

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3574

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TONINELLI, COZZOLINO, CECCONI, DIENI, NUTI**

Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di svolgimento contemporaneo di *referendum* promossi ai sensi degli articoli 75 e 138 della Costituzione

Presentata il 2 febbraio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Gli istituti referendari introdotti dai Costituenti e colpevolmente attuati solo molto tempo dopo nell'ordinamento repubblicano rappresentano un elemento peculiare della forma di governo italiana, che ha consentito ai cittadini di esprimersi in numerosi casi, dando ai governanti indicazioni preziose che hanno mutato il corso della storia politica del Paese. Purtroppo, a causa della diffidenza verso questo strumento di democrazia da parte del potere rappresentativo e di alcuni suoi limiti che si sono manifestati nel corso del tempo, esso è oggi in grave declino. Da un lato, infatti, troppo spesso il potere politico ha posto nel nulla i risultati delle battaglie referendarie, disattendendone l'esito se non tradendolo palesemente con il suo intervento successivo. Dall'altro lato, la previsione costituzionale del *quorum* strutturale è

stata distorta dagli stessi attori politici, i quali lo hanno sfruttato per impedire che i *referendum* avessero validità, invitando i cittadini a non esprimersi e quindi a non sfruttare occasioni di democrazia e contrastando per tale via le proposte dei promotori dei *referendum* senza che i cittadini si esprimessero nel merito delle stesse. Infine, nel dibattito scientifico e politico sul tema, si è parlato diffusamente di inflazione dell'istituto referendario, conseguente all'eccessivo ricorso a uno strumento che, per le ragioni esposte, non incideva come avrebbe dovuto.

La presente proposta di legge interviene mediante modifiche puntuali e circoscritte alla legge n. 352 del 1970, attuativa dei *referendum* abrogativi di cui all'articolo 75 della Costituzione e dei *referendum* costituzionali di cui all'articolo 138 della Costituzione, disponendo che, quando si ve-

rifichino le condizioni per le quali è ragionevolmente ipotizzabile che due diversi appuntamenti referendari, di tipo abrogativo e costituzionale e quindi di livello nazionale, si svolgano in periodi temporali vicini, il Presidente della Repubblica, nell'indire i *referendum*, debba fare in modo che essi si svolgano contemporaneamente, nella medesima data.

In questo modo i cittadini sono chiamati una sola volta a esprimersi e in tale circostanza hanno la possibilità di decidere su diverse questioni. Ciò è quanto accade già nei sistemi che hanno esperienze di democrazia diretta più avanzate, quale quelle degli Stati Uniti d'America, in cui sono previsti gli istituti di iniziativa legislativa popolare, e in Svizzera. In questi sistemi le consultazioni per *referendum* di rango legislativo e per *referendum* di rango costituzionale sono previste nella stessa data.

Con le modifiche previste dalla presente proposta di legge si migliorerebbe la qualità della partecipazione, deflazionando l'istituto referendario nei casi in cui le convocazioni riguardino tutti i cittadini italiani, cioè nei casi dei *referendum* abrogativi e dei *referendum* costituzionali. Ma vi è un'altra rilevante ragione alla base della presente proposta di legge: quella relativa ai risparmi che deriverebbero dall'abbinamento dei *referendum* abrogativi e di quelli costituzionali, ovvero dalla convocazione nella medesima data di due consultazioni che a distanza di breve tempo si dovrebbero necessariamente svolgere su scala nazionale.

Secondo uno studio autorevole risalente all'anno 2009, l'accorpamento della consultazione referendaria prevista per quell'anno con le elezioni europee, appuntamenti elettorali che coinvolgevano l'intero corpo elettorale nazionale, avrebbe comportato, tra costi diretti e indiretti, un risparmio stimato in circa 400 milioni di euro. Pertanto, la proposta di legge garantirebbe anche un rilevante contenimento della spesa pubblica, ponendosi in linea con le disposizioni in materia di « *election day* » referendario già previste dalla legge n. 352 del 1970 e successivamente ribadite

dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Da queste norme sono infatti previsti l'accorpamento della data di convocazione di due o più *referendum* costituzionali con quella di eventuali *referendum* per le variazioni territoriali nonché la concentrazione della consultazione per diversi *referendum* abrogativi in un'unica data.

L'articolo 1 della proposta di legge interviene sulla normativa vigente, stabilendo che qualora sia richiesto un *referendum* costituzionale in un momento compreso tra la dichiarazione di legittimità di un *referendum* abrogativo e la data di svolgimento dello stesso, la Corte di cassazione ne dia comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte costituzionale nonché ai promotori di quel *referendum* abrogativo costituiti in forma di comitato che hanno raccolto le firme dei 500.000 elettori e ai consigli regionali di cui all'articolo 75 della Costituzione. L'articolo 2 stabilisce che, ricevuta tale comunicazione, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, non proceda all'indizione di *referendum* abrogativi o annulli con decreto i *referendum* abrogativi eventualmente già indetti, fino alla comunicazione dell'ordinanza della Corte di Cassazione con cui si stabilisce se la richiesta di *referendum* costituzionale è stata ritenuta ammissibile. Una volta ricevuta tale comunicazione, il *referendum* è indetto con decreto, fissando la data della consultazione in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione, in modo che, nel caso in cui la richiesta di *referendum* costituzionale abbia avuto esito positivo, i *referendum* abrogativi e quello costituzionale si celebrino nella stessa data.

L'articolo 3 interviene sulla disciplina vigente per il diverso caso in cui sia stata dichiarata legittima la richiesta di uno o più *referendum* abrogativi da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* mentre è in corso il procedimento per il *referen-*

*dum* costituzionale. Anche in questo caso, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, ritarda l'indizione del *referendum* costituzionale o annulla il *referendum* già indetto, fino all'esito del procedimento per il *referendum* abrogativo innanzi alla Corte costituzionale. Quindi, indice il *referendum* costituzionale fissando la data in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno, in modo che, nel caso in cui la richiesta di *referendum* abrogativo sia stata ammessa dalla Corte costituzionale, i *referendum* abrogativo e costituzionale si celebrino nella stessa data.

L'articolo 4 rende applicabili le nuove disposizioni già dalla data di entrata in vigore della legge, qualora siano state già fissate o siano da fissare convocazioni per *referendum* abrogativi o costituzionali. In questo caso, la convocazione fissata è ritardata o annullata fino al momento in

cui le procedure per l'indizione dei *referendum* in corso non giungano a compimento con le pronunce della Corte di cassazione e della Corte costituzionale sulla loro ammissibilità. Concluse tali procedure, i *referendum* ammessi sono nuovamente indetti con decreto fissando la nuova data di convocazione per gli elettori dei *referendum* abrogativo e costituzionale in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto, stabilita in modo che i *referendum* si svolgano contemporaneamente con un'unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno e realizzando in questo modo un « *election day* referendario » per le consultazioni referendarie di scala nazionale che coniughi il miglior uso delle risorse democratiche dell'ordinamento con un rilevante e quanto mai necessario contenimento della spesa pubblica.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. All'articolo 4 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Qualora il deposito della richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione avvenga in un momento compreso tra la data di emanazione di un'ordinanza definitiva sulla legittimità della richiesta di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione ai sensi dell'articolo 32, sesto comma, della presente legge, che abbia dichiarato la legittimità del *referendum* e la data di convocazione degli elettori di cui all'articolo 34 della presente legge per un *referendum* la cui legittimità sia stata dichiarata con la citata ordinanza definitiva, la Corte di cassazione ne dà immediata comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte costituzionale. Tale comunicazione deve essere altresì notificata a mezzo ufficiale giudiziario, entro cinque giorni, rispettivamente ai presentatori della richiesta dei 500.000 elettori o ai delegati dei cinque consigli regionali che hanno presentato la richiesta di *referendum* di cui sia stata dichiarata, con l'ordinanza definitiva, la legittimità da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* ».

## ART. 2.

1. All'articolo 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Ricevuta dalla Corte di cassazione la comunicazione di avvenuto deposito della richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione, il Presidente

della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, nel caso in cui non abbia indetto il *referendum* di cui al primo comma del presente articolo avendo ricevuto la comunicazione della sentenza della Corte costituzionale di cui al medesimo comma, deve ritardare l'indizione del *referendum* fino alla ricezione della comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* di cui all'articolo 13 della presente legge. Nel caso in cui da tale comunicazione risulti che la Corte di cassazione abbia dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione ai sensi dell'articolo 4, la convocazione degli elettori per il *referendum* di cui al presente articolo è fissata in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione, facendola coincidere con quella per il *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione la cui richiesta sia stata dichiarata ammissibile dalla Corte di cassazione.

Ricevuta dalla Corte di cassazione la comunicazione di avvenuto deposito della richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, nel caso in cui abbia indetto un *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione per il quale non si sia ancora svolta la convocazione degli elettori, annulla con decreto il *referendum* già indetto, fino alla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* di cui all'articolo 13 della presente legge, contenente l'ordinanza che decide sulla richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai *referendum* già indetti e sospesi ai sensi del secondo comma.

Ricevuta dalla Corte di cassazione la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* di cui all'articolo 13, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, entro cinque giorni indice nuovamente con decreto il *referendum* di cui al presente articolo.

La nuova data di convocazione degli elettori per il *referendum* di cui al presente articolo è fissata in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione. Nel caso in cui la Corte di cassazione abbia dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione ai sensi dell'articolo 4 della presente legge, la convocazione degli elettori per il *referendum* di cui al presente articolo è fissata facendola coincidere con quella per il *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione ».

### ART. 3.

1. All'articolo 15 della legge 25 maggio 1970, n. 352, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Qualora il Presidente della Repubblica riceva la comunicazione dell'ordinanza di cui all'articolo 32, sesto comma, della presente legge, con la quale sia stata dichiarata in via definitiva la legittimità della richiesta di uno o più *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione, deve ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dal primo comma del presente articolo, l'indizione del *referendum* di cui al medesimo primo comma, in modo che, nel caso in cui la Corte costituzionale, con la sentenza di cui all'articolo 33 della presente legge, dichiari l'ammissibilità di uno o più *referendum*, il *referendum* o i *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione e il *referendum* o i *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione si svolgano contemporaneamente con un'unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno.

Qualora il Presidente della Repubblica riceva comunicazione dell'ordinanza di cui all'articolo 32, sesto comma, della presente legge con la quale viene dichiarata in via definitiva legittima la richiesta di uno o più *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione dopo l'indizione del *referendum* di cui al primo comma, egli, su

deliberazione del Consiglio dei ministri, annulla con decreto la convocazione del *referendum* già indetto fino alla comunicazione della sentenza della Corte costituzionale di cui all'articolo 33 della presente legge. Ricevuta la comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice nuovamente con decreto il *referendum* di cui al primo comma, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno, in modo che il *referendum* o i *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione e il *referendum* o i *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno ».

ART. 4.

(*Disciplina transitoria*).

1. Qualora alla data di entrata in vigore della presente legge siano già state depositate richieste di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione presso la Corte di cassazione e il Presidente della Repubblica abbia indetto o debba indire uno o più *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione, per i quali la convocazione degli elettori sia fissata o debba essere fissata per l'anno solare in corso, ovvero sia stata dichiarata la legittimità della richiesta di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione dall'Ufficio centrale per il *referendum* istituito presso la Corte di cassazione e il Presidente della Repubblica abbia indetto o debba indire uno o più *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione, per i quali la convocazione degli elettori sia fissata o debba essere fissata nei sei mesi successivi, il Presidente della Repubblica ritarda l'indizione dei *referendum* da indire o, su deliberazione del Consiglio dei ministri, emana decreti di annullamento dei *referendum* le cui convocazioni siano state già fissate per l'anno solare in corso.

2. Qualora alla data di entrata in vigore della presente legge siano già state ricevute le comunicazioni di cui all'articolo 13 della legge 25 maggio 1970, n. 352, relative all'ordinanza della Corte di cassazione con cui si decide sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione e alla sentenza della Corte costituzionale con cui si decide sull'ammissibilità della richiesta del *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, emana il decreto di indizione di uno o più *referendum*, fissando la nuova data di convocazione per gli elettori di uno o più *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione e di uno o più *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione, i quali siano stati dichiarati ammissibili, in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto, fissata in modo che il *referendum* o i *referendum* di cui all'articolo 138 della Costituzione e il *referendum* o i *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione si svolgano contemporaneamente con un'unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno.

3. Le disposizioni di cui alla presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione della medesima legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

