

RESOCONTO STENOGRAFICO  
Lunedì 22 marzo 2021  
Presidenza del Presidente d'Amore Domenico  
Interviene il Ministro, onorevole Di Puoti Angela

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

**Liceo Classico e Musicale Statale “Domenico Cirillo” di Aversa (CE), classe IV B - "Riforma dell'art.75 della Costituzione della Repubblica italiana che regola l'istituto del referendum abrogativo".**

*(Discussione e approvazione)*

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, constatato il numero legale, dichiaro aperta la seduta. L'ordine del giorno reca la discussione della riforma dell'art.75 della Costituzione della Repubblica italiana che regola l'istituto del *referendum* abrogativo. Il relatore ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Ne ha facoltà.

**DI RONZA MARIA LUISA, relatrice.** Grazie Presidente. 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. Il vero boom del fenomeno è avvenuto negli anni '90, quando si sono tenuti 32 *referendum* abrogativi. Anche gli anni 2000 sono stati caratterizzati da un numero elevato di referendum (16), ma nessuno ha raggiunto il *quorum*. Il raggiungimento del *quorum* ha due scopi. Il primo è sancire 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. Per esempio al *referendum* del 12 e 13 giugno 2011, 26 milioni di cittadini italiani sancirono che sull'acqua non si sarebbe potuto più fare profitto. E con quel “Sì” tracciato sulla scheda - si trattava del secondo di quattro quesiti su servizio idrico, nucleare e legittimo impedimento - decisero di abrogare (parzialmente) una norma relativa alla tariffa dell'acqua che prevedeva l'“adeguata remunerazione del capitale investito”. Togliere quel passaggio comportava niente più margini, finanza speculativa o *business*, semmai un servizio efficiente a fronte di investimenti sulla rete tangibili, ad esempio per ridurre le perdite. In forza del fatto che “il diritto all'acqua potabile e sicura ed ai servizi igienici” - come sancito dalla risoluzione delle Nazioni Unite del 26 luglio 2010 - è “un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani”. A nove anni di distanza la promessa “nessun profitto” non solo non è stata mantenuta, ma secondo chi ha studiato i conti economici dei gestori del servizio, i piani d'Ambito, le tariffe applicate negli ultimi anni in Italia e pagate dai cittadini per utilizzare l'acqua del rubinetto, sarebbe stata addirittura tradita. In un quadro dove l'attore pubblico - in veste di Ente locale, azionista delle società o Ente regolatore - continua ad avere i comportamenti del privato. Secondo i dati del Forum italiano dei movimenti per l'acqua: “Negli ultimi dieci anni le tariffe del servizio idrico sono aumentate di oltre il 90% a fronte di un incremento del costo della vita del 15%, dati della CGIA di Mestre alla mano”. E ancora: “Se

analizziamo i bilanci delle quattro grandi *multiutility* quotate in Borsa che gestiscono anche l'acqua - A2a, Acea, Hera e Iren - rileviamo come tra il 2010 e il 2016 si è passati dal 58% dell'impatto degli investimenti sul margine operativo lordo al 40%. Evidentemente l'aumento degli investimenti assicurato non c'è stato. E di tutti gli utili prodotti da queste quattro società, oltre il 91% sono stati distribuiti come dividendi".

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, come accade in altri Paesi come nella Repubblica di San Marino, in Svizzera e negli Stati Uniti d'America.

Dovrà essere, comunque, inammissibile il *referendum* propositivo o d'indirizzo quando i principi e i 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. Un consistente numero di *referendum* che nella storia della Repubblica non ha raggiunto il *quorum*. Noi riteniamo che il tetto fissato dall'art. 75 della Costituzione della maggioranza degli aventi diritto al voto, sia eccessivo.

Un *quorum* di approvazione pari ad un terzo degli aventi diritto al voto sarebbe più idoneo, a nostro parere, da un lato per garantire che l'esito sia conforme alla volontà di un numero consistente di cittadini e dall'altro per evitare fenomeni di boicottaggio elettorale. Riguardo al *quorum* di richiesta le 500.000 firme, rappresenta un numero troppo elevato che spesso non consente di portare avanti le proposte referendarie. 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 art.7 e 8 in modo da estendere la possibilità di autentica delle firme ad altri funzionari pubblici.

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.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore .... Ne ha facoltà.

**CAPACCIO ANGELO.** Grazie Presidente. Per evitare episodi analoghi al 1993 con il *referendum* sul finanziamento pubblico ai partiti e, quindi, per rispettare la volontà dei cittadini, è necessaria l'introduzione nella nostra Costituzione del *referendum* propositivo o d'indirizzo, che è presente, invece, nella Repubblica di San Marino, in Svizzera e negli Stati Uniti d'America. In Svizzera il popolo è coinvolto nelle decisioni politiche a livello federale. L'iniziativa popolare permette ai cittadini svizzeri di proporre una modifica o un'estensione della Costituzione. È necessario raccogliere 100 mila firme entro 18 mesi affinché l'iniziativa popolare possa essere avviata. In questo caso è necessaria la doppia maggioranza di popolo e cantoni. Gli Stati Uniti permettono ai cittadini di accedere alla sfera politica e due degli strumenti più importanti sono il *referendum* abrogativo e il *referendum* consultivo. Comunque bisogna precisare che a livello federale gli USA non prevedono alcun tipo di *referendum*, mentre a livello locale la democrazia diretta è molto diffusa.

Nella Repubblica di San Marino il *referendum* propositivo o d'indirizzo può proporre criteri o indirizzi esecutivi per la stesura di una legge da parte dell'organo competente. Può essere messo in atto purché sia richiesto da un numero di sessanta cittadini elettori costituiti in comitato promotore. Il *referendum* propositivo è ammesso purché non abbia ad oggetto limitazioni dell'esercizio del diritto

di voto, del diritto al lavoro e della libera circolazione e stabilimento delle persone ed in generale violazione o limitazione dei diritti dell'uomo. Il Collegio Garante, dopo aver verificato l'adempimento delle formalità di presentazione della domanda, accerta l'ammissibilità della richiesta di *referendum* propositivo o d'indirizzo in conformità a quanto richiesto dall'articolo.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Aletta. Ne ha facoltà.

**ALETTA GIUSY ROSARIA.** Grazie Presidente. Per evitare gravi episodi di boicottaggio elettorale è necessario rivedere la soglia, ritenuta da noi troppo alta, del *quorum* di approvazione. Un esempio di boicottaggio è quello consumatosi il 17 aprile 2016 in occasione di una chiamata referendaria per proporre l'abrogazione di una norma che estendeva 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. Più dell'80% degli elettori delle regioni meridionali, però, votò per il SI, perché il problema era più sentito. Il *quorum* del 50% + 1, dunque, non è stato in grado di tutelare la volontà dei cittadini, a causa, soprattutto, di un ampio e grave boicottaggio da parte di persone che non si sono sentite coinvolte nella questione.

**PRESIDENTE.** Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore per la replica.

**DI RONZA MARIA LUISA, relatrice.** Signor Presidente, onorevoli colleghi. Gli interventi che ho ascoltato con attenzione evidenziano come i tempi siano oramai maturi per una riforma radicale dell'istituto referendario, che consenta, come in altri paesi, una partecipazione più incisiva del popolo all'elaborazione delle leggi. E' inutile negare che chi, come noi, ha l'onore di ricoprire incarichi politici percepisce oramai da tempo uno scollamento tra la gente e le istituzioni. La vittoria del referendum per la riduzione dei parlamentari, può essere stata provocata anche da una sfiducia in quella che viene denominata la casta. E' necessario che siano introdotte nel nostro ordinamento, per tutte le motivazioni che sono emerse nella mia relazione come negli interventi dei miei colleghi, istituti di partecipazione diretta dei cittadini alla vita democratica, perché acquisti nuova linfa da quel tessuto di idee ed esperienze che nel frattempo stanno crescendo nel sociale.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare la rappresentante del Governo.

**DI PUOTI ANGELA, rappresentante del Governo.** Signor Presidente, onorevoli senatori. L'analisi svolta dal relatore e dagli altri colleghi intervenuti è assolutamente condivisibile. A nome del Governo che rappresento esprimo il mio pieno consenso alla proposta di legge presentata. I limiti del referendum abrogativo, nel rappresentare a pieno la volontà dei cittadini sono stati ampiamente evidenziati. Così come la necessità di valorizzare le esperienze di cittadinanza attiva e associativismo nate nel sociale per sopperire spesso a carenze legislative. Sono sicuro che attraverso il dibattito parlamentare sugli emendamenti la proposta del relatore potrà arricchirsi di nuovi contributi, che ci conducano a formulare una proposta di riforma dell'istituto referendario che, nel rispetto dei principi costituzionali, possa arricchire il nostro ordinamento di strumenti più incisivi per l'esercizio della sovranità popolare.

**PRESIDENTE.** Procediamo all'esame degli articoli.

All'articolo 1 sono stati presentati cinque emendamenti. Prego i presentatori ad illustrare gli emendamenti.

**RAMPONE GAIA.** Grazie Presidente. L'emendamento prevede l'aggiunta, tra i commi 3 e 4, di un nuovo comma. Comma *3bis*: "Affinché venga tutelata la scelta popolare è necessario introdurre un limite massimo di 90 giorni, entro i quali la norma deve entrare in vigore".

Questo emendamento è giustificato in quanto molti *referendum* non hanno avuto effetti normativi a causa di lenti processi burocratici o dell'ambiguità della norma vigente. Infatti, qualora un quesito venga approvato, l'articolo 37 della Legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) 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 legiferare nuovamente 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 verifichino dei cambiamenti strutturali del quadro politico, o del contesto generale. Definizione ambigua e aperta a infinite interpretazioni, e 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.

**VESEVO GIORGIA.** Grazie Presidente. L'emendamento propone di eliminare il *quorum* di approvazione. Il quarto comma dell'art. 75, pur riducendo il *quorum* rispetto alla normativa vigente, condiziona l'approvazione della proposta referendaria. Ciò, nel corso degli anni, è risultato essere facile preda della propaganda politica. L'istituto del *referendum*, inoltre, ha uno straordinario effetto educativo in quanto stimola nei cittadini la conoscenza della legislazione, spingendoli ad occuparsi dei problemi dello Stato e a sentire la responsabilità dell'andamento della cosa pubblica. Per tale ragione e con la presente proposta, si intende modificare il quarto comma dell'art. 75 della Costituzione ed eliminare il *quorum* ivi previsto.

**SERRA FRANCESCA.** Presidente, il mio emendamento riguarda la possibilità di aumentare da 350.000, soglia fissata da noi precedentemente, a 400.000 le firme necessarie per richiedere il *referendum*, non alterando il numero di richiesta di 5 Consigli regionali.

Questa modifica è giustificata, in quanto il precedente numero è da ritenersi basso e, quindi, fautore di proposte che non saranno largamente approvate, visto che favorisce una piccola minoranza e non il bene nazionale. Non si è scelto di alzare l'asticella a 500.000 elettori (come previsto dall'attuale legge), perché si vogliono tutelare le minoranze. Dunque viene proposto questo cambiamento per salvaguardare le minoranze, ma facendo sì che venga tutelato non il bene di un gruppo di cittadini, bensì il bene di tutto il Paese.

**AFRATELLANZA ALESSIA.** Presidente, l'emendamento che presento riguarda la possibilità di aumentare dal 35%, soglia fissata da noi nel disegno di legge, al 40% la percentuale necessaria degli aventi diritto al voto affinché la proposta soggetta al referendum venga approvata. Questa modifica è giustificata, in quanto la percentuale del 40% rappresenta una via di mezzo tra la normativa vigente e il disegno di legge di riforma dell'art. 75 della Costituzione, dando voce così sia alle minoranze sia al bene nazionale.

**BARBATO ILENIA GIUSI.** Il mio emendamento tratta l'inserimento di un nuovo comma: [Fatta presente la decisione decretata dall'esito del *referendum* (abrogativo, propositivo o di indirizzo), se ci si trova in casi straordinari di necessità o urgenza, deve essere emanato un decreto legge che fungerà da legge ponte, cioè una legge che regolerà la fase transitoria in vista di una nuova legge più organica con valore di retroattività se entro 90 giorni non sarà convertito in legge]. Il nuovo comma è motivato

poiché è indispensabile che, in casi di estrema urgenza, soprattutto sociale, un provvedimento non sia ritardato da problemi legislativi e burocratici.

**PRESIDENTE.** Chiedo il parere del relatore e della rappresentante del Governo sugli emendamenti.

**DI RONZA MARIA LUISA, relatrice.** Signor Presidente e onorevoli colleghi, colgo di buon grado le evidenze degli intervenuti augurandomi che ci sia l'unanimità parlamentare dinanzi alla proposta di riforma dell'art. 75 della Costituzione della Repubblica Italiana. Si tratta di un enorme passo avanti, dando la possibilità a tutti i cittadini di partecipare alla vita politica e mitigando le distanze che separano quest'ultimi dallo Stato. Mi dichiaro favorevole ai primi due e contrario gli altri.

**DI PUOTI ANGELA, rappresentante del Governo.** Conforme al relatore

**PRESIDENTE d'Amore Domenico.** Metto ai voti l'emendamento 1.1.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 1.2.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 1.3.

**È respinto.**

Metto ai voti l'emendamento 1.4.

**È respinto.**

Metto ai voti l'emendamento 1.5.

**È respinto.**

**PRESIDENTE.** Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

**È approvato.**

Il Senato approva il disegno di legge recante "Riforma dell'art.75 della Costituzione della Repubblica italiana che regola l'istituto del referendum abrogativo".

Collegli, ringrazio voi e soprattutto il relatore, per l'impegno e la collaborazione profusi nel corso dell'esame del disegno di legge.