

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4402

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELTRANDI, BERNARDINI, FARINA COSCIONI, MECACCI,  
MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI**

Modifica all'articolo 75 della Costituzione concernente la soppressione del *quorum* funzionale del *referendum* abrogativo

Presentata il 6 giugno 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Logica e civiltà democratica richiedono che si abroghi finalmente dall'ordinamento giuridico l'anomalia antireferendaria rappresentata dal *quorum* prescritto per la validità del *referendum* abrogativo. Nel nostro ordinamento non è necessario il raggiungimento di un determinato *quorum* perché i risultati delle elezioni politiche, amministrative e del *referendum* costituzionale siano considerati validi, mentre esso è previsto per il solo *referendum* abrogativo di una legge ordinaria.

Quindi, affinché sia approvata la proposta di abrogare una legge in vigore mediante *referendum*, l'articolo 75 della Costituzione richiede non solo che quella proposta ottenga la maggioranza dei voti validamente espressi, ma anche che alla votazione partecipi la maggioranza assoluta degli aventi diritto.

Naturalmente, i Costituenti furono mossi dall'intenzione di evitare che una minoranza troppo risicata di elettori potesse intervenire su materie complesse o delicate e alterare decisioni faticosamente elaborate in Parlamento. Si limitarono quindi a trasporre meccanicamente sul *referendum* la regola del doppio *quorum*, funzionale e deliberativo, normalmente adottata per gli organi assembleari, che tuttavia possono applicarla con flessibilità.

In democrazia, però, dovrebbe valere non solo il principio capitario, in base al quale ad una testa corrisponde un voto, ma anche quello inverso, in base al quale le teste che si disinteressano al voto non possono poi partecipare alla determinazione del risultato stesso, risultato a cui non è interessato colui che non partecipa al voto, dimostrando proprio con l'astensione il suo disinteresse. È questo il prin-

cipio che presiede all'uso della « prima scheda » di cui dispone il cittadino, quella elettorale.

Secondo l'ordinamento vigente, invece, la « seconda scheda » di cui dispone l'elettore, quella referendaria, nel caso in cui il *quorum* non venga raggiunto, è privata di ogni efficacia: il voto referendario, anche ottenendo percentuali di consenso ben al di sopra del minimo sufficiente e necessario alla vittoria, la metà più uno dei voti validamente espressi, non può avere alcun effetto abrogativo sulla legislazione e non può perciò cambiare lo *status quo*.

Come detto, si voleva solo evitare che una piccola minoranza potesse abrogare una legge votata dalla maggioranza dei cittadini rappresentati in Parlamento. Di fronte a una legge, approvata dalla maggioranza politica, l'abrogazione popolare poteva essere consentita solo se a votare fosse andata una maggioranza uguale e contraria. Il *quorum*, dunque, era concepito come strumento non per legittimare l'astensione ma deliberatamente per contrastarla.

L'evoluzione dei comportamenti di (non-)voto ha tuttavia alterato profondamente il significato e gli effetti di quella norma. È infatti di solare evidenza come i soggetti favorevoli al mantenimento dello *status quo* abbiano la possibilità di attuare una strategia ostruzionistica e sleale, detta anche sabotaggio del *quorum*, pratica consistente nel non partecipare al voto referendario e nell'invitare altri elettori a non prendere parte alla votazione, al solo fine di renderla invalida. La crescita dell'astensionismo consente infatti fin troppo agevolmente ai sostenitori dello *status quo* di opporsi ad un eventuale *referendum* abrogativo evitando di recarsi alle urne.

Questa tendenza all'astensione elettorale è considerata da più parti come un fenomeno lineare. E così è, probabilmente, nel medio termine. Può anche darsi che ad un certo punto la curva cominci ad invertirsi, ma è più facile che nei prossimi anni continui a pendere dalla stessa parte. Tale tendenza però, come già detto, non si esprime in maniera omogenea per tutti i tipi di elezioni. Il tasso di partecipazione

non è mai stato e non è oggi eguale per le elezioni politiche nazionali, per le elezioni europee, per le elezioni comunali o regionali o per i *referendum*.

Non solo: è importante considerare che le tendenze di decremento della partecipazione non sono egualmente rapide per ciascuno di questi tipi di elezioni.

Il discorso è ancor più complesso per quanto riguarda i *referendum*. È importante distinguere i *referendum* in tre categorie. Ciò permette di mettere in luce alcuni fattori costanti davvero sorprendenti.

In una prima categoria si possono far rientrare i *referendum* su cui tutti i principali partiti hanno dovuto prendere una posizione netta, essendo stati costretti a politicizzarli per difendere loro interessi vitali o i confini del loro territorio di caccia elettorale. Si tratta anche di *referendum* in cui sono state messe a confronto (o sono state « testimoniate » in forma quasi unanime) convinzioni fortemente radicate nella popolazione. Sono insomma *referendum* su questioni ritenute fondamentali dagli elettori e in grado di sollecitare il massimo grado di partecipazione. E il caso delle consultazioni sul divorzio (1974) e sull'aborto (1981), sul finanziamento pubblico dei partiti (1978), sulla scala mobile (1985) e di quella del 1993 sul sistema elettorale del Senato, che sancì il passaggio al metodo maggioritario. Rientrerebbe ovviamente a pieno titolo in questa categoria, se non avessimo limitato l'analisi ai *referendum* abrogativi sulla legislazione ordinaria, anche quello costituente del 1946. Al contrario, nonostante le apparenze, non vi rientra, e non solo a causa della sua atipica connotazione giuridica, il *referendum* di indirizzo del 1989 per il conferimento di poteri costituenti al Parlamento europeo. Quel *referendum*, infatti, con tutta probabilità non avrebbe raggiunto un livello di partecipazione tanto elevato se non si fosse svolto in concomitanza con le elezioni europee.

In una seconda categoria ricadono i *referendum* che hanno riguardato decisioni di politica pubblica di rilievo, che pur promosse da gruppi politici non maggio-

ritari, sono state tematizzate e fatte oggetto di prese di posizione da parte di tutti i principali partiti. Tuttavia per una deliberata strategia di comunicazione della partitocrazia e degli *opinion leader*, tesa a mettere i *referendum* in secondo piano, sono stati percepiti dagli elettori come secondari e hanno richiamato alle urne tendenzialmente solo le persone con un alto grado d'interesse per la politica. E il caso dei *referendum* sulla responsabilità civile dei giudici (1987), sulla preferenza unica (1991), sulle televisioni e sulla rappresentanza sindacale (1995), sull'abolizione della quota proporzionale (1999).

Un'ulteriore categoria è costituita dai *referendum* che, per effetto delle strategie di comunicazione pubblica degli *opinion leader* e dei gruppi dirigenti dei partiti maggiori, sono stati artatamente descritti agli elettori come marginali, benché non lo fossero, come affare privato di gruppi minoritari, nonostante che ciò fosse falso e ingannevole, e di fronte ai quali una quota rilevante di elettori ha ricevuto quasi un messaggio subliminale il cui contenuto mirava a convincerli che sarebbe stato meglio non fossero stati indetti. Si tratta dei *referendum* « dei verdi » e « dei cacciatori » (1990), « dei radicali » (1997, 2000 e 2005), o « della CGIL » (2003).

L'ipotesi che emerge dall'analisi dei dati è insomma che l'opinione pubblica, sulla base degli stimoli ricevuti dai mezzi di comunicazione di massa e dalle posizioni prese dai *leader* politici, strumentali ad un predeterminato fine, l'inutilizzabilità del *referendum*, tenda a classificare intuitivamente i *referendum* in una di queste tre categorie. La prova che, nella percezione degli elettori, si tratti di tre categorie distinte di *referendum* è data dalla straordinaria regolarità con cui si ritrovano allineati i tassi di partecipazione. Si noti che uno stesso tema, quello istituzionale ad esempio, può passare da una categoria all'altra, a seconda dei tempi, dei modi della sua inclusione nell'agenda pubblica e, soprattutto, dall'informazione che viene diffusa circa il suo contenuto.

Nel 1991 (prima di Tangentopoli) il tema istituzionale non riscuoteva che l'in-

teresse degli elettori più informati e inclini a partecipare. Nel 1993, quando divenne il canale per esprimersi sui fondamenti della politica, è passato in « prima categoria ». Nel 1997 e nel 2000, annegato tra una serie di altre materie, è stato rubricato tra i *referendum* « privati ».

Anche per questo, la tendenza al decremento della partecipazione è più contenuta nel caso dei *referendum* appartenenti alla prima categoria, che segue sostanzialmente la linea di tendenza della partecipazione alle elezioni politiche, mentre è molto più rapido per le altre due.

Naturalmente, come si è detto, il fatto che un *referendum* ricada — nella percezione degli elettori — in una di queste tre categorie dipende dalle strategie dei dirigenti politici e dai mezzi di comunicazione di massa. Inizialmente suggerita in occasione del *referendum* del 1985 sulla scala mobile, la carta dell'astensionismo strategico è stata poi più volte giocata dagli oppositori dei *referendum*.

Come si è già detto, ferma la necessità del raggiungimento del *quorum* del 50 per cento dei votanti per la validità dei risultati, chi si oppone può farsi forte di un astensionismo naturale crescente e vanificare con sforzi quindi decrescenti l'iniziativa dei suoi antagonisti. Così, mentre questa strategia non fu sufficiente a Craxi per vanificare il *referendum* del 1991 sulla preferenza unica, lo è stata per i proporzionalisti di vari orientamenti in occasione del *referendum* del 1999.

Se le categorie identificate sono vagamente corrette, i partiti che oggi volessero mettere a repentaglio la validità di un *referendum* non hanno necessariamente bisogno di propagandare in maniera esplicita e martellante l'astensione. Se è un'intera coalizione (o quasi) a preferire che il *referendum* risulti inefficace, è sufficiente che i capi di quella coalizione evitino di pronunciarsi sul merito, con l'opportuno corollario rappresentato dal silenziamento degli organi di informazione. In questo modo il *referendum* verrà percepito dall'opinione pubblica come non fondamentale e con ogni probabilità il *quorum* non sarà raggiunto.

Preso atto che i « *referendum* delle opposizioni » hanno poche opportunità di essere efficaci (potrebbero raggiungere il *quorum*, ma solo se la partitocrazia fosse certa di vincerli), rimangono in gioco eventuali *referendum* proposti da attori esclusi dal potere ma non necessariamente ad esso ostili, che abbiano ad oggetto temi su cui tanto l'opposizione quanto la maggioranza siano internamente divise.

È inoltre più probabile che il *quorum* venga raggiunto laddove l'esito del *referendum* sia incerto e prevedibilmente favorevole ai sostenitori dello *status quo* e i temi in discussione non siano considerati vitali da questi ultimi, cosicché essi preferiscano scendere in campo, prendendosi qualche rischio, pur di portare a casa una vittoria simbolicamente « definitiva » nei confronti dei loro antagonisti.

Con tutta probabilità in questo caso l'esito del *referendum* (che vincano i promotori o i sostenitori dello *status quo*) sarà determinato da una maggioranza relativa di elettori piuttosto bassa.

Al contrario, se è molto probabile che l'esito del *referendum* sia favorevole ai proponenti, e a maggior ragione se i temi in discussione sono considerati vitali dai sostenitori dello *status quo*, è prevedibile che questi ultimi, anche se non sono formalmente coalizzati, optino tutti o nella gran parte per la « strategia dell'astensione ». Il *quorum* non verrà raggiunto e il *referendum* non sarà efficace, sebbene, al contrario che nel caso precedente, vi sia a favore di una delle due alternative in gioco una maggioranza relativa di elettori piuttosto elevata (talmente elevata da impensierire i sostenitori dello *status quo* e da indurli ad astenersi).

Il « secondo paradosso del *quorum* » recita così: se i sostenitori del *referendum* sono relativamente pochi e il tema in discussione è poco rilevante può anche darsi che il *quorum* si raggiunga ed è anche possibile che i primi abbiano la meglio; se i sostenitori del *referendum* sono molti e il tema è considerato vitale dagli oppositori è praticamente impossibile che il *quorum* si raggiunga e, quindi, che il quesito venga approvato.

In pratica, se tutti gli elettori e gli attori politici si comportassero in modo razionale rispetto ai loro scopi (hanno già dimostrato di saperlo fare) ed evitassero quindi di votare quando temono di rimanere in minoranza su temi che considerano vitali, potrebbero passare solo i *referendum* sostenuti dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto, che equivale ad una maggioranza qualificata piuttosto ampia (all'incirca pari ai tre quarti) degli elettori politicamente attivi.

Il « secondo paradosso » ha un corollario. È più probabile che i sostenitori dello *status quo* raccolgano la sfida dei promotori se nella stessa tornata vengono messi in votazione *referendum* su dimensioni tematiche (*issue dimension*) che attraggono settori diversi dell'elettorato. In questo caso ciascuno dei gruppi favorevoli allo *status quo* in relazione ad una specifica materia, per decidere come comportarsi, oltre a valutare la consistenza elettorale dei sostenitori del relativo *referendum*, deve anche considerare il possibile comportamento dei gruppi interessati ad altre tematiche. Non potendosi escludere l'eventualità che almeno uno di tali gruppi scelga di partecipare al voto, o che componenti diverse dell'elettorato si mobilitino a favore di uno dei *referendum* senza rifiutare le altre schede, tenderanno a crescere le aspettative di un raggiungimento del *quorum*, cosicché diventerebbe razionale per tutti i gruppi interessati partecipare al voto.

I *referendum* radicali del 1995 (su orario dei negozi, sistema radiotelevisivo, rappresentanza sindacale e molto altro) hanno registrato in media una partecipazione del 57 per cento degli elettori e sono stati approvati o respinti, in media, grazie al voto del 30 per cento degli aventi diritto. Al contrario, i tre *referendum* del 1990 sulla caccia (boicottati dai cacciatori) e il *referendum* del 1999 sulla quota proporzionale (boicottato dai proporzionalisti) furono approvati rispettivamente dal 38 per cento (in media) e dal 43 per cento degli aventi diritto. Questi ultimi *referendum* non risultarono tuttavia efficaci perché, come è noto, il *quorum* non fu

raggiunto. Si noti peraltro che in ben 10 casi su 23 è stata sufficiente una maggioranza relativa di elettori (non di votanti) inferiore al 43 per cento affinché il quesito referendario fosse approvato.

Viste le premesse, è proprio finita l'era dei *referendum* in Italia? Dipende. Ad avviso di parte della dottrina: 1) i *referendum* hanno favorito la bipolarizzazione e proprio per questo non sono più necessari; 2) essi sono destinati a riemergere solo nei momenti in cui la logica maggioritaria dovesse entrare in crisi.

Tali argomenti non sembrano persuasivi, infatti la prima proposizione è vera solo in parte. I *referendum* istituzionali hanno certamente favorito la bipolarizzazione per il loro contenuto specifico. È invece discutibile l'ipotesi secondo cui la « bipolarizzazione » possa essere stata favorita da una sequenza di consultazioni su « alternative binarie »; né è vero che la bipolarizzazione tenda a riassorbire nel suo seno tutte le possibili alternative binarie rilevanti per gli elettori. La maggior parte delle alternative binarie rilevanti per gli elettori si colloca in dimensioni dello spazio politico tra loro non sovrapponibili e comunque non sovrapponibili all'asse sinistra-destra. Così potrebbe benissimo continuare ad essere in futuro. Se ad esempio venissero posti in votazione *referendum* sul voto agli immigrati, sui crocifissi nelle scuole e sulle pensioni, in ciascuna consultazione gli elettori si dividerebbero secondo una logica « binaria » ma in maniere nel complesso tutt'altro che congruenti con la logica bipolare del sistema partitico. Di più: tanto nel contesto maggioritario, così come in quello della Prima Repubblica, sono proprio i temi cosiddetti « trasversali » (quelli che si situano in dimensioni dello spazio politico non sovrapponibili all'asse sinistra-destra) a risultare più promettenti per i politici che vogliono far buon uso del *referendum*. Gli stessi *referendum* radicali degli anni settanta del passato secolo erano finalizzati a creare le condizioni di una democrazia realmente popolare e non semplicemente a sconvolgere i giochi che avrebbero potuto, nel medio termine, portare a

un bipolarismo basato sulle « due chiese ». Del resto, l'esistenza di blocchi decisionali su temi « trasversali » potrebbe essere ancora più accentuata in epoca maggioritaria rispetto al passato. Infatti, al contrario che nella Prima Repubblica, le alleanze non sono facili da gestire sul piano parlamentare (se non a rischio di mettere in crisi il Governo e la legislatura) mentre, così come nella Prima Repubblica, rimangono piuttosto profonde su alcune dimensioni tematiche le distinzioni all'interno delle due coalizioni. Inoltre, il *referendum* deve svolgere un necessario ruolo di tutela d'ultima istanza da parte dell'opposizione nei confronti di decisioni della maggioranza considerate intollerabili anche per una parte dei suoi stessi elettori.

Il *referendum* rappresenta la forma moderna, attualizzata e nonviolenta del diritto di resistenza, degna erede delle soluzioni liberali proposte nel corso dei secoli passati dai pensatori più illuminati e affrancati dal potere.

Non sarebbe necessario che il *referendum* svolgesse un tale ruolo se il sistema istituzionale italiano fosse davvero quello di un « Paese normale », nel quale cioè esista il pieno e condiviso riconoscimento dei diritti degli elettori, fatto di adesione alle regole di correttezza ed equilibrio derivanti da una visione costituzionale delle istituzioni democratiche. Poiché, invece, la classe partitocratica al potere continua a negare tale riconoscimento, si rischia di assistere ad una sequenza di colpi di mano (giudiziari e non solo tali) e regolamenti di conti, per impedire lo svolgimento dei *referendum*.

La possibilità di ricorrere al *referendum* (qualora fossero risolti i problemi legati al *quorum* di cui si è detto in precedenza) costituirebbe un opportuno deterrente. Il *referendum*, qualora fossero superati i paradossi del *quorum*, potrebbe essere addirittura utile per « completare la transizione », perché costituirebbe un fattore di moderazione tra i due poli apparentemente in contrasto tra loro, nella sostanza alleati contro il popolo per impedirgli di esprimersi direttamente su questioni ritenute, a torto, di esclusiva perti-

nenza della partitocrazia, basato prevalentemente su un meccanismo di reazioni attese. Sarebbe un incentivo a non effettuare colpi di mano e regolamenti di conti.

Sul piano empirico poi, non esiste alcuna correlazione tra intensità del ricorso al *referendum* e grado di consensualismo o maggioritarismo dell'assetto politico-istituzionale. Oltre all'Italia, che detiene la posizione di testa, fanno parte delle democrazie referendarie gli Stati Uniti d'America, la Svizzera, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Francia, l'Irlanda, la Danimarca, e cioè tanto democrazie maggioritarie quanto democrazie consensuali.

Se gli argomenti sin qui proposti sono convincenti, non sussistono ragioni per abbandonare il *referendum* al destino cui sembrano condannarlo i « paradossi del *quorum* ». E per renderlo nuovamente efficace c'è un solo modo: modificare l'articolo 75 della Costituzione.

È per questo motivo che presentiamo la presente proposta di legge costituzionale, proprio per espungere il *quorum* referendario dall'ordinamento giuridico, essendo divenuto una tutela dannosa perché l'astensione dal voto rappresenta la scorciatoia per affossare una legittima, lunga e faticosissima richiesta di *referendum* popolare. Utilizzando l'astensionismo fisiologico (non vota normalmente il 25-30 per cento degli aventi diritto), è oggi sufficiente convincere a non votare una minoranza di cittadini (pari al 20-25 per cento circa dell'elettorato) per boicottare qualsiasi *referendum*. Di fronte all'astensione, in altri termini, qualsiasi richiesta di *referendum* abrogativo nasce morta. Basta guardare alla storia repubblicana.

Non è quindi peregrino chiedersi a quali condizioni e in che misura sia ancora plausibile che un qualsiasi *referendum* possa risultare efficace se lo strumento referendario, fermo restando il modo in cui è disciplinato, è ormai quasi del tutto inservibile. Poiché la radice del male sta nei mutati comportamenti di voto e in particolare nel crescente tasso innaturale di astensionismo indotto, è da lì che bisogna iniziare.

I radicali hanno dedicato una parte importante della propria analisi politica agli effetti partitocratici derivanti dall'ostracismo perpetrato ai danni della Costituzione, con particolare attenzione per i *referendum*, analizzando in dettaglio i tanti ostacoli frapposti al suo legittimo e valido svolgimento: dallo scioglimento anticipato delle Camere all'emanazione frettolosa di norme per impedire la consultazione popolare, dalla scarsa o totalmente mancante informazione alla giurisprudenza della Corte costituzionale non sempre coerente con il dettato della Costituzione e con la sua stessa giurisprudenza precedente, sino all'utilizzo fraudolento dell'invito all'astensione come mezzo per sterilizzare gli effetti del *referendum*.

Per questo motivo si propone che chi si astenga dalla partecipazione al voto non possa poi essere decisivo per determinare gli effetti del voto stesso. Si propone, come soluzione legislativa conseguente, l'abrogazione del *quorum* per evitare la prosecuzione nell'utilizzo antidemocratico, sleale e dannoso che ne è stato fatto.

Per completare il quadro, nel quale si colloca la presente proposta, è utile ripercorrere per sommi capi l'evoluzione storica dell'istituzione referendaria, quale si è venuta configurando nella prassi costituzionale degli ultimi decenni, rinviando — per una più completa ricostruzione — alla pubblicazione « A futura memoria (se la memoria ha un futuro) — La peste italiana », consultabile nel sito *internet* [www.radicali.it/download/pdf/peste\\_italiana.pdf](http://www.radicali.it/download/pdf/peste_italiana.pdf), che noi radicali abbiamo redatto come forma di *Satyagraha*, ossia come ricerca della verità, per coltivare speranza e consegnare conoscenza, ricercando un rimedio al male che attanaglia la nostra politica, le nostre istituzioni, la nostra stessa vita, evocando nel titolo lo splendido romanzo di Camus e l'insegnamento in esso contenuto.

Il Male, negli anni in cui scriveva il premio Nobel per la letteratura, era il totalitarismo. Camus lo rappresentò metaforicamente nell'epidemia di peste che colpisce una città per lui simbolica. Orano: luogo amato, appartato e chiuso, luogo

« neutro », e quindi ideale per fornire alla vicenda un'estensione universale. Ed è proprio ad Orano che, una mattina, il dottor Rieux trova casualmente e inaspettatamente la carogna di un topo, da cui si diffonde con rapidità vertiginosa un'epidemia di peste, il cui bacillo era considerato scomparso. Nella città isolata, alcuni abitanti si adattano alla nuova situazione, altri si ostinano a ignorare il nuovo flagello, pochi capiscono. La lotta comincia, ed è durissima. Il dottor Rieux, il suo amico Tarrou, il modesto Grand, lo scettico Rambert, che finalmente ha capito che la peste riguarda tutti, continuano una lotta sfibrante. L'epidemia dilaga e miete un numero sempre crescente di vittime. Chi lotta s'accorge di non avere alcuna possibilità di successo. E tuttavia continua a combattere: strenuamente, angosciosamente. Ma ecco, così com'era cominciata, la peste indietreggia e lentamente scompare. Tarrou morirà e il dottor Rieux, dopo tanta solitudine, scopre la felicità forte e confusa dei suoi concittadini, ansiosi di cancellare l'isolamento e la separazione, desiderosi di tornare a quella tranquillità cui aspirava Tarrou. Non si sa per quale motivo la peste sia scomparsa. Ma si sa che alcuni uomini avevano opposto resistenza, si erano trasformati in medici di un'intera comunità. Orano finalmente respira. Orano è finalmente libera.

La medesima libertà auspichiamo per il Paese dalla « Costituzione più bella del mondo ».

Tornando quindi alla Costituzione, il *referendum* abrogativo fu la straordinaria invenzione dei Costituenti, i quali, avendo vissuto l'esperienza del regime fascista, temevano anche la forma più insidiosa di dittatura, quella della maggioranza parlamentare. Con esso attribuirono dunque al cittadino una « seconda scheda », accanto a quella propriamente elettorale: la scheda referendaria, con cui avrebbe potuto cancellare le leggi sbagliate che al Parlamento fosse occorso di approvare.

Tuttavia, per lungo tempo a questa possibilità non fu data attuazione: si è parlato a tale riguardo di una « conven-

zione antireferendaria » (Bettinelli), sintomo iniziale del processo di snaturamento e svuotamento della Costituzione attuato dai partiti che cominciavano a impadronirsi del sistema politico.

Solo dopo oltre vent'anni, la legge 25 maggio 1970, n. 352, concludeva questa fase, introducendo peraltro una serie di limiti — principalmente di tipo temporale — allo svolgimento dei *referendum*. Le clausole dilatorie previste da tale legge trovarono subito applicazione in occasione del primo *referendum*, quello riguardante la legge sul divorzio, rinviato a causa dello scioglimento delle Camere, mentre i partiti del cosiddetto « arco costituzionale » rappresentati in Parlamento si adoperavano per tentare di approvare proposte legislative che, modificando la legge sul divorzio, valessero ad impedire lo svolgimento del *referendum* stesso, che tuttavia poté finalmente svolgersi nel 1974, confermando, con un'ampia partecipazione al voto (87,7 per cento), la validità della legge.

Negli anni successivi, la giurisprudenza della Corte costituzionale, nell'esercizio del potere di giudicare sull'ammissibilità dei *referendum*, si distaccò da una lettura tassativa dei limiti previsti dall'articolo 75 della Costituzione per sostenere — sulla base di una lettura logico-sistematica delle norme costituzionali — l'esistenza di ulteriori limiti alla proponibilità di quesiti referendari. Nel tempo, questa giurisprudenza costituzionale si è venuta perfezionando in un complesso di ragioni di inammissibilità a tal punto articolato, da rendere sovente difficile soddisfarle tutte e da dar luogo a pronunzie criticate dalla dottrina (tra i primi, fin dal 1978, Baldassarre, Tarello, Giuseppe Ugo Rescigno) per il loro carattere talora antinomico. Tale situazione è stata efficacemente sintetizzata dal Presidente emerito della Corte costituzionale Livio Paladin, il quale, in tema di ammissibilità del *referendum*, ebbe ad affermare che « l'unica certezza è l'incertezza ».

Il 3 marzo 1978 la medesima Corte riconobbe la legittimazione dei comitati promotori dei *referendum* alla proposizione di conflitto di attribuzione in qualità

di potere dello Stato, in quanto esercitano funzioni pubbliche costituzionalmente garantite e sono competenti a dichiarare la volontà dei firmatari. Con ciò venne riconosciuta al comitato promotore una funzione di tutela giuridica, limitando le conseguenze delle modificazioni legislative apportate *medio tempore* alla disciplina sottoposta a *referendum* sul procedimento referendario: si riconobbe quindi che solo una riforma realmente innovativa, cioè diretta a modificare i principi ispiratori della legge sottoposta a *referendum*, avrebbe potuto determinare l'improcedibilità del quesito referendario non più riferibile alle norme vigenti.

Tale riconoscimento si sviluppò nella pronuncia con cui, nel 1995, al comitato promotore fu riconosciuta la legittimazione a difendere il diritto ad una corretta informazione sulla campagna referendaria. Tuttavia, altri conflitti promossi dai comitati promotori di *referendum* vennero dichiarati inammissibili o rigettati dalla medesima Corte costituzionale, specialmente quando, nel 1997, la Corte esclude che questo potesse impugnare l'introduzione di norme asseritamente volte a reintrodurre istituti che, anni avanti, erano stati oggetto di abrogazione referendaria. La Corte costituzionale dichiarò infatti che « L'assimilazione a "un potere dello Stato" (...) non si traduce affatto nella costituzione di un organo permanente di controllo, in grado d'interferire sulla volontà del Parlamento. (...) Con la proclamazione dei risultati e l'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum*, si esaurisce il procedimento rispetto al quale sussiste la titolarità di questo potere ».

Di fatto, a fronte di 26 *referendum* validi, 20 che non raggiunsero il *quorum* e 8 impediti da modificazioni legislative approvate in *limine* dal Parlamento, la Corte costituzionale dichiarò inammissibili 48 quesiti referendari, riguardanti ad esempio il concordato tra lo Stato e la Chiesa cattolica, i tribunali militari, la smilitarizzazione della Guardia di finanza, la modifica in senso uninominale delle leggi elettorali della Camera e del Senato e del Consiglio superiore della magistra-

tura, il Servizio sanitario nazionale, il pubblico registro automobilistico, i patronati sindacali, la cassa integrazione, la ritenuta d'acconto, la disciplina del collocamento e del lavoro, le pensioni di anzianità, la carcerazione preventiva, la legalizzazione delle droghe leggere.

Infine, il diritto al *referendum* è stato negato dalle scelte politiche anche con il sovvertimento degli esiti di consultazioni referendarie nelle quali la volontà popolare si era espressa in modo inequivocabile.

Basterà ricordare il caso dei *referendum* in materia di responsabilità civile dei magistrati e di finanziamento dei partiti, svoltisi nel 1987, cui seguirono, l'anno successivo, l'approvazione di una legge che di fatto negava la responsabilità civile personale del magistrato trasferendola sullo Stato, quindi, tra il 1997 e il 1999, la reintroduzione di norme che permettevano il finanziamento pubblico dei partiti, dapprima attraverso il meccanismo volontario della destinazione del 4 per mille dell'IRPEF e poi mediante la moltiplicazione di rimborsi per le spese elettorali; o ancora il caso della soppressione del Ministero dell'agricoltura, operata nel 1993 tramite *referendum*, al quale seguì dopo pochi mesi l'istituzione del Ministero per le politiche agricole.

Lo svuotamento dell'istituto per il mancato raggiungimento del *quorum* è stato anche procurato con espedienti, come l'artificioso differimento verso l'ultima domenica utile tra quelle che la legge dispone (« in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno ») ovvero il computo di cittadini residenti all'estero, mantenuti nelle liste elettorali senza che fossero stati operati i necessari aggiornamenti (2.351.306 cittadini in occasione del *referendum* del 1999, oltre 350.000 dei quali cancellati nella revisione straordinaria eseguita l'anno successivo), o addirittura attraverso una spregiudicata propaganda in favore dell'astensione.

Per illustrare la rilevanza del problema attinente al raggiungimento del *quorum* nella funzionalità dell'istituto referendario, oggetto della presente proposta di legge



costituzionale, concludiamo con le parole della citata pubblicazione « A futura memoria (se la memoria ha un futuro) — La peste italiana »: « Il tradimento parlamentare del voto popolare, spesso maggioritario, è la ragione principale della disaffezione dei cittadini alle consultazioni referendarie successive, alle quali fanno man-

care il necessario *quorum* di partecipazione. (...) In definitiva, l'istituto referendario così come disegnato dalla Costituzione repubblicana, è ormai distrutto. Agli italiani è concesso l'uso della "seconda scheda" solo in forma plebiscitaria e quando le componenti del Regime italiano lo scelgono ».

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Il quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*16PDL0054420\*