

Bozza di Proposta di legge costituzionale

Modifica all'articolo 75 della Costituzione in materia di abrogazione referendaria totale e di ripristino della disciplina previgente

Premessa

Questa proposta nasce dall'esame del disegno di legge elettorale all'attenzione del Senato e dal confronto con il quaderno ***La legge elettorale appartiene ai cittadini***, elaborato da Oriano Ciamberlini.

Nel valutare la possibilità di sottoporre a referendum abrogativo una nuova legge elettorale è emerso un limite di carattere generale: l'abrogazione totale di una legge non determina normalmente il ritorno in vigore della disciplina che essa ha sostituito. (Principio 15 del quaderno menzionato)

Di conseguenza, i cittadini possono essere formalmente titolari del potere di chiedere l'abrogazione di una legge senza riuscire, in concreto, a respingere integralmente la scelta legislativa compiuta dal Parlamento. Da questa constatazione nasce la proposta di modifica dell'articolo 75 della Costituzione.

L'obiettivo non è consentire al referendum di scrivere una nuova legge né sostituire la volontà popolare alla funzione legislativa del Parlamento. Si intende riconoscere ai cittadini, entro un termine definito, la possibilità di respingere una nuova disciplina e di ripristinare quella precedentemente vigente, quando questa era completa e risulta ancora compatibile con l'ordinamento.

Il principio ha carattere generale e riguarda tutte le leggi e gli atti aventi forza di legge sottoponibili a referendum.

IL PRINCIPIO

Quando una nuova legge sostituisce una disciplina precedente completa, la sua abrogazione referendaria totale, richiesta entro dodici mesi dall'entrata in vigore, deve determinare il ripristino della normativa precedentemente vigente. Il referendum non crea una nuova legge: consente ai cittadini di respingere l'innovazione legislativa e di riportare l'ordinamento alla situazione precedente, nel rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali.

IN SINTESI

- richiesta entro dodici mesi dall'entrata in vigore;
- referendum sulla legge nel testo effettivamente vigente;
- estensione alle modifiche successive riconducibili alla stessa disciplina;
- ripristino automatico della normativa precedente;
- permanenza del normale referendum dopo i dodici mesi, ma senza ripristino automatico.

Di seguito la proposta di Modifica all'articolo 75 della Costituzione

Articolo 1

Modifica all'articolo 75 della Costituzione

1. All'articolo 75 della Costituzione, dopo il secondo comma, sono inseriti i seguenti:

«Quando la richiesta di abrogazione totale di una legge o di un atto avente forza di legge è presentata entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore, il referendum ha ad oggetto l'atto nel testo vigente alla data della votazione.

Sono comprese di diritto nell'oggetto del referendum e nell'effetto abrogativo le disposizioni, anche contenute in atti successivi, che abbiano modificato, integrato, sostituito o riprodotto la disciplina dell'atto sottoposto a referendum, limitatamente alle parti ad essa riconducibili.

Qualora l'atto sottoposto a referendum abbia sostituito integralmente una disciplina precedente completa, l'approvazione della proposta determina, dalla data di efficacia dell'abrogazione, il ripristino della disciplina vigente immediatamente prima dell'entrata in vigore dell'atto abrogato. Il ripristino opera automaticamente e senza necessità di un ulteriore intervento legislativo.

Non riacquistano efficacia le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, già abrogate mediante referendum o divenute incompatibili con disposizioni costituzionali, con il diritto dell'Unione europea o con obblighi internazionali entrati in vigore successivamente.

Quando opera il ripristino previsto dai commi precedenti, il referendum non può essere dichiarato inammissibile per la mancanza di una normativa residua immediatamente applicabile, per il possibile vuoto normativo conseguente all'abrogazione o per il carattere costituzionalmente necessario della materia disciplinata. Restano fermi gli altri limiti di ammissibilità derivanti dalla Costituzione.

Decorso il termine di dodici mesi, resta ferma la facoltà di richiedere l'abrogazione totale o parziale ai sensi del primo comma, senza che operi il ripristino automatico della disciplina precedentemente vigente.

La legge disciplina l'adeguamento del quesito alle modificazioni sopravvenute, l'individuazione delle disposizioni comprese nell'effetto abrogativo e il coordinamento della disciplina ripristinata, senza poterne ritardare o sospendere l'efficacia.»

Articolo 2

Disposizioni di attuazione e transitorie

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, la legge prevista dall'ultimo comma dell'articolo 75 della Costituzione disciplina le modalità di attuazione delle disposizioni introdotte dall'articolo 1.
2. Per i decreti-legge convertiti in legge, il termine di dodici mesi decorre dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.
3. Le disposizioni introdotte dalla presente legge costituzionale si applicano alle leggi e agli atti aventi forza di legge entrati in vigore successivamente alla data della sua entrata in vigore.

4. Fino all'adeguamento della legislazione ordinaria, si applicano le disposizioni vigenti in materia di referendum, in quanto compatibili con la presente legge costituzionale.

Perché questa formulazione

1. Introduce un vero diritto di respingere una legge

L'articolo 75 riconosce già formalmente il referendum per l'abrogazione totale di una legge. Tuttavia, secondo la giurisprudenza costituzionale attuale, l'abrogazione non determina normalmente la "reviviscenza" della normativa precedente.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 13 del 2012, ha dichiarato inammissibile il referendum totale sulla legge elettorale n. 270 del 2005 proprio perché la sua cancellazione non avrebbe fatto rivivere automaticamente la precedente legislazione elettorale. ([Corte Costituzionale](#))

La modifica costituzionale supera espressamente questo ostacolo: quando una legge nuova sostituisce una disciplina completa, il voto popolare può respingere la sostituzione e riportare in vigore la situazione precedente.

2. Vale per tutte le leggi referendabili

La norma non è limitata alla legge elettorale. Si applica a tutte le leggi e agli atti aventi forza di legge che possono essere sottoposti al referendum previsto dall'articolo 75.

Restano pertanto escluse le categorie già indicate dalla Costituzione:

- leggi tributarie e di bilancio;
- leggi di amnistia e di indulto;
- leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Non si modifica quindi l'area delle leggi referendabili: si rende effettiva la possibilità di respingere integralmente quelle che già possono essere sottoposte a referendum. ([Senato della Repubblica](#))

3. Il termine annuale protegge la certezza del diritto

Il referendum con ripristino avrebbe una funzione simile a un giudizio popolare relativamente tempestivo sulla scelta compiuta dal Parlamento:

il Parlamento introduce una nuova disciplina; entro dodici mesi i cittadini possono accettarla oppure respingerla, facendo tornare quella precedente.

Dopo molti anni, invece, la normativa anteriore potrebbe risultare superata, incompatibile con altre riforme o inadatta alla situazione presente. Il termine annuale impedisce quindi che vengano richiamate in vita discipline ormai appartenenti a un ordinamento profondamente diverso.

Il termine deve riguardare la **presentazione completa della richiesta**, corredata dalle cinquecentomila sottoscrizioni oppure deliberata da cinque Consigli regionali, e non il semplice annuncio dell'iniziativa da parte di pochi promotori.

4. Impedisce di aggirare il referendum

La parte riguardante le modificazioni successive è essenziale.

Il Parlamento conserva la propria potestà legislativa anche durante il procedimento referendario.

La Corte costituzionale ha però stabilito che, quando una nuova disposizione mantiene sostanzialmente gli stessi principi e contenuti di quella sottoposta a referendum, il quesito deve trasferirsi o estendersi alla nuova normativa, altrimenti la sovranità popolare sarebbe ridotta a una mera apparenza. ([Corte Costituzionale](#))

La proposta trasforma questo principio giurisprudenziale in una regola costituzionale chiara:

- il referendum riguarda il testo effettivamente vigente;
- comprende le modifiche sopravvenute;
- il Parlamento non può salvare la disciplina cambiando numerazione, collocazione o formulazione delle norme;
- una legge realmente nuova e differente resta invece autonoma e può essere sottoposta a una nuova richiesta entro dodici mesi.

5. Evita abrogazioni indiscriminate

La formulazione non afferma che debba essere cancellata integralmente ogni legge successiva che abbia toccato la legge originaria.

Per esempio, una legge successiva potrebbe contenere cento articoli e modificare la legge sottoposta a referendum soltanto con un comma. Verrebbe abrogato quel comma, non gli altri novantanove articoli.

Per questo il testo parla di disposizioni successive:

«limitatamente alle parti riconducibili alla disciplina dell'atto sottoposto a referendum».

6. Evita il vuoto normativo

Quando esisteva una disciplina precedente completa, questa riacquista efficacia automaticamente.

In tal modo non occorre:

- lasciare la materia senza regole;
- attendere una nuova legge parlamentare;
- chiedere ai cittadini di costruire attraverso il quesito una disciplina alternativa.

La soluzione riprende il ragionamento già contenuto nel documento allegato: l'abrogazione totale determina il ripristino dell'ultima disciplina completa, senza ulteriori interventi legislativi.

7. Introduce indispensabili salvaguardie

Non sarebbe accettabile far rivivere:

- norme già dichiarate incostituzionali;
- norme già cancellate direttamente dagli elettori;
- norme divenute incompatibili con la Costituzione;
- norme contrarie al diritto europeo o a obblighi internazionali sopravvenuti.

La legge attuativa potrebbe coordinare materialmente numerazioni, riferimenti e rinvii, ma **non potrebbe sospendere o rinviare il ritorno in vigore della disciplina precedente**.

8. Richiede necessariamente il procedimento costituzionale

La proposta modifica direttamente gli effetti del referendum, introduce la reviviscenza automatica e impedisce che il referendum sia dichiarato inammissibile per il vuoto normativo o per la natura costituzionalmente necessaria della disciplina.

Una legge ordinaria non potrebbe vincolare stabilmente la Corte costituzionale su questi punti. Occorre quindi il procedimento dell'articolo 138: due deliberazioni di ciascuna Camera, intervallate da almeno tre mesi, maggioranza assoluta nella seconda votazione ed eventuale referendum costituzionale quando non siano raggiunti i due terzi. ([Senato della Repubblica](#))

Riferimenti essenziali

1. Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2012, sulla mancata reviviscenza automatica della precedente legislazione elettorale.
2. Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1978, sul trasferimento del quesito alle disposizioni sopravvenute che conservano i principi essenziali della normativa sottoposta a referendum.
3. Costituzione della Repubblica italiana, articoli 75 e 138.