

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 567

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, ROSSI, CAVAZZUTI, ONORATO,
ALBERTI e ONGARO BASAGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 1987

Modifiche ed integrazioni al titolo II della legge 25 maggio 1970,
n. 352, in materia di *referendum* abrogativo

ONOREVOLI SENATORI. – È venuto il momento di procedere ad una disciplina organica dell'istituto del *referendum*. Dopo le polemiche e le controversie, ormai abituali, seguite alle richieste di *referendum* sull'energia nucleare e sulla giustizia, servite come pretesto aggiuntivo per l'ennesimo scioglimento anticipato del Parlamento, è venuta una riformetta *una tantum*, vale a dire in semplice deroga, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (e più precisamente dei soli articoli 34 e 37). Questa riformetta non può bastare. Infatti, non solo essa non fornisce una nuova più adeguata disciplina che sia permanente, ovvero a regime (e quindi mantiene in vita, più o meno maliziosamente, lo scioglimento anticipato del Parlamento come mannaia su qualsiasi richie-

sta di *referendum* prossimo venturo che crei problemi a qualsiasi componente della coalizione di Governo), ma rinvia ad altro momento (ma indefinitivamente...) una revisione delle norme la cui adeguatezza e validità sono state messe in questione non solo dalle forze politiche, ma dalla Cassazione e dalla Corte costituzionale.

Poichè la stessa maggioranza che ha voluto e approvato il «piccolo» disegno di riforma governativo in materia e suoi autorevoli esponenti (il Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, Leopoldo Elia, il Ministro per i rapporti con il Parlamento, Sergio Mattarella, il Ministro della giustizia, Giuliano Vassalli), nel pur breve, ma intenso *iter* di discussione e approvazione della leggina, han-

no manifestato le loro critiche nei confronti della legge del 1970 e la loro disponibilità ad una riforma più organica, accettiamo la sfida e sottoponiamo fin d'ora alla vostra attenzione una riformulazione degli aspetti maggiormente carenti della legislazione vigente.

Anzitutto, pare opportuno tenere fermi i due articoli già riformati. Dunque, il terzo comma dell'articolo 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, va riformulato in modo da evitare che lo scioglimento del Parlamento comporti uno slittamento eccessivo dei termini di indizione dei *referendum* e che quindi quello scioglimento non possa essere utilizzato o incentivato per scoraggiare i promotori dei *referendum* o per guadagnare tempo. In secondo luogo, preso atto delle oggettive difficoltà che possono derivare dall'abrogazione di alcune norme o di intere leggi, è accettabile che i termini previsti dall'articolo 37, terzo comma, affinché la legislazione venga adeguata all'esito del *referendum*, siano estesi entro limiti ragionevoli (centoventi giorni sembrano più che ragionevoli). Fin qui quanto è già stato fatto con deroga e quanto noi riteniamo debba invece divenire modifica permanente della legge del 1970.

Naturalmente, queste modifiche potevano già essere introdotte in maniera permanente. Si è obiettato, però, che bisognava procedere con sistematicità. Per rispondere a questa obiezione noi riteniamo che sia utile (e, crediamo, sufficiente) intervenire nelle seguenti direzioni.

È importante innanzitutto superare tutti i vincoli temporali che oggi si frappongono all'esercizio del diritto - costituzionalmente protetto - di iniziativa referendaria. Come si ricorderà, già nel corso dell'*iter* di approvazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, ci fu chi manifestò fondate perplessità circa la stessa legittimità costituzionale di una disciplina che, nei fatti, avrebbe limitato la «fruibilità» dell'istituto referendario in tempi assai ristretti. D'altra parte non ha più giustificazione la preoccupazione di non sovrapporre la scadenza elettorale politica con l'indizione di consultazioni referendarie perchè, gradatamente, lo stesso istituto referendario ha subito un'importante modificazione, non presentandosi più come strumento affidato ai partiti politici che

- soccombenti in parlamento su un determinato provvedimento - volessero tentare di ribaltare la decisione parlamentare con un appello diretto al corpo elettorale, ma delineandosi finalmente come strumento a disposizione di altri soggetti organizzati - movimenti, associazioni, comitati per singole «issues» - che, senza «partitizzarsi» e senza ricercare un'autonoma legittimazione sul piano elettorale, possono però interagire efficacemente con le istituzioni rappresentative proprio attraverso gli istituti di democrazia diretta. Se dunque nel caso di un *referendum* promosso da partiti politici rappresentati in Parlamento è ben comprensibile che non si voglia sovrapporre - o avvicinare eccessivamente - la «prova d'appello» su un oggetto determinato (e cioè il *referendum* abrogativo) con la «prova» generale del consenso che ciascuna forza politica raccoglie nel corpo elettorale sui propri programmi (e cioè le elezioni per il rinnovo del Parlamento), i problemi e le esigenze sono evidentemente diversi quando l'iniziativa referendaria muove da altri soggetti. Ed è - crediamo - un obiettivo importante per il rinnovamento del sistema democratico nel suo insieme tentare di arricchire e diversificare la tipologia dei soggetti organizzati che interagiscono con i procedimenti istituzionali di decisione.

Altrettanto importante, ci sembra, operare sulla disciplina del giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari da parte della Corte costituzionale. Poichè siamo convinti che l'aumento del numero delle firme richieste per l'indizione del *referendum* sarebbe una soluzione incongrua rispetto ai problemi sollevati dall'uso distorto dell'istituto (giacchè un numero più alto dell'attuale impedirebbe a minoranze disorganizzate di avere accesso a questo strumento di democrazia diretta), ma siamo, coerentemente, altresì contrari ad un uso massiccio, indiscriminato e propagandistico del *referendum* (che rischia di svilirne il carattere e di vanificarne l'impatto), è nostra opinione che sia assolutamente necessario procedere in due direzioni. Per saggiare la serietà dei proponenti e quindi l'esistenza di una esigenza reale e sentita, è opportuno che venga individuato un livello minimo di firme da raccogliersi prima che la Corte costituzio-

nale sia chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità del *referendum*. Questo livello minimo potrebbe essere di cinquantamila firme (in ossequio a quanto disposto dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, l'altro strumento di democrazia diretta assimilabile al *referendum*). A questo punto, la Corte costituzionale dovrebbe pronunciarsi sull'ammissibilità.

Ad un altro inconveniente si deve, e facilmente si può, porre rimedio: quello della formulazione dei quesiti da sottoporre a *referendum*. Troppo spesso, infatti, alcune richieste di *referendum* (tipico il caso della caccia) sono state dichiarate inammissibili per semplici vizi di forma, per una adeguata formulazione. Appare quantomai opportuno individuare modalità di intervento tecnico da affidare alla Corte di cassazione, intese a riformulare correttamente i quesiti senza per questo far cadere la possibilità dei cittadini di pronunciarsi su quelle materie. Si potrebbe inoltre pensare alla formulazione di quesiti sintetici e

di maggior chiarezza da stampare sulle schede insieme al quesito tecnico formulato con la (purtroppo ineliminabile) farraginosità.

Onorevoli colleghi, ci auguriamo che la disponibilità manifestata dalla maggioranza e da alcuni suoi autorevoli esponenti nei confronti di «una revisione sistematica dell'intera legislazione referendaria» (sono parole del senatore Leopoldo Elia, della cui esperienza e competenza in materia non si può dubitare!) non sia già venuta meno. Le nostre proposte – sul piano della revisione costituzionale, con il progetto già presentato nella passata legislatura e riproposto all'inizio della legislatura in corso (atto Senato n. 24), comunque indispensabile per arricchire la tipologia dell'istituto referendario con le figure del *referendum* propositivo e di quello deliberativo su atti politici, e sul piano della disciplina di attuazione dell'articolo 75 della Costituzione – vogliono così essere uno stimolo ed insieme un banco di prova per un confronto politico che in ogni caso dovrà aprirsi all'indomani delle consultazioni referendarie dell'8 novembre.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 28 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

«Art. 28. - 1. Ai fini del giudizio di ammissibilità di cui al successivo articolo 33, il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione dei fogli contenenti almeno cinquantamila firme e dei certificati elettorali degli stessi 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 esser effettuato da almeno tre promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta».

Art. 2.

1. L'articolo 31 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è abrogato.

Art. 3.

1. L'articolo 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

«Art. 32. - 1. L'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina le richieste depositate ai sensi degli articoli 28 e 29 entro trenta giorni dal deposito, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità.

2. Entro il medesimo termine di trenta giorni l'Ufficio centrale rileva, con ordinanza, le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o presentatori un termine massimo di quindici giorni per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza.

3. Con la stessa ordinanza l'Ufficio centrale propone la concentrazione di quelle, tra le

richieste depositate, che rivelano uniformità o analogia di materia. Può altresì proporre che sulle schede per il *referendum*, al quesito formulato a norma dell'articolo 27, sia anteposta una formulazione sintetica del medesimo quesito.

4. 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.

5. Successivamente alla scadenza del termine fissato nell'ordinanza ed entro gli ulteriori quindici giorni, l'Ufficio centrale decide, provvedendo alla concentrazione di quelle tra esse che rivelano l'uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre che non presentano tali caratteri, e stabilendo l'eventuale formulazione sintetica dei quesiti referendari. L'ordinanza deve essere comunicata e notificata a norma dell'articolo 13».

Art. 4.

1. Al primo comma dell'articolo 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, le parole: «non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata» sono sostituite dalle altre: «non oltre trenta giorni dalla pronuncia della predetta ordinanza».

2. Al quarto comma del medesimo articolo 33, le parole: «entro il 10 febbraio» sono sostituite dalle altre: «entro quindici giorni».

Art. 5.

1. L'articolo 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

«Art. 34. - 1. Nel caso di *referendum* richiesto da parte di non meno di cinque consigli regionali, il Presidente della Repubblica, ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, indice con decreto il *referendum*, su deliberazione del Consiglio dei ministri, fissando la data di convocazione degli

elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno.

2. Nel caso di *referendum* di iniziativa popolare, i medesimi promotori di cui all'articolo 28 debbono depositare presso la cancelleria della Corte di cassazione tutti i fogli contenenti le firme in numero non inferiore a cinquantamila e i certificati elettorali dei sottoscrittori, entro tre mesi dalla comunicazione della sentenza della Corte costituzionale. Entro i successivi trenta giorni, l'Ufficio centrale provvede alla verifica ed al computo dei richiedenti al fine di accertare la regolarità della richiesta. L'Ufficio centrale può rilevare eventuali irregolarità ed invitare, se consentito, i presentatori a sanarle nei modi e nei termini di cui all'articolo 32. L'Ufficio centrale decide, con ordinanza definitiva, sulla regolarità della richiesta.

3. Dell'ordinanza è data d'ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Corte costituzionale, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo dell'ordinanza è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

4. Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, 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 e il 15 giugno.

5. Nel caso di più richieste di *referendum* giudicate legittime, regolari ed ammissibili in tempi successivi, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, può decidere con decreto la concentrazione delle operazioni di voto in una medesima giornata».

Art. 6.

1. Al terzo comma dell'articolo 37 le parole: «non superiore a sessanta giorni» sono sostituite dalle altre: «non superiore a centoventi giorni».