

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 184

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore FILETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MAGGIO 1992

Indizione di un *referendum* consultivo in materia di estensione dei poteri di democrazia diretta nonchè di nomina e revoca dei componenti del Governo e delle giunte regionali, provinciali e comunali

ONOREVOLI SENATORI. — Quando agli inizi degli anni Settanta il Movimento sociale italiano, per primo, sollevò il problema della crisi del sistema e della necessità della sua riforma, i partiti politici si levarono in coro rispondendo: «la Costituzione non si tocca» e tacciando la destra di essere eversiva per vocazione.

Per fortuna, un iniziale processo di maturazione politica si è compiuto, ed oggi — sia pure con diverse accentuazioni — un po' tutti convergono sulla indispensabile riforma delle istituzioni. Un po' tutti, cioè, giudicano come nodo politico centrale da sciogliere quello delle riforme, convenendo con chi, come noi, da sempre ha ritenuto quello costituzionale il momento giuridico più vicino al momento politico.

Certo, le posizioni, e non potrebbe essere diversamente, sono diversificate.

C'è, infatti, chi sostiene di ritoccare il meccanismo dei poteri equilibrandolo a favore dell'esecutivo e a discapito del legislativo; c'è chi propone una razionalizzazione, e un contestuale rafforzamento, sia dei poteri del Parlamento sia di quelli del Governo; c'è ancora chi ritiene che si possa uscire dalla crisi recuperando il *deficit* di democrazia con ulteriori dosi di assemblearismo; c'è infine chi sostiene che la vera riforma della Costituzione consiste nella sua piena attuazione.

Di sicuro, però, vi è una diffusa certezza: la Costituzione non è più un tabù.

Basti al tal proposito osservare che dopo che per anni si è ininterrottamente sostenu-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to che «la Costituzione non si tocca», ora c'è perfino un partito di potere, il Partito socialista italiano, che fa concorrenza spietata al Movimento sociale italiano, sostenendo addirittura che occorre una costituzione per governare, come se quella in vigore lo impedisse. Ma, concorrenza a parte, per la destra di alternativa si tratta di ben altro che registrare il semplice fallimento dei dispositivi predisposti *ad hoc* dal Costituente, per equilibrare il congegno con cui si articolano i poteri dello Stato e il meccanismo garantista, in favore della governabilità del Paese.

Per noi si tratta, infatti, di aprire innanzitutto un discorso a tutto campo su ciò che sta alla radice di questo sistema, nella consapevolezza che siamo in una fase di passaggio, di «non più» e di «non ancora». Non più prima Repubblica, tanto evidente ormai è che non si regge in piedi. Non ancora nuova Repubblica, anche se sul punto - a giudicare dai diversi sondaggi effettuati - grande è il consenso popolare.

Il Movimento sociale italiano, come è noto, già da tempo ha espresso il proprio orientamento in direzione di una nuova Repubblica, indicando le linee di una riforma che privilegi - contestualmente - il massimo di rappresentatività, di controllo, di decisione e di responsabilità:

il massimo di rappresentatività, consentendo anche alle formazioni sociali, diverse dai partiti, cui implicitamente si riferisce l'articolo 49 della Costituzione, di concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale, per esempio attribuendo al CNEL, organismo già previsto dall'articolo 99, la potestà di elaborare uno schema di programmazione impegnativo per i Governi;

il massimo di controllo, razionalizzando il processo di delineazione e gestione dell'indirizzo politico, di competenza delle forze politiche e sociali, e distinguendolo chiaramente da quello della verifica delle scelte operate e della trasparenza dei mezzi operati;

il massimo di decisione, svolgendo in senso presidenziale la struttura di governo nazionale, regionale, provinciale e comunale;

il massimo di responsabilità, suggerendo l'adozione di sistemi elettorali che comportino, sia per l'elezione degli organi monocratici sia per l'elezione degli organi collegiali, premio o sanzione a seconda dell'azione politica ed amministrativa svolta.

Ci rendiamo conto che l'intento di ridiscutere alla radice il sistema parlamentare, e dunque questa Repubblica parlamentare, genera l'obiezione di chi denuncia la contraddizione nella quale incorrerebbe il Movimento sociale italiano quando pretende, da una parte, piena legittimazione quale attore politico nel sistema e persegue, dall'altra, una linea politica diretta al cambiamento del sistema.

L'obiezione, in effetti, ha una sua validità e merita l'attenzione che qui le dedichiamo, precisando intanto come per noi la costituzionalità di un partito politico si misuri non su criteri di tipo formale, quale l'appartenere o meno a pretesi schieramenti arcostituzionali inventati solo per discriminare fra le forze politiche, ma su criteri di tipo sostanziale, quali l'accettazione o meno di una tavola di valori ed istituti appartenenti alla continuità storico-culturale di una comunità e sui quali ricada un comune e diffuso consenso.

Se così è, a nostro avviso, il Movimento sociale italiano è coerente con ciò che pretende di rappresentare quando persegue la linea politica dell'alternativa al sistema, che tra l'altro ha dalla sua il fatto che quella in corso è una crisi del sistema.

Se, invero, quella in atto fosse stata una semplice crisi nel sistema, una crisi - cioè - le cui ragioni non risiedono in incoerenze istituzionali di fondo ma in mere disfunzioni che il congegno ha accusato strada facendo, in ogni caso correggibili con un puntuale intervento di ingegneria costituzionale, allora la posizione del Movimento sociale italiano potrebbe anche apparire incomprensibile. Meglio sarebbe stato in questo caso sostenere una linea politica di alternanza nel sistema. Forse, ancora meglio, una proposta di alternanza nel gioco delle formule e degli schieramenti.

Solo che questa non è la nostra diagnosi. E quindi diversa è la nostra terapia.

Anche perchè da oltre quindici anni, da quando cioè insigne costituzionalisti quali Crisafulli, Sandulli e Mortati, per non dire di Maranini, si pronunciarono con toni diversi per la crisi del sistema, ci troviamo in buona compagnia quando sosteniamo che la crisi si risolve con un'alternativa al sistema.

Da ultimo, a dire una parola decisiva sull'assoluta congruità tra l'azione politica nel sistema e l'alternativa al sistema, è intervenuto Gianfranco Miglio il quale, in alcune pagine del secondo tomo di quel *Verso una nuova Costituzione* (che è già nel titolo tutto un programma), ha posto con estrema lucidità e rigore scientifico, in tema di revisione legale della Costituzione, i termini della distinzione tra la via strettamente rivoluzionaria e la rivoluzione pacifica.

Detto in poche parole, rivoluzionaria in senso stretto è la via attraverso la quale si persegue non tanto il mutamento del sistema e della classe politica (come noi vogliamo), quanto il mutamento del potere costituente, ossia nel caso italiano del titolare della sovranità popolare, il popolo, secondo l'articolo 1, secondo comma, della Costituzione; rivoluzione pacifica è, invece, quella attraverso la quale tutto è modificabile fuorchè il titolare della sovranità.

Come si vede, una distinzione fondata su argomentazioni nuove, che attengono non tanto ai mezzi che si adoperano (armi, violenza od altro) quanto al fine che si persegue.

Scrivo a tal proposito Miglio:

«Altrettanto infondata è la tesi di coloro i quali (...) vorrebbero individuare "principi ideologici" immutabili, diversi dal "riconoscimento di sovranità"» (pag. 852). «La questione dei limiti alla "revisione legale" della Costituzione va dunque chiusa concludendo che, sottratta a tale procedura è, in linea di principio, soltanto ogni mutazione la quale investa la titolarità della sovranità» (pag. 853). «Ciò che conta è che l'autorità "sovrana" si annuncia come la sola legittimata a determinare l'ordinamento e a modificarlo in tutte le sue parti: questo significa esercitare l'originario "potere costituente"» (pag. 851).

Da quanto sopra discende come corollario che se, come è ovvio, noi abbiamo accettato sin dalla nostra nascita la regola della conta dei voti per la conquista del consenso, riconoscendo nel popolo il titolare della sovranità, la nostra «rivoluzione pacifica» deve puntare a far esplodere non la nostra (che non esiste) ma l'altrui contraddizione, che è quella di chi, con questa Costituzione, attribuisce al popolo nelle parole una sovranità che egli nega nei fatti.

È dunque anticostituzionale - nel senso precisato - quella forza politica che dinanzi alla crisi del sistema vuole cambiarlo richiamandosi al potere costituente del popolo?

Oppure sono sostanzialmente anticostituzionali quelle forze politiche che dall'inizio, ora in modo occulto, ora in modo palese, hanno disconosciuto un reale potere costituente al popolo, ledendone la sovranità?

Se qualcuno, senza andare troppo lontano, vuole trovare nei testi scritti una risposta definitiva alle domande ora poste, gli basterà sostare quanto giova sulla normativa di un articolo della Costituzione, tanto ignoto quanto importante: l'articolo 138 in materia di *referendum* sulle leggi costituzionali.

Un articolo nel quale se al secondo comma si prevede il *referendum* popolare sulle leggi di revisione costituzionale, nel terzo si statuisce che «non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti», violando in maniera eclatante e palese l'esercizio del potere Costituente e della sovranità da parte del popolo.

Orbene noi su questo delicato problema, proprio adesso che attraversiamo una fase politica nella quale si discute dello spinoso problema della ridefinizione delle regole del gioco, abbiamo ritenuto di proporre un quesito referendario di notevole importanza, che investe il metodo, prima che il merito, delle riforme e che riguarda il terreno delicato delle prerogative del popolo sovrano.

Noi non riteniamo infatti che sia giusto, e

tantomeno democratico, sanzionare in un articolo l'impossibilità per i cittadini di azionare le procedure del *referendum* costituzionale ogni qualvolta si raggiunga su una legge di revisione costituzionale la maggioranza dei due terzi.

Proponiamo pertanto di abolire il terzo comma dell'articolo 138 perchè, permanendo tale normativa, sarebbe perpetuata una incomprensibile supremazia dei due terzi del Parlamento sul popolo sovrano, realizzandosi il paradosso di una democrazia dove quanto più ampio è l'accordo tra i partiti di Palazzo, tanto minore è lo spazio di libertà per i cittadini, dove i rappresentanti del popolo sovrano finiscono col diventare i rappresentanti sovrani del popolo.

Ma a convincerci ancora di più della necessità di rivolgersi ai cittadini perchè decidano loro le grandi riforme che occorrono sono state da un lato la consapevolezza che i partiti del sistema non avrebbero mai trovato la forza per riformarlo e dall'altro un'attenta riconsiderazione della notevole diffidenza che ha sempre circondato l'istituto referendario.

A ciò si aggiunge che il compromesso bipolare e il patto consociativo tra Democrazia cristiana e Partito comunista italiano è stato soprattutto in questa materia che si svilupparono tra il 1946 e il 1947: quando non si è sottoposto a *referendum* popolare la Costituzione del 1948, che così non è stata legittimata dal consenso dei titolari della sovranità; quando non è stato previsto nella Costituzione il potere dei cittadini di proporre *referendum* costituzionali deliberativi, e tantomeno consultivi o propositivi o d'indirizzo; quando si è negato ai cittadini la possibilità di ricorrere al *referendum* nel caso di cui all'articolo 138, terzo comma,

della Costituzione. Da qui a chiedersi se non fosse il caso di risalire a quanto i Costituenti avevano ignorato, il passo è stato breve.

E così, strada facendo, è apparso sempre più evidente che forse la chiave per riformare il sistema si trovava laddove nel 1947 si era sbarrata la porta: in materia di *referendum* e di sovranità; e di ricorso al *referendum* e alla sovranità.

Ma poi, a ben pensarci, chi - se non noi - potrebbe davvero lavorare per una modifica del sistema che, come ha scritto in pagine importantissime Gianfranco Miglio, se c'è sul serio, riconsegna lo scettro al popolo? Chi, se non noi, potrebbe volere una Repubblica presidenziale anzichè quella parlamentare?

Chi, se non il Movimento sociale italiano, può battersi per porre al centro del sistema i cittadini, attribuendo loro il potere di eleggere direttamente gli organi monocratici degli enti locali? Non solo! Ma riconoscendo anche ai cittadini di proporre, di suggerire, di dire come la pensano, in una parola, di avere voce?

A tutto ciò, a riconsegnare lo scettro al popolo, mira il *referendum* richiesto con il presente disegno di legge. Ed i quesiti così come proposti, chiari e intelligibili, valgono a far pronunciare - sul capitolo delle riforme - la parola definitiva ai cittadini.

Questo Parlamento ha dimostrato, con il *referendum* che si svolse il 18 giugno 1989 contestualmente con le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, di credere nella maturità dei cittadini.

Vogliamo ritenere che questo Parlamento approverà il presente disegno di legge, a meno di non considerare i cittadini capaci di intendere e di volere se conviene, incapaci in caso diverso.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

## Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, indice un *referendum* per il giorno delle elezioni dei rappresentanti del Parlamento, avente per oggetto i quesiti indicati nell'articolo 2.

2. Hanno diritto al voto tutti i cittadini che, alla data di svolgimento del *referendum*, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e che siano iscritti nelle liste elettorali del comune, a termini delle disposizioni contenute nel testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni ed integrazioni.

## Art. 2.

1. I quesiti da sottoporre al *referendum* sono i seguenti:

a) volete voi che debbano essere i cittadini ad eleggere direttamente ed ogni cinque anni il Presidente della Repubblica?;

b) volete voi che debba essere il Presidente della Repubblica a nominare e revocare il Presidente del consiglio dei ministri e i singoli Ministri?;

c) volete voi che debbano essere i cittadini ad eleggere direttamente il sindaco, il presidente della provincia e il presidente della regione?;

d) volete voi che debba essere il sindaco, il presidente della provincia e il presidente della regione a nominare e revocare gli assessori comunali, provinciali e regionali?;

e) volete voi che sia introdotto il *referendum* deliberativo ordinario e costituzionale nella Costituzione della Repubblica?;

f) volete voi che sia introdotto il *referendum* consultivo e propositivo nella Costituzione della Repubblica?;

g) volete voi abolire il terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, nella parte in cui vieta ai cittadini di ricorrere al *referendum* quando una norma sia stata approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere?;

h) volete voi modificare l'articolo 1 della Costituzione inserendo tra i fini fondamentali della Repubblica quello dell'unità politica europea?

#### Art. 3.

1. Nel caso in cui la maggioranza degli elettori si pronunci in senso affermativo in merito ai quesiti proposti nel *referendum*, il Parlamento, nell'arco della nuova legislatura, riforma la Costituzione e le leggi dello Stato nel senso ivi indicato.

#### Art. 4.

1. La propaganda relativa allo svolgimento del *referendum* previsto dalla presente legge costituzionale è disciplinata dalle disposizioni contenute nelle leggi 4 aprile 1956, n. 212, e successive modificazioni e 24 aprile 1975, n. 130, nonché nell'articolo 52 della legge 25 maggio 1970, n. 352, come modificato dall'articolo 3 della legge 22 maggio 1978, n. 199.

#### Art. 5.

1. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi formula gli indirizzi atti a garantire ai partiti, enti ed associazioni aventi diritto la partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive dedicate alla illustrazione dei quesiti referendari, entro i termini stabiliti per la elezione dei rappresentanti del Parlamento nazionale.