



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore COMPAGNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 FEBBRAIO 2012

Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia
di presentazione di quesiti referendari

ONOREVOLI SENATORI. - In base all'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, «spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'articolo 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso».

L'attribuzione al giudice costituzionale del potere di decidere in punto di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo è dunque stabilita da una legge di rango costituzionale, che in tal modo integra le competenze attribuite alla corte costituzionale dall'articolo 134 della Costituzione.

Non così accade per i tempi nei quali il giudizio attribuito alla Corte può svolgersi. Infatti, il comma secondo dell'articolo 2 della citata legge costituzionale n. 1 del 1953, prevede che «Le modalità di tale giudizio saranno stabilite dalla legge che disciplinerà lo svolgimento del *referendum* popolare». Ciò significa che la competenza a organizzare tutti gli aspetti (le «modalità») del giudizio di ammissibilità - ivi compreso il momento della procedura nel quale tale giudizio deve avvenire - appartiene alla legge ordinaria.

Ciò emerge con chiarezza non solo dal tenore letterale del comma appena citato, ma anche dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1953: intervenendo alla Camera per illustrare l'emendamento con cui venne introdotto l'articolo 2, l'onorevole Lucifredi argomentò la sua opportunità con l'esigenza di introdurre un controllo sulle richieste di *referendum* che precedesse la procedura di raccolta delle firme, in considerazione della complessità delle operazioni e delle ingenti spese che essa comporta (Atti

Camera, I legislatura, seduta pomeridiana del 28 novembre 1950, p. 24022).

La competenza attribuita alla legge ordinaria, per quel che qui interessa, è poi stata, come noto, esercitata dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, che all'articolo 33 ha in realtà collocato il giudizio della Corte costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo dopo che sulla conformità alle norme di legge delle richieste referendarie si sia pronunciato l'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione.

Ma soprattutto, sempre per quel che qui maggiormente rileva, il giudizio di ammissibilità è stato dalla legge ordinaria collocato nell'ultima fase del «procedimento referendario», dopo che sono state raccolte (e verificate) le cinquecentomila firme dei cittadini richieste dall'articolo 75 della Costituzione. In tal modo, con scelta apparentemente lontana dalle preoccupazioni espresse dall'onorevole Lucifredi, il giudizio della Corte costituzionale risulta l'ultimo ostacolo che la richiesta referendaria incontra sul suo difficile cammino.

Per questo, si è in passato parlato dell'attribuzione alla Corte di questa competenza, collocata in quel preciso momento della procedura referendaria, come di un «dono avvelenato»: non c'è infatti dubbio che la decisione della Corte, proprio perché interviene su una richiesta sulla quale i promotori del *referendum* hanno raccolto un ampio consenso popolare, rischia di caricarsi di un alto tasso di politicità e, non di rado, di drammaticità. E ciò non certo per volontà della Corte, ma proprio per le circostanze oggettive di tempo in cui il giudizio di ammissibilità si colloca. Il giudizio di ammissibilità su una richiesta che ha già raccolto le firme di cinquecentomila (o più) cittadini

ha infatti ad oggetto non già una semplice richiesta di avvio del procedimento ed un quesito proveniente dal solo comitato promotore, ma una richiesta di *referendum* dotata ormai di un'ampia legittimazione democratica, che in quanto tale ha già innescato meccanismi di azione e reazione nel sistema politico.

Tutto questo, da una parte, non giova alla serenità del giudizio della Corte, e dall'altra parte può determinare - in caso di pronunce che neghino l'ammissibilità - un senso di scollamento tra cittadini e istituzioni e un'atmosfera di sfiducia nei confronti dell'unico vero istituto di democrazia diretta previsto nel nostro ordinamento: non è infatti facile spiegare ai cittadini, che attendono fiduciosi la possibilità di esprimersi su un determinato quesito, le ragioni «tecniche», spesso assai complesse, che determinano l'inammissibilità, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, di una richiesta referendaria.

Per questi motivi, appare opportuna una modifica della legge 25 maggio 1970, n. 352, che consenta alla Corte costituzionale di esprimersi sull'ammissibilità dei quesiti, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, prima che venga indetta la raccolta delle firme. Da una parte, ciò alleggerirebbe il carico di «attesa» gravante sulla pronuncia del giudice costituzionale, favorendone la serenità, dall'altra renderebbe proprio la raccolta delle firme un momento di particolare rilievo partecipativo, perché la raccolta sarebbe relativa a un quesito sul quale con certezza, in caso venga raggiunto il numero delle firme richieste, il corpo elettorale sarà chiamato a votare.

La stessa Corte costituzionale sembrò in passato prefigurare una simile modifica: nella celebre sentenza n. 16 del 7 febbraio 1978, essa osservò infatti che la legislazione attuativa dell'articolo 75 della Costituzione deve prevedere «appositi controlli delle singole iniziative, da effettuare - preferibilmente - prima ancora che vengano apposte le firme occorrenti a sostenere ciascuna richiesta».

Anche la dottrina costituzionale ha più volte insistito sull'opportunità di una simile modifica alla legge n. 352 del 1970; cfr, ad esempio, G. M. Salerno, *Il referendum*, Padova 1992, p. 184-185; G. Silvestri, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in *Giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano 1998; S. Panunzio, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, ivi, pp. 183 ss V. Onida, *Referendum: un istituto da rivedere*, in «Il Corriere giuridico», n. 7/1995, p. 767; M. Volpi, in *Politica del diritto*, 1988, pagina. 449.

Per queste ragioni, si propone di modificare gli articoli 27, 28, 32, 33, 34 e 39 della legge n. 352 del 1970, e di inserire gli articoli 33-*bis* e 33-*ter*, prevedendo una scansione temporale diversa, rispetto a quella vigente, delle fasi che compongono la procedura referendaria: vagliate una prima volta, nella loro regolarità, dall'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, le richieste dovrebbero essere successivamente valutate in punto di ammissibilità dalla Corte costituzionale. Solo all'esito positivo di queste due verifiche, potrebbe iniziare la raccolta delle firme, al termine della quale l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, sarà nuovamente chiamato a svolgere una valutazione sulla regolarità delle richieste.

Più precisamente, in forza delle modifiche proposte, il deposito delle richieste di *referendum* presso la cancelleria della Corte di cassazione dovrà avvenire, in ciascun anno, dal 1° al 31 gennaio. Alla scadenza del 31 gennaio, l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione attiverà il proprio controllo di regolarità, accertando il rispetto dei requisiti prescritti dalla legge per la presentazione delle richieste, verificando che le richieste stesse vertano su leggi o atti aventi forza di legge vigenti, accorpando le richie-

ste uniformi o analoghe per materia. Infine, l'Ufficio centrale dovrà attribuire, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta dei *referendum*, perché ne sia identificabile l'oggetto.

Entro il 1° marzo, l'Ufficio centrale dovrà rilevare con ordinanza le eventuali irregolarità delle singole richieste. Nell'ordinanza viene assegnato un termine (non eccedente il 20 marzo) per l'eventuale sanatoria, ove consentito, delle irregolarità accertate, e per l'eventuale contestazione circa l'esistenza stessa delle irregolarità.

Sulla legittimità delle richieste, l'Ufficio centrale dovrà decidere con ordinanza definitiva da emettere entro il 15 aprile.

Terminata questa prima fase, l'ordinanza verrà comunicata alla Corte costituzionale. Il Presidente fisserà il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 15 maggio, e sull'ammissibilità del *referendum* la Corte costituzionale deciderà con sentenza da pubblicare entro il 10 giugno.

Dalla pubblicazione della sentenza di ammissibilità della Corte costituzionale decorrono i quattro mesi entro i quali i promotori dovranno raccogliere le 500.000 firme richieste dall'articolo 75 della Costituzione. La proposta è dunque di aumentare a quattro mesi il periodo attualmente previsto (di tre mesi) per la raccolta delle firme. La scelta deriva dalla constatazione delle difficoltà cui potrebbero andare incontro i promotori nella ricerca di consensi durante il periodo estivo. Per questa ragione, si è ritenuto opportuno concedere loro un tempo più ampio rispetto a quello attualmente previsto dalla legge.

I fogli contenenti le firme e i certificati elettorali dei sottoscrittori dovranno essere depositati presso la cancelleria della Corte di cassazione entro il 31 ottobre.

L'Ufficio centrale, entro il 30 novembre, dovrà rilevare con ordinanza eventuali irregolarità nella raccolta delle firme, assegnando un termine, comunque non eccedente la data del 15 dicembre, per l'eventuale sa-

natoria, ove consentita, delle irregolarità accertate, e per le eventuali contestazioni sull'esistenza delle stesse.

L'Ufficio centrale deciderà definitivamente con ordinanza sulla regolarità della raccolta delle firme entro il 31 dicembre. L'ordinanza viene comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai delegati o ai presentatori. Infine, entro il 15 gennaio dell'anno successivo, l'ordinanza viene pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

Non si nascondono due inconvenienti che potrebbero derivare dalle modifiche proposte: da una parte, non sussistendo più la necessità della previa raccolta di firme, un eccessivo numero di richieste potrebbe scaricarsi sulla Corte costituzionale, dall'altro, dopo lo stesso esito positivo del giudizio di ammissibilità da parte del giudice costituzionale, un parziale intervento abrogativo del legislatore potrebbe comportare l'inammissibilità sopravvenuta del *referendum* per eterogeneità del quesito referendario.

Quanto al primo, teorico, inconveniente, deve però dirsi che, nelle modifiche proposte, l'Ufficio centrale sarebbe chiamato, già nella primissima fase successiva al deposito delle richieste referendarie, ad effettuare un controllo di regolarità delle stesse, accertando che siano rispettate le disposizioni della legge n. 352 del 1970 che ne definiscono le modalità di presentazione, verificando che le richieste vertano su leggi o atti aventi forza di legge vigenti, eventualmente accorpando le richieste e attribuendo la denominazione ai quesiti. L'Ufficio centrale effettuerebbe, dunque, già un primo vaglio, in grado di scremare le richieste illegittime, e dunque, di svolgere un primo filtro che eviterebbe quantomeno alla Corte costituzionale di pronunciarsi su richieste sprovviste dei requisiti di legittimità.

Quanto al secondo inconveniente prospettabile, che appare più serio (e che peraltro potrebbe verificarsi con la stessa disciplina

attuale, anche se più difficilmente, per la maggior brevità del tempo di cui dispone il Parlamento), si prevede appositamente, per questa sola ed eccezionale ipotesi, la necessaria rinnovazione del giudizio di ammissibilità a firme già raccolte. L'attuale articolo 39 della legge n. 352 del 1970 (norma che già si occupa del caso in cui sopravvenga una abrogazione prima dello svolgimento del *referendum*) viene pertanto modificato con la

previsione di un secondo comma. La nuova disposizione stabilisce che qualora l'intervento legislativo possa determinare l'inammissibilità della richiesta perché contraria al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, l'Ufficio centrale ne dovrà dare comunicazione alla Corte costituzionale, che effettuerà nuovamente il proprio giudizio di ammissibilità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 27 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

«La richiesta di *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione deve contenere l'indicazione del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula "volete che sia abrogata..." con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto avente valore di legge sul quale il *referendum* sia richiesto».

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

«Art. 28. - *1.* I promotori, in numero non inferiore a cento, si presentano, presso la cancelleria della Corte di cassazione, per depositare la richiesta referendaria, muniti di certificato comprovante l'iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica italiana, ovvero nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero, di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459; la cancelleria attesta l'avvenuta presentazione con apposito verbale, copia del quale è rilasciata ai promotori medesimi».

Art. 2.

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

«Art. 32. - *1.* Salvo il disposto dell'articolo 31, le richieste di *referendum* devono

essere depositate in ciascun anno dal 1 gennaio al 31 gennaio.

2. Alla scadenza del 31 gennaio, l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di:

a) accertare il rispetto dei requisiti di cui agli articoli 27, 28 e 29;

b) accertare che le richieste vertano su leggi o atti aventi forza di legge vigenti;

c) provvedere alla concentrazione delle richieste che rivelano uniformità o analogia di materia, mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri;

d) stabilire, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta di *referendum*, al fine dell'identificazione dell'oggetto del *referendum*.

3. Entro il 1° marzo l'Ufficio centrale rileva, con ordinanza, le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o promotori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al 20 marzo, per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza.

4. L'ordinanza di cui al comma 3 deve essere notificata ai delegati o ai promotori nei modi e nei termini di cui all'articolo 13.

5. Entro il termine fissato nell'ordinanza di cui al comma 3, 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 loro eventuali deduzioni.

6. Successivamente alla scadenza del termine fissato nell'ordinanza di cui al comma 3, e comunque entro il 15 aprile, l'Ufficio centrale decide, con ordinanza definitiva, sulla legittimità di tutte le richieste deposi-

tate. L'ordinanza deve essere comunicata e notificata a norma dell'articolo 13».

Art. 3.

1. L'articolo 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

«Art. 33. - 1. Il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di *referendum*, di cui all'articolo 32, comma 6, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 15 maggio e nomina il giudice relatore.

2. Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione d'ufficio ai delegati o promotori e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. Non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i promotori e il Governo possono depositare alla Corte costituzionale memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di *referendum*.

4. La Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza, da pubblicare entro il 10 giugno, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

5. Della sentenza è data, di ufficio, comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai promotori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, sono inseriti i seguenti:

«Art. 33-*bis*. - 1. Entro quattro mesi dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale con la quale si ammette il *referendum*, i promotori devono raccogliere le firme di 500.000 elettori.

2. Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del *referendum* ammesso dalla Corte costituzionale, con la denominazione del quesito determinato dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione, ai sensi dell'articolo 32, comma 2, lettera *d*).

3. Successivamente alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della sentenza della Corte costituzionale, i fogli previsti dal comma 2 devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai promotori entro due giorni dalla presentazione.

4. Tutti i fogli contenenti le firme e i certificati elettorali dei sottoscrittori devono essere depositati entro il 31 ottobre presso la cancelleria della Corte di cassazione. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

Art. 33-*ter*. -1. L'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, entro il 30 novembre, emette un'ordinanza con la quale accerta il numero delle firme raccolte ed eventuali irregolarità.

2. In caso di irregolarità, con la stessa ordinanza di cui al comma 1 è assegnato ai delegati e ai presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al 15 dicembre, per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza.

3. L'ordinanza di cui al comma 1 deve essere notificata ai delegati o ai presentatori nei modi e nei termini di cui all'articolo 13.

4. Entro il termine fissato nell'ordinanza di cui al comma 1, i rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del *referendum*, che siano stati eventualmente designati a norma dell'articolo 19, terzo comma, hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni.

5. Entro e non oltre il 31 dicembre, l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione adotta l'ordinanza definitiva sulla regolarità della raccolta delle firme. Dell'ordinanza è data d'ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché ai delegati o ai presentatori, ai sensi dell'articolo 13. Entro il 15 gennaio dell'anno successivo, l'ordinanza è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 5.

1. Al primo comma dell'articolo 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, le parole: «della sentenza della Corte costituzionale» sono sostituite dalle seguenti: «dell'ordinanza dell'Ufficio centrale della Corte di cassazione di cui all'articolo 33-ter, comma 5,» e le parole: «15 aprile» sono sostituite dalle seguenti: «15 marzo».

2. All'articolo 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Qualora l'intervento legislativo possa determinare l'inammissibilità della richiesta perché contraria al disposto del se-

condo comma dell'articolo 75 della Costituzione, l'Ufficio centrale ne dà comunicazione alla Corte costituzionale, che effettua nuovamente il proprio giudizio ai sensi dell'articolo 33».

