

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI,
ONGARO BASAGLIA e ONORATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Riforma degli articoli 71 e 75 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Nella relazione presentata a conclusione dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali nella IX legislatura, i rappresentanti della Sinistra indipendente del Senato avvertirono la complementarità delle proposte sugli strumenti di democrazia diretta — l'iniziativa legislativa 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 politi-

che 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 quadro 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 specifiche 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 ne rispetti le specificità politiche e organizzative.

In questo senso le proposte dirette ad assicurare maggiore incisività all'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 «protettori» politici per il perseguimento dei fini propri di ciascuna associazione. I partiti,

d'altro canto, sono soggetti a continue pressioni perché 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 assicuri maggiore stabilità alle maggioranze di Governo porta con sé 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 elettronucleari.

* * *

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 due anni 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 discussione dinanzi alle Commissioni parlamentari, ma è indispensabile andare oltre, sanzionando l'eventuale inadempienza da parte del Parlamento. Già la regione Lombardia ha modificato il suo 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 nella passata legislatura), si introduca nel nostro ordinamento l'istituto del *referendum* deliberativo su questioni di alta rilevanza politica. 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 giocherà 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.

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, nonché 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».