della Repubblica Italiana: tutti i precedenti 66 quesiti referendari votati a partire dal 1974 furono indetti previa raccolta di firme dei cittadini. Il 17 aprile 2016 più dell'80% degli elettori delle regioni meridionali ha votato per il SI, perché il problema era più sentito, ma il *quorum* non è stato raggiunto. Un *quorum* di approvazione pari ad un terzo degli aventi diritto al voto sarebbe più idoneo, a nostro parere, da un lato per garantire, comunque, che l'esito sia conforme alla volontà di un numero consistente di cittadini e dall'altro per consentire anche alle minoranze una legittima rappresentanza delle proprie istanze. Agirebbe, inoltre, da deterrente alla poco lineare pratica di disincentivare la partecipazione al voto referendario con il boicottaggio. Riguardo al *quorum* di richiesta le 500.000 firme, rappresenta un numero troppo elevato che spesso non consente di portare avanti le proposte referendarie, anche per le difficoltà burocratiche previste dalla norma attuativa, Legge 25 maggio 352 del 1970. Pertanto, riteniamo che il numero di 350.000 firme sia più idoneo a favorire l'utilizzo dello strumento referendario e auspichiamo che si riveda anche la norma attuativa, in particolare gli artt. 7 e 8 in modo da estendere la possibilità di autentica delle firme ad altri funzionari pubblici, rispetto a quelli previsti, allo scopo di facilitare la procedura di

raccolta.

Relativamente alla tecnica che avremmo potuto seguire nell'elaborare una proposta di riforma dell'istituto referendario al fine di introdurre nel nostro ordinamento il *referendum* propositivo o d'indirizzo, le vie possibili erano due: A) Introduzione di un nuovo articolo; B) Modifica dell'articolo 75.

È stata scelta l'opzione B essendo la proposta di non complessa articolazione e per avere una disciplina, il più possibile organica dei due tipi di *referendum*, quello abrogativo e quello propositivo o d'indirizzo. Tanto al fine di evitare, per quanto possibile, controversie interpretative. Si è scelto, altresì, di precisare con qualche ripetizione quali sono le norme comuni alle due tipologie referendarie anche se ciò ha comportato un appesantimento linguistico e stilistico.

Ai fini di una più agevole lettura sono state circoscritte le innovazioni del testo con le parentesi quadre, inserendo così la parte innovativa nel testo vigente dell'articolo 75.

È indetto un *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o atto avente valori di legge è, altresì, [indetto *referendum* popolare propositivo o d'indirizzo per proporre i criteri direttivi di norme di leggi da introdurre nell'ordinamento, criteri direttivi ai quali gli organi legislativi dovranno attenersi nel disciplinare con legge la materia oggetto della Costituzione referendaria] quando la richiedono [350.000 elettori] o 5 Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* abrogativo [e propositivo o d'indirizzo] per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e d'indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

[Non è ammesso il *referendum* propositivo o d'indirizzo quando i principi e i criteri direttivi, sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale, possano condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali della Costituzione italiana e qualora abbia come oggetto la limitazione dei diritti fondamentali dell'uomo].

[Affinché venga tutelata la scelta popolare è necessario introdurre un limite massimo di 90 giorni, entro i quali la norma deve entrare in vigore].

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la camera dei deputati, la proposta soggetta al *referendum* [abrogativo o propositivo d'indirizzo] è approvata e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressa. La legge determina la modalità di attuazione del *referendum* [abrogativo e di quello propositivo o d'indirizzo].