SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA -

(N. 1753)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, MILANI Eliseo, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, LOPRIENO, ONGARO BASAGLIA, PINGITORE e PINTUS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 1986

Riforma degli articoli 71 e 75 della Costituzione

Onorevoli Senatori. — Nella relazione che abbiamo presentato a conclusione dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, avvertimmo la complementarità delle proposte sugli strumenti di democrazia diretta — l'iniziativa legislaslativa popolare e il referendum — con le ipotesi di riforma elettorale e di riforma del circuito Parlamento-Governo, a nostro avviso indispensabili per « restituire lo scettro al principe ».

Se infatti è vero che la sovranità popolare si dispiega pienamente accentuando il « peso» e la trasparenza del momento elettorale, in cui il cittadino deve essere posto in condizione di scegliere e decidere tra diverse opzioni politiche e programmatiche, è pur doveroso avvertire i limiti di una visione istituzionale ridotta in questo ambito. Sia per l'ovvia ragione che nessuna riforma può essere assunta a « toccasana » per il malessere profondo che travaglia tutte le democrazie occidentali, se non nel guadro di un organico disegno riformatore; sia perchè la stessa riforma elettorale da noi proposta sollecita nuove esigenze di partecipazione democratica, che richiedono a loro volta risposte specifiche.

Le ragioni che intendiamo richiamare brevemente sono tre. È innanzitutto indispensabile considerare che qualsiasi riforma elettorale che introduca correttivi nel sistema proporzionale (che, com'è ovvio, non potrà in alcun caso essere « puro ») limiterà la capacità del Parlamento di essere specchio fedele del paese. Ci sono e ci saranno aree sociali o culturali, gruppi politici o altri soggetti che non saranno (o non si sentiranno) pienamente rappresentati nel Parlamento. D'altra parte la questione non può essere affrontata solo nell'ottica dei diritti delle minoranze (magari semplicemente per superare le resistenze di quelle formazioni politiche minori che si riterranno danneggiate da una riforma della legge elettorale), bensì nell'interesse più generale che l'ordinamento ha di non sospingere ai margini della dialettica democratica nessuna forza, nessun soggetto che voglia rispettare le fondamentali « regole del gioco ». È insomma indispensabile assicurare ai cittadini associati tra loro, con la libertà di forme garantita dalla Costituzione, la possibilità di partecipare pienamente alla vita politica del paese con una pluralità di strumenti che

IX LEGISLATURA -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne rispetti le specificità politiche e organizzative.

In questo senso le proposte dirette ad assicurare maggiore incisività alla iniziativa legislativa popolare ed ai referendum sono parte integrante di un disegno riformatore che ha l'ambizione di restituire efficienza e trasparenza al sistema, ma che vuole spingersi oltre, innescando e favorendo un processo di « riforma della politica ». L'impegno per una riforma dei partiti — innescata a partire dalla legge elettorale — deve infatti essere accompagnato dalla chiara consapevolezza che la politica non appartiene « in esclusiva » ai partiti. Altri soggetti possono e debbono concorrere, nelle forme loro proprie, alla definizione della politica nazionale, per ciò stesso contrastando la tendenza a tradurre in forma-partito tutti gli interessi organizzati, ovvero a inquadrare il rapporto tra istituzioni e soggetti organizzati nella società civile solo in una visione « lobbistica », di pressione aperta o occulta sul sistema dei partiti.

L'iperpartitizzazione della vita politica ha già prodotto nel nostro paese sufficienti guasti. Nella società civile assistiamo al deperimento di altre forme associative (peraltro non sufficientemente garantite da una legislazione di sostegno) ed alla ricerca ossessiva di « protettorati » politici per il perseguimento dei fini propri di ciascuna associazione. I partiti, d'altro canto, sono soggetti a continue pressioni perchè si facciano portavoce di una molteplicità di istanze, spesso tra loro contraddittorie, e peraltro subiscono con insofferenza l'accesso diretto alla dinamica istituzionale da parte di altri soggetti, com'è provato dalla sordità con cui sinora sono state accolte quasi tutte le proposte di legge di iniziativa popolare presentate al Parlamento (un esempio clamoroso, a questo proposito, è la proposta popolare per l'abolizione del segreto di Stato per i delitti di strage e terrorismo, che giace inerte ormai dal luglio 1984!).

Inoltre, non c'è dubbio che un assetto istituzionale che assicura maggiore stabilità alle maggioranze di Governo porta con sè il rischio di un'eccessiva rigidità, di un « ingessamento » del sistema politico dinanzi a

dinamiche sociali in rapidissimo mutamento. Deve pertanto essere possibile, anche nell'intervallo tra due consultazioni elettorali (il discorso vale tanto a livello centrale quanto a livello regionale o periferico), verificare gli orientamenti politici che il corpo elettorale può esprimere in relazione ad un determinato oggetto. Il referendum, anche se a nostro avviso deve entrare pienamente - con le sue diverse forme - nella « fisiologia » della vita democratica, resterà sempre un momento straordinario, attivato direttamente dai cittadini, nell'ipotesi che si preveda un orientamento di massa non perfettamente coincidente con gli equilibri garantiti dalla rappresentanza parlamentare dei partiti, oppure promosso dal Parlamento qualora si ritenga che determinate decisioni, per la loro straordinaria rilevanza, debbano necessariamente interpellare il titolare della sovranità. Non è un caso che negli ultimi anni vasti movimenti di massa hanno richiamato la tematica referendaria proprio in relazione a decisioni dalle conseguenze potenzialmente irreversibili: l'installazione di sistemi d'arma a testata nucleare o la costruzione di centrali elettro-nucleari.

* * *

Con la riforma dell'articolo 71 della Costituzione ci proponiamo di rendere più efficace lo strumento della iniziativa legislativa popolare, giunto finora a positiva conclusione dell'iter parlamentare solo in un caso. La scandalosa vicenda della legge proposta dal movimento delle donne per la repressione della violenza sessuale e il fatto che ancora oggi - a più di un anno dalla presentazione -- le proposte di legge del movimento per la pace (che tra l'altro affrontano proprio la tematica referendaria) non sono state esaminate dalle Commissioni competenti ci convincono che è indispensabile imporre al Parlamento il preciso dovere di esaminare le proposte di iniziativa popolare e di giungere in tempi ragionevoli ad una decisione in merito.

Occorre innanzitutto procedimentalizzare l'iniziativa legislativa popolare, consentendo al comitato promotore di partecipare alla

IX LEGISLATURA --- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

discussione dinnanzi alle Commissioni parlamentari, ma è indispensabile andare oltre, sanzionando l'eventuale inadempienza da parte del Parlamento. Già la regione Lombardia ha modificato il proprio statuto proprio per assicurare una tempestiva decisione da parte del Consiglio in modo da non frustrare il rapporto di accesso diretto alle istituzioni che l'iniziativa legislativa popolare dovrebbe garantire a soggetti diversi dai partiti politici. Nella nostra ipotesi, però, la sanzione nei confronti del Parlamento si spinge fino a consentire un referendum deliberativo qualora, entro diciotto mesi, le Camere non abbiano preso in esame la proposta di iniziativa popolare, ovvero l'abbiano respinta con una maggioranza inferiore ai due terzi, o ancora se l'abbiano approvata con modifiche tali da stravolgerne l'ispirazione. In questo caso spetterebbe alla Corte costituzionale il giudizio sull'ammissibilità del referendum alla luce delle modifiche apportate al testo originario, così come essa giudica già oggi dell'ammissibilità del referendum popolare abrogativo a seguito di una modifica legislativa dell'atto di cui è stata chiesta l'abrogazione.

* * *

Per quanto concerne l'articolo 75 della Costituzione, noi avvertiamo la necessità che, accanto al referendum abrogativo di atti aventi forza di legge (la cui disciplina merita qualche correzione) ed alle nuove ipotesi referendarie che dovranno essere previste dagli articoli 71 e 80 (per quest'ultimo ci richiamiamo alla proposta di legge di iniziativa popolare di cui all'atto Camera n. 2185, all'esame della I Commissione della Camera dei deputati), si introduca nel nostro ordinamento l'istituto del referendum deliberativo su questioni di alta rilevanza po-

litica. In questo caso il Governo o almeno un terzo dei parlamentari potranno richiedere al Parlamento, che delibererà a maggioranza assoluta, di attivare una consultazione popolare, che giuocherà il ruolo di un atto di indirizzo vincolante per le istituzioni espresso direttamente dal titolare della sovranità. Naturalmente i cittadini, in numero minimo di cinquecentomila, potranno attivare direttamente la procedura referendaria. Non crediamo invece che sia accettabile l'ipotesi di un referendum promosso autonomamente dal Governo, così come suggerito da alcuni membri della Commissione per le riforme istituzionali, proprio perchè, lungi dal valorizzare il ruolo del Parlamento e di sollecitare un più stretto rapporto tra rappresentanti e rappresentati, adombra la realtà diametralmente opposta di una « democrazia plebiscitaria » usata come strumento per emarginare ulteriormente le assemblee legislative. Quanto all'ipotesi di referendum consultivi, crediamo che sia legittimo studiarne la praticabilità (che però non deve necessariamente essere garantita con norma di rango costituzionale), con la duplice avvertenza che in ogni caso l'attivazione del procedimento referendario deve essere attribuita ai cittadini (o ad una consistente minoranza parlamentare) e che la consultazione deve necessariamente precedere una deliberazione delle Camere, che potrebbero in tal modo tener conto degli orientamenti espressi dall'elettorato prima di legiferare su un determinato oggetto.

Con le modifiche suggerite, la Costituzione recepirebbe in sostanza le linee di tendenza che già sono emerse a livello locale e regionale per una valorizzazione dello strumento referendario, sollecitando a sua volta la ricerca di vie sempre più efficaci per far esprimere direttamente la voce dei cittadini nelle grandi scelte che li riguardano.

IX LEGISLATURA -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

- 1. Il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione è sostituito dai seguenti:
- « Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta alla Camera dei deputati, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli. Un rappresentante dei promotori può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di commissione in cui si discute il progetto.

Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro diciotto mesi dalla presentazione. Si procede a referendum popolare deliberativo, sul testo della proposta di iniziativa popolare, se entro tale termine il Parlamento non si è pronunciato, se ha respinto la proposta con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, ovvero se ha approvato la proposta con modifiche tali da alterarne sostanzialmente l'ispirazione. La Corte costituzionale, su richiesta dei promotori della proposta, giudica entro quindici giorni dall'approvazione sull'ammissibilità del referendum ».

Art. 2.

- 1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:
- « Art. 75. È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, o di loro singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e omogeneità di contenuto dispositivo, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi costituzionali, per le leggi di bilancio o impositive di tributi, per le leggi di amnistia o di indulto, per le disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato,

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nonchè per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, salvo quanto disposto all'articolo 80.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste di referendum, da effettuarsi dalla Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che siano state raccolte almeno centomila adesioni. Disciplina altresì le modalità di attuazione del referendum.

Questioni di alta rilevanza politica possono essere sottoposte a referendum deliberativo, su richiesta del Governo o di almeno un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti, o su richiesta di cinquecentomila elettori. Si fa luogo a referendum deliberativo altresì nei casi previsti dall'articolo 71 ».