SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

108ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 20 MARZO 1969

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente GATTO

INDICE

CONGEDI . . . . . *Pag.* 6151

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazione sulla gestione finanziaria di ente 6153

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 6151

Deferimento a Commissione permanente in sede redigente 6152

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante 6151

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 6152

Presentazione di relazioni 6152

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 6151

Seguito della discussione:

« Norme sui "referendum" previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo » **(166)**:

DEL NERO, *relatore* 6154

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia* 6158

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

Presidenza del Vice Presidente GATTO

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 11*).

Si dia lettura del processo verbale.

T O R E L L I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori: Andò per giorni 1, Biaggi per giorni 2, Follieri per giorni 2, Minnocci per giorni 3, Zannier per giorni 3.

Non essendovi osservazioni, questi congedi sono concessi.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

Deputati COVELLI; DURAND DE LA PENNE; SCARASCIA MUGNOZZA e DE MEO; BOLDRINI ed altri; MICHELINI ed altri. — « Assegni straordinari ai decorati al valor militare e dell'Ordine militare d'Italia » (560);

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 9, riguardante il riordinamento degli esami di Stato di maturità, di abilitazione e di licenza della scuola media » (561);

« Nuove norme per l'attribuzione dell'assegno di studio universitario » (562);

« Conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 10, recante modificazioni al regime fiscale delle benzine speciali diverse dall'acqua ragia minerale, della benzina e del petrolio diverso da quello lampante, nonchè dei gas di petrolio liquefatti per autotrazione » (563);

« Destinazione dei beni già in dotazione della Corona e soppressione degli uffici che li amministrano » (564);

Deputato CURTI. — « Interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge 24 dicembre 1949, n. 941, concernente l'imposta generale sull'entrata relativa agli oli vegetali » (565).

Annunzio di presentazione di disegno di legge

P R E S I D E N T E . Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

GRONCHI, CARON, PIERACCINI, CIFARELLI, VALORI, PARRI, BERGAMASCO, BIAGGI e DE LEONI. — « Interpretazione dell'articolo 78 del Trattato di pace tra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo con decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430, concernente i cittadini italiani di origine ebraica » (559).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

P R E S I D E N T E . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1968, nu-

mero 1268, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968 » (483);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1968, numero 1276, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1968 » (484);

alla 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Copertura del disavanzo della gestione 1968 dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato » (538), previo parere della 5ª Commissione;

alla 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):

POERIO ed altri. — « Aumento del contenuto di succo di arancia nelle bibite analcoliche messe in commercio con il nome di aranciate » (496), previ pareri della 8ª e della 11ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede redigente

P R E S I D E N T E . Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede redigente:

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

GIANQUINTO ed altri. — « Norme per una sperimentazione creativa di una nuova "Biennale" di Venezia » (526), previ pareri della 1ª, della 3ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

P R E S I D E N T E . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

ARNONE. — « Attribuzione della qualifica impiegatizia ai messi comunali e provinciali » (528), previo parere della 5ª Commissione;

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):

TOMASSINI. — « Soppressione dell'esame pratico per la nomina ad aggiunto giudiziario » (466);

ARNONE ed altri. — « Inquadramento degli impiegati della carriera esecutiva degli istituti di prevenzione e di pena, provenienti dai sottufficiali del Corpo degli agenti di custodia, nella qualifica corrispondente all'ex coefficiente acquisito nel Corpo degli agenti di custodia al momento del transito nello impiego civile » (503), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI-VENEZIA GIULIA. — « Provvedimenti a favore della Regione Friuli-Venezia Giulia » (512), previ pareri della 1ª, della 7ª, della 8ª, della 9ª e della 11ª Commissione;

MURMURA. — « Esenzione dal pagamento dell'imposta prevista dall'articolo 28 tariffa allegato A) del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, per le anticipazioni di tesoreria agli Enti locali » (513), previo parere della 1ª Commissione;

TERRACINI. — « Del giuramento fiscale di verità » (524), previo parere della 2ª Commissione;

« Conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 10, recante modificazioni al regime fiscale delle benzine speciali diverse dall'acqua ragia minerale, della benzina e del petrolio diverso da quello lampante, nonchè dei gas di petrolio liquefatti per autotrazione » (563), previ pareri della 2ª e della 9ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 9, riguardante il riordinamento degli esami di Stato di maturità, di abilitazione e di licenza della scuola media » (561), previo parere della 5ª Commissione;

« Nuove norme per l'attribuzione dell'assegno di studio universitario » (562), previo parere della 5ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

BERGAMASCO ed altri. — « Provvedimenti contro l'inquinamento delle acque » (493), previ pareri della 2ª e della 5ª Commissione;

ABENANTE ed altri. — « Soppressione delle assuntorie nelle ferrovie e tranvie esercitate in regime di concessione » (521), previ pareri della 5ª e della 10ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

CENGARLE ed altri. — « Integrazione della legge 2 aprile 1958, n. 322, concernente ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell'accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza » (476), previo parere della 5ª Commissione;

ABBIATI GRECO CASOTTI DOLORES ed altri. — « Ricongiunzioni delle posizioni previdenziali per i casi di cessazione dal servizio anteriore al 30 aprile 1958 » (500), previo parere della 5ª Commissione;

AVEZZANO COMES. — « Modifica dell'articolo 5 del regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692, concernente la retribuzione del lavoro straordinario » (537), previ pareri della 1ª, della 7ª della 8ª e della 9ª Commissione;

alle Commissioni permanenti riunite 5ª (Finanze e tesoro) *e 8ª* (Agricoltura e foreste):

LUSOLI ed altri. — « Riconoscimento dell'allevamento zootecnico intensivo quale attività formatrice di reddito agrario » (499), previo parere della 10ª Commissione;

alle Commissioni permanenti riunite 7ª (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile) *e 10ª* (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

PICCOLO. — « Nuove norme sulla regolamentazione e sul trattamento economico delle assuntorie nelle ferrotranvie in regime di concessione » (506), previ pareri della 2ª, della 5ª e della 9ª Commissione.

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . Comunico che, a nome della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), il senatore Zugno ha presentato le relazioni sui seguenti disegni di legge: « Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1968 (secondo provvedimento) » (349) e « Variazioni al bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1968 (primo provvedimento) » (446).

Annunzio di relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ente

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso la relazione concernente la gestione finanziaria della Federazione nazionale delle cas-

se mutue di malattia per gli artigiani, per gli esercizi 1962, 1963, 1964, 1965, 1966 e 1967 (*Doc.* XV, n. 55).

Tale documento sarà inviato alla Commissione competente.

Seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo » (166)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo ».

Ricordo che la discussione generale è già stata chiusa.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

D E L N E R O , *relatore*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nel prendere la parola a conclusione della discussione generale sul disegno di legge che detta le norme per l'attuazione degli istituti del *referendum* e della iniziativa legislativa del popolo ritengo mio dovere esprimere il mio apprezzamento ai senatori intervenuti per la validità e serenità dei loro contributi ed il ringraziamento per le parole cortesi ed il giudizio positivo espresso verso la relazione.

Sottolineo inoltre la larga convergenza che il Senato ha dimostrato nel giudicare importante e tempestivo l'adempimento di un così fondamentale precetto della Costituzione e nel volerlo attuare come raggiungimento di una conquista democratica, che consente la realizzazione di una diretta manifestazione della volontà popolare, e come un significativo incontro e confronto tra Parlamento e popolo, e non certo come sistematica contrapposizione tra volontà popolare e Parlamento o come mezzo di eversione e di inquietudine politica e sociale.

La tematica della discussione si è concentrata su quattro punti:

1) tempo di attuazione del *referendum* e dell'iniziativa legislativa del popolo;

2) significato ed ampiezza dei *referendum*, loro conseguenze e pericoli;

3) procedure dei *referendum;*

4) problemi tecnici e di formulazione letterale del disegno di legge.

Lasciando questo quarto punto alla discussione più particolareggiata, che verrà fatta in sede di esame degli articoli, intendo soffermarmi sui primi tre.

Tempo di attuazione. I colleghi Preziosi, Gianquinto e Nencioni hanno fatto rilevare e lamentato il ritardo col quale si è giunti all'attuazione di un così importante istituto giuridico, previsto dalla Carta costituzionale, e ne hanno derivato osservazioni politiche sulle quali non concordiamo.

Sarebbe polemicamente facile ricordare le incertezze che anche la loro parte politica ha avuto in proposito nel passato e che i disegni di legge in materia si sono ripetuti durante le varie legislature dal 1949 ad oggi e sono rimasti accantonati senza grosse battaglie, per cui il ritardo non è ascrivibile solo alla maggioranza, ma ci sembra più giusto e serio affermare che un così importante istituto di democrazia diretta richiedeva, per essere attuato, che si fosse superato il periodo convulso del dopoguerra, della fase ricostruttiva e delle gravi difficoltà economiche, e politiche, interne ed internazionali e soprattutto che il sistema democratico avesse raggiunto una sua stabilità e sicura affermazione nella coscienza popolare, che il diritto al voto, alla partecipazione politica, alla presenza attiva delle masse sui problemi di struttura e di vitalità dello Stato fosse entrato nelle coscienze e nel costume dei cittadini.

Tale traguardo appare ad alcuni assai lontano ancora oggi, se da parte liberale i colleghi intervenuti hanno con preoccupazione ed insistenza messo in guardia sul periodo difficile che attraversa il Paese, in preda a continue agitazioni, con una sempre più diffusa disistima delle istituzioni pubbliche, con fermenti anarcoidi di contestazione globale, con continue spinte demagogiche, con irresponsabili cedimenti.

In questo clima, a loro avviso, è grave errore portare avanti la legge in esame. Essi

si sono dichiarati pertanto nettamente contrari al titolo secondo, mentre hanno ritenuto che l'iniziativa popolare così configurata è inefficace e può solo generare speranze deluse e contrapposizioni tra Parlamento e categorie, demagogicamente eccitate. Così ritengono di rinnovare il titolo terzo dopo istituite le regioni, mentre nel complesso concordano col titolo uno.

Si ritiene respingere queste perplessità. I tempi sono maturi. Le regioni a statuto ordinario sono un impegno per la stragrande maggioranza del Parlamento ed è bene che la legge sul *referendum* prevenga difficoltà e sia già approvata e operante, onde sia possibile rettificare subito nel primo sorgere dell'istituto regionale certe storture storiche territoriali, che possono danneggiare la validità dell'istituto stesso.

Ma soprattutto è il clima socio-politico attuale che non respinge il *referendum*, ma richiede sempre di più atti legislativi che dimostrino coraggio innovativo, maggiore partecipazione e responsabilità popolare.

Non è con gli eterni rinvii che si possono risolvere i problemi di una società in dinamica trasformazione.

Non è con il prolungare l'autoritarismo che si educa alla democrazia, così non è col continuo rinviare istituti, impegni, nuove strutture della società, che i costituenti ebbero il coraggio di vedere e di volere 20 anni fa, che si possano rimuovere i motivi dello scontento, della irrequietezza politica e sociale, i pericoli di turbative della pace sociale.

È proprio questa visione profonda della attuale realtà politico sociale del Paese, che ci divide dai critici di questa legge.

Noi crediamo nella capacità del popolo a sapere usare degli strumenti di libertà e di democrazia diretta e riteniamo urgente responsabilizzarlo nella più diretta partecipazione alla vita politica, economica e sociale.

La nostra è una fiducia cosciente, che conta sull'opera dei partiti, delle organizzazioni sindacali, della scuola, non certo una adesione fanatica e massimalista, una fede nello « stellone » o nella democrazia popolare in senso estremista.

Per questo nel volere il *referendum* si vogliono disciplinare anche forme e modi di esso; senza porre limiti sostanziali si vogliono disporre procedure che ne impediscano un aberrante uso.

Convinti di interpretare le esigenze della società italiana di oggi, che ha bisogno di confermare la sua fede nella libertà, esercitata con responsabilità e partecipe impegno a realizzare giustizia e pace riconosciamo « il bisogno di ravvivare e rinnovare le istituzioni della democrazia repubblicana, attraverso un processo che muove dal basso e si ripercuote ai vertici per saldare quella frattura tra società ed istituzioni, che costituisce uno dei nodi più gravi e complessi che le democrazie devono sciogliere ».

Per taluni forse le critiche sull'opportunità attuale di approvare le norme di attuazione del *referendum* abrogativo o quello di revisione delle regioni, nascondono l'avversione a tali tipi di *referendum*.

Sembra allora logico obiettare che sarebbe stato più chiaro se si fossero in questi venti anni fatti presentatori di una proposta di legge di revisione e soppressione degli articoli 75 e 132 della Costituzione.

Significato ed ampiezza dei *referendum*. Ritenuto che i tempi sono maturi ed idonei per l'attuazione del *referendum*, prima di addentrarci nelle osservazioni fatte sulla impostazione del disegno di legge, ci sembra dover chiarire due concetti preliminari.

Il primo riguarda il significato che la Costituzione dà all'istituto del *referendum* ed il secondo il potere riservato in materia al legislatore ordinario.

L'articolo 70 della Carta costituzionale stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

L'articolo 71 fissa a chi spetta l'iniziativa di proporre le leggi e cioè al Governo, ai parlamentari, ad enti ed organi previsti dalla Costituzione ed al popolo.

L'iniziativa popolare ed il *referendum* sono cioè mezzi normali di iniziativa legislativa, quale integrazione, conferma, sollecitazione o modifica di decisioni del Parlamento, ma non contrapposizione ad esso.

La democrazia diretta è inserita come presenza normale nell'ordinamento giuridico nei limiti fissati dalla legge e non quale strumento popolare di controllo o esautorazione dell'attività parlamentare.

Essa però è mezzo eccezionale, nel senso che la funzione legislativa spetta al Parlamento, che resta il normale interprete delle attese e degli interessi delle popolazioni, depositario della funzione legislativa.

Sul piano politico i *referendum* pertanto vanno intesi come mezzi di partecipazione diretta delle forze politiche popolari e non quali correttivi di un sistema, che non rappresenta la volontà popolare, come asserito dal senatore Nencioni, ma neppure come espressione del potere popolare, che si erge al di sopra del Parlamento, come asserito dal senatore Gianquinto.

Se questo è il significato del *referendum* sono legittime le norme che mirano ad evitarne un uso indiscriminato.

Circa l'ampiezza essa appare chiara per quanto riguarda i casi contemplati dagli articoli 71, 132 e 138 della Costituzione, mentre ci sembra che non sia il caso che la legge affronti esplicitamente il problema se le leggi costituzionali siano soggette al *referendum* abrogativo, di cui all'articolo 75, non potendo la legge di attuazione aggiungere o togliere nulla alla norma costituzionale, che deve essere interpretata in modo sistematico o, se necessario, modificata con apposita norma costituzionale.

È proprio sul *referendum* abrogativo che sono sorte le maggiori obiezioni in sede di dottrina e di discussione in Aula.

Il senatore Zuccalà ricordava l'ammonimento che in sede di Costituente lo stesso onorevole Togliatti rivolgeva, preso dalla legittima preoccupazione che con l'indiscriminato uso del *referendum* « si passerebbe da una battaglia all'altra e nulla più funzionerebbe; si metterebbero in forse la stabilità, la continuità e la possibilità stessa legislativa dello Stato repubblicano ».

Queste preoccupazioni sono ancora valide e sono state riaffermate dalla Commissione ed in Aula dagli interventi dei senatori Palumbo, Murmura, Arena ed altri.

Già in sede di Costituente fu esaminata la possibilità di porre norme che evitassero un uso eversivo dello strumento del *referendum*, ma nulla fu deciso e non solo per rinviare il problema a tempi più tranquilli, ma anche perchè ogni limitazione sostanziale di tale diritto lo viene a snaturare e gli fa perdere il valore di effettiva, autonoma e diretta espressione della volontà popolare.

A tale fine l'ultimo comma dell'articolo 75 demanda espressamente al legislatore ordinario il compito di determinare « le modalità di attuazione del *referendum* », mentre fissa espressamente le leggi che non sono soggette a *referendum* abrogativo.

Ogni limitazione sostanziale pertanto del diritto popolare di richiedere il *referendum* è incostituzionale; la legge potrà e dovrà solo fissare le procedure ed in esse i tempi, i modi e le formalità necessarie per potere praticamente richiedere e votare il *referendum*, che dovrà inquadrarsi nel sistema costituzionale, che prevede che la funzione legislativa spetta al Parlamento, e in un ordinato svolgimento delle attività degli organi costituzionali dello Stato.

In tale quadro appare incostituzionale, ad avviso del relatore, la fissazione di termini *ad quem* o *a quo* che stabilirebbero dei periodi in cui la legge non è soggetta ad essere abrogata e così ogni altra limitazione sostanziale, compresa quella di riservare tale diritto solo ai cittadini che abbiano raggiunto i 25 anni di età, come da un emendamento liberale.

Si ritiene che possano disciplinarsi, come prevede il disegno di legge, solo delle procedure per poter richiedere ed indire il *referendum*, onde averne uno svolgimento ordinato e sereno.

Da tali procedure potranno derivarne delle delimitazioni temporali indirette, ma esse confermeranno sempre in linea di principio la continuità del diritto a richiedere il *referendum*, anche se ne ritarderanno la effettiva realizzazione per ragioni procedurali, che rientrano nelle modalità di attuazione della norma costituzionale, demandata al legislatore ordinario.

Sembrano pertanto da respingere gli emendamenti che sono stati proposti, i quali possono provocare un incontrollato uso del *referendum*.

Esso diverrebbe un abuso che è contro lo spirito della Costituzione, la quale afferma il valore della democrazia diretta, ma esprime l'organizzazione legislativa e volitiva dello Stato attraverso le forme rappresentative di democrazia indiretta, contro la lettera della Costituzione che demanda al legislatore ordinario di fissare norme per un ordinato svolgimento di tale istituto, ma soprattutto contro il profondo valore politico e morale della diretta partecipazione popolare, che deve mirare a rafforzare la democrazia e non a porla in crisi.

Il costume democratico e la responsabilità dei cittadini sono saggio baluardo, ma la legge deve aiutare ad evitare tentazioni demagogiche, eversive, o di turbarmento della pace e di un ordinato progresso sociale del Paese.

In tale spirito ci sembra che non si debba drammatizzare anche la situazione conseguente all'esito positivo di un *referendum* abrogativo, sia sul piano politico che su quello giuridico.

Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica valuteranno in tale caso il significato che il voto deve avere a seconda della importanza politica della legge abrogata. Non sarebbe certo contro i princìpi democratici che un Governo fosse costretto a dimettersi, o un Parlamento dovesse essere sciolto, qualora il significato politico del singolo *referendum* fosse tale da dimostrare che Governo e Parlamento hanno perduto il contatto col Paese e non ne rappresentano più la volontà, mentre questo significato non avrebbe l'esito di un *referendum* su materia minore o su questione controversa, che si fosse preferito far decidere al Paese, investendo interessi e problemi profondi o largamente discussi.

Dal punto di vista giuridico può sorgere, a seguito dei risultati del *referendum*, un vuoto legislativo sull'argomento che è stato oggetto del *referendum*. Per questo è stata prevista la possibilità di un rinvio di sessanta giorni per la abrogazione della legge per consentire che Governo e Parlamento adottino i provvedimenti necessari. La responsabilità di Governo e Parlamento dovrà tenere presente tale eventualità al momento della indizione del *referendum* e predisporre quanto necessario per evitare vuoti legislativi.

D'altra parte è sempre meglio correre questa alea che lasciare in vita una legge che il popolo ripudia.

Alcuni colleghi, Nencioni, Zuccalà, Gianquinto ed altri hanno richiamato l'attenzione sulla possibilità che l'istituto del *referendum* possa essere strumentalizzato dalla Democrazia cristiana per chiedere l'abrogazione di una eventuale legge sul divorzio.

Il relatore ritiene affermare che l'adempimento del precetto costituzionale, che consente l'attuazione del *referendum*, rappresenta un valore autonomo e un valido contributo per la conquista di nuove forme di democrazia, che non va pertanto veduto sotto la visuale di fatti e problemi particolari.

Ritiene d'altra parte affermare, che inteso non come forma di ricatto o strumento per riaccendere lotte di religione, ma come libera, autonoma e responsabile espressione della volontà dei cittadini esso non debba suscitare alcuna isterica e faziosa protesta qualora fosse invocato dai cittadini per accertare quale è la effettiva volontà del popolo su grandi problemi, che investono la vita della famiglia, le autonomie locali o i princìpi ispiratori delle grandi linee della sicurezza sociale.

La volontà popolare ha ben il diritto di esprimersi, specialmente sui grandi temi e sulle impostazioni che costituiscono direttive per la società di oggi e di domani, al di là del compromesso contingente partitico.

I colleghi hanno dedicato infine molta parte dei loro interventi alle procedure previste dalla legge. Ritengo avere già risposto sulle osservazioni che con la procedura investono anche il significato politico e l'uso del *referendum*, mentre su altre mi riservo di esprimermi in sede di esame dei 50 emendamenti già presentati e dei 53 articoli, limitandomi qui al solo cenno generale.

Le principali osservazioni riguardano proposte per richiedere maggioranze speciali per l'approvazione del *referendum*, o possibilità di richiedere il *referendum* in ogni momento o per precisare i compiti dell'ufficio centrale, o per abbreviare termini, o per precisare modalità della votazione o della richiesta di *referendum* o delle documentazioni relative o lamentele, perchè il disegno di legge contiene norme proprie della legge di attuazione costituzionale e altre del regolamento legislativo.

Si ritiene in linea di massima di esprimere parere contrario sugli emendamenti che con la richiesta di maggioranze speciali, o della età di 25 anni per poter firmare richieste di *referendum*, o di altre formalità sono più restrittivi rispetto alle norme del disegno di legge, come su quelli che tolgono ogni limitazione di tempo per la richiesta ed indizione del *referendum*, o non richiedono le maggioranze previste dall'articolo 132 della Costituzione, mentre ci si riserva di esprimere parere sostanzialmente favorevole ad alcuni emendamenti migliorativi del testo, ma che non modificano lo spirito e la impostazione della legge.

Così sono opportune alcune precisazioni richieste dal senatore Zuccalà, che assicurino che il compito dell'ufficio centrale è solo di accertare la regolarità delle procedure senza sindacati sostanziali.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa del popolo si ritiene di dover accogliere la proposta del senatore Murmura, con la quale si chiede che siano dettate norme per dare precedenza nella discussione parlamentare e valore a tale iniziativa sottraendola alla caducazione al termine della legislatura.

Il relatore conclude pertanto confermando il parere favorevole della grande maggioranza dei Gruppi politici e riaffermando la validità del disegno di legge e l'opportunità politica della sua approvazione.

Si è parlato di carenza di interesse e si è espresso timore che eventuali *referendum* abbiano scarso numero di votanti o siano comunque dominati dall'interesse di parte di creare difficoltà al Governo o di ottenere affermazioni di principio da sfruttarsi per altri fini.

Noi sappiamo che la strada della democrazia è lunga e difficile e che richiede pazienza e responsabilità.

Abbiamo la coscienza di riaffermare che il *referendum* è una antica aspirazione del Partito popolare e che è frutto, come ha sottolineato il senatore Brusasca, della Resistenza.

Sentiamo che il popolo ed i giovani in particolare, pur con modi scomposti e spesso non approvabili, richiedono una più diretta partecipazione alla vita dello Stato.

L'approvazione della legge sul *referendum* è pertanto rispondente ad una più matura democrazia ed ai tempi nei quali viviamo. Il senatore Jannuzzi osservò a questo proposito che « quando l'anima popolare richiede un provvedimento esso allora è attuale ».

Il relatore nel richiedere il passaggio agli articoli e l'approvazione definitiva vuol vedere nella larga maggioranza raggiunta quasi una comune simbolica volontà del Parlamento di meglio interpretare le attese del popolo, in una armonica sintesi di democrazia diretta ed indiretta, e pone a suggello un episodio della Resistenza apuana citato dal compianto onorevole Calamandrei, quando ricordava un suo incontro nel 1944 sui monti della Versilia con un pastore analfabeta, che si era unito ad un reparto di partigiani. Alla domanda postagli del perchè aveva lasciato famiglia e casa egli rispondeva che l'aveva fatto per protesta contro le ordinanze del comando tedesco che gli impedivano il pascolo. Al che il Calamandrei gli faceva osservare che anche finita la guerra ci sarebbero state leggi alle quali ubbidire, ed il pastore soggiungeva « sì, ma saranno leggi giuste e fatte da noi ».

Possa l'approvazione di questa legge contribuire a ridare fiducia ai cittadini che le leggi della Repubblica sono giuste e fatte dal popolo. (*Vivi applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro di grazia e giustizia.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, una

discussione teorica sull'istituto del *referendum*, sui vari tipi di esso, sulla storia della sua adozione in successione di tempo presso i vari Stati e sui risultati ottenuti mi sembra superflua, tanto vasta e conosciuta ne è la letteratura.

Si può dire che esso, dalle originarie esperienze della Svizzera e degli Stati federati dell'America, si è esteso nel primo dopoguerra a varie Repubbliche (specialmente quella tedesca) sorte dallo sfacelo degli imperi centrali, ed in questo dopoguerra alle due grandi Repubbliche francese ed italiana. In via di massima esso sembra non allignare negli Stati totalitari che, pur facendone cenno fuggevole delle loro costituzioni, non risulta lo abbiano in effetti mai praticato, mentre è generalmente accolto nei regimi democratico-parlamentari con la eccezione dell'Inghilterra la quale per il suo sistema bipartitico, per la possibilità costituzionale di rinnovare la Camera dei deputati in ogni tempo e per la prassi rispettata di interpellare il popolo sulle grandi questioni, raggiunge gli scopi essenziali del *referendum* attraverso la convocazione dei comizi elettorali.

Si può anche aggiungere che l'esperienza ha insegnato e va insegnando, sempre in via di massima, come il *referendum* squisitamente politico che parte dall'iniziativa del Capo dello Stato si tramuti facilmente in manifestazione plebiscitaria con possibili sviluppi autoritari. Conserva invece il suo significato democratico il *referendum* promosso da iniziativa popolare o da enti amministrativi per decidere intorno a questioni di prevalente carattere legislativo: più propriamente non per la formazione delle leggi ma per la eventuale abrogazione di talune di esse o di alcune loro parti.

È difficile infatti convincersi che il *referendum* possa valere nella formazione autonoma delle leggi stante il tecnicismo, talora difficile, complesso, della loro formulazione.

Il popolo può essere chiamato a pronunciarsi, ad esempio, sulla opportunità o meno dell'ordinamento regionale, non sulle norme che ne definiscono le attribuzioni e l'organizzazione.

Quando è invece convocato per dare il suo giudizio su una proposta di legge contenente, ad esempio, 73 articoli e disciplinante la riforma del Senato ed insieme ogni aspetto della istituenda regione, così come avviene nel prossimo *referendum* francese, non si può non osservare che esso non è in grado di giudicarne, dal punto di vista tecnico-legislativo, la convenienza, e che perciò il suo voto è espressione soltanto fittizia di quella sovranità popolare che il *referendum* intende valorizzare, mentre è distorto verso significati plebiscitari che si risolvono, da un lato, in rafforzamento di posizioni autoritarie del Potere esecutivo e, dall'altro, in mortificazione grave del Parlamento, escluso dalla elaborazione di leggi fondamentali per il Paese.

Il *referendum* può essere espressione seria dell'esercizio della sovranità da parte del popolo, che ne è titolare, se rinunzia alla pretesa di autosufficienza nella produzione legislativa e se risponde a quesiti alternativi, semplici, chiari, comprensivi e che interessino vivamente la generalità degli elettori.

Ad esigenze veramente democratiche corrisponde il tipo di *referendum* disciplinato dalla nostra Costituzione.

Esso non è mai produttivo di leggi: o è integrativo della volontà parlamentare, già espressa a maggioranza qualificata, nel caso di revisione costituzionale; o è soltanto abrogativo di leggi ordinarie o è consultivo per le modifiche territoriali delle regioni; la stessa iniziativa di legge popolare deferisce al Parlamento ogni decisione. Così i due istituti (*referendum* e iniziativa), non sostituendosi in nessun caso al Parlamento nella produzione legislativa, ne rispettano la funzione essenziale ed il prestigio.

Funzione e prestigio sono rispettati anche con riguardo ai titolari della promozione del *referendum*: questa, infatti, non è riconosciuta dal nostro ordinamento nè a favore del Capo dello Stato nè a favore dell'Esecutivo neanche per dirimere eventuali conflitti con le Camere, cosicchè l'istituto di appello al popolo di questi poteri contro le

deliberazioni parlamentari è da noi rigorosamente scartato.

Tranne l'ipotesi di *referendum* costituzionale ad iniziativa di un quinto di deputati o di senatori, è il popolo direttamente o sono i grandi organi amministrativi a vicino contatto col popolo i titolari del diritto di richiesta del *referendum*: in tal modo è esclusa ogni imposizione di appello dall'alto in polemica col Parlamento e l'iniziativa conserva la sua originaria natura di istanza democratica in piena coerenza col sistema rappresentativo che dal grembo popolare trae vita e legittimità di potere.

La stessa facoltà singolare concessa al quinto di deputati o di senatori conferma tale coerenza perchè, tendendo a premunire le minoranze contro revisioni avverse alle essenziali norme garantistiche di libertà e di democrazia, risponde alle ragioni profonde degli istituti parlamentari ed esprime nel contempo una linea preferenziale di conservazione giudiziosa e prudente rispetto alla Costituzione la quale, per essere la Carta fondamentale su cui poggia l'ordinamento statuale e sociale, non va esposta a troppo facili e frequenti modificazioni.

Ho ritenuto opportuno fermarmi un pò sugli aspetti del rapporto del *referendum* con le attività e le prerogative parlamentari perchè alcuni studiosi ne avevano, durante i lavori della Costituente, preconizzato la incompatibilità e non senza ragione se noi avessimo accolto i tipi di consultazione popolare altrove introdotti. È merito dei nostri costituenti averne, invece, configurato un tipo che, al contrario di quanto pensano gli onorevoli colleghi Palumbo, Chiariello ed Arena, non contraddice ma rispetta le sostanziali funzioni e la preminente posizione del Parlamento fra gli organi costituzionali dello Stato ed anzi può, come accennerò più avanti, concorrere alla loro migliore e più proficua affermazione.

Nè, d'altro canto, questa preminenza, voluta dalla Costituzione, trasforma il Parlamento in un istituto di classe proprio della democrazia borghese, come sembra pensare il senatore Gianquinto.

G I A N Q U I N T O . Non come sembra pensare, come pensa.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Volevo attenuare la sua responsabilità. Dicevo dunque che questa preminenza non trasforma il Parlamento in un istituto di classe proprio della democrazia borghese, nè contrasta col vero concetto di sovranità popolare.

Questa sovranità diventa operante ed effettiva solo se si esercita nei modi appropriati: ed i modi appropriati sono la rappresentanza parlamentare per i compiti di guida politica e legislativa ed il controllo popolare di tale guida nelle grandi scelte d'indirizzo della vita associata nazionale.

Ecco perchè giudiziosamente la nostra Costituzione ha attribuito di regola tutto il potere legislativo al Parlamento ed al *referendum,* in via di eccezione, un potere d'integrazione secondaria o di sola abrogazione legislativa o un diritto di consultazione su problemi territoriali nell'ambito della regione.

Questa impostazione è del tutto diversa da quella molto vagamente delineato dal senatore Gianquinto e la diversità costituisce davvero una differenza di fondo, ma non fra la nostra e la sua posizione, bensì fra la sua posizione ed il dettato costituzionale.

Nè è poi esatto che la mancanza di forme di gestione popolare diretta ed autonoma del potere, idonee ad integrare l'istituto parlamentare, trasformi questo in un organo borghese. (*Interruzione del senatore Gianquinto. Replica del senatore Onofrio Jannuzzi. Richiami del Presidente*).

Io non voglio richiamare a tale proposito l'attenzione del senatore Gianquinto sui Parlamenti degli Stati socialisti che non conoscono *referendum* di alcun genere, ma ricordargli che oggi siamo in regime di suffragio universale. Oggi perciò, a differenza dei tempi della Convenzione francese, non scandalizzerebbe più l'affermazione del Sieyès, per altri versi criticabile, secondo cui « i popoli non possono pensare, non possono agire che per mezzo di rappresentanti ».

Tutti i settori del Senato, tranne i liberali, sono favorevoli ai quattro casi d'iniziativa popolare: i comunisti propongono modifiche anche sostanziali, ma non contro l'istituto.

I liberali, per bocca del senatore Palumbo in Commissione ed in Aula, cui si sono aggiunti i senatori Chiariello ed Arena, si dichiarano, invece, contrari per principio a quello abrogativo e per ragioni di opportunità temporale a quello territoriale ed alla iniziativa di legge popolare.

Sulla necessità di provvedere al *referendum* costituzionale non vi può essere dubbio.

Il ritardo della sua introduzione ha quasi impedito, in pratica, al Parlamento il potere di esercitare il suo diritto di revisione costituzionale: è una anomalia grave, nel nostro sistema, che non può essere oltre tollerata.

Ma io non ho dubbi che sia venuto il momento di attuare anche gli altri istituti di *referendum*.

D'accordo col senatore Palumbo che spetta al Parlamento di scegliere il come ed il quando dell'attuazione pratica delle norme costituzionali ad applicazione differita; ma quando sono trascorsi oltre vent'anni dall'approvazione di quelle norme ed in questo frattempo in ogni legislatura maggioranza e minoranza si sono adoperate, senza raggiungere un risultato positivo, per risolvere una questione di sì grave momento, non si può, oggi, quando un accordo di larga portata è stato raggiunto, desistere dalla decisione senza che ciò sia interpretato come volontà di disapplicare la Costituzione.

A questa ragione fondamentale altre se ne aggiungono, come la prossima istituzione delle regioni a statuto ordinario abilitate ad introdurre il *referendum* il quale è stato già disciplinato da due regioni a statuto speciale: la Sardegna ed il Trentino-Alto Adige.

Non è chi non veda la grande opportunità di fissare, alla vigilia della riforma regionale, dei princìpi fondamentali in materia, che valgano da legge-quadro entro cui debbano muoversi gli statuti regionali nelle loro particolari discipline del *referendum*, e che prevedano nel tempo stesso la procedura necessaria a rendere effettivo il diritto degli enti periferici di richiedere eventuali modificazioni territoriali.

I senatori liberali hanno compreso nel loro giudizio di intempestività anche l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi, ma è chiaro che, dato il suo carattere di semplice proposta al Parlamento, lo hanno fatto senza convinzione e quasi per memoria.

Resta la recisa opposizione al *referendum* abrogativo, il quale non vi è dubbio riguardi solo le leggi ordinarie e non anche quelle di revisione costituzionale: all'interrogativo sollevato dal senatore Zuccalà per la mancanza nel testo in esame di una esplicita dichiarazione in proposito, rispondo che tutta l'economia del disegno di legge, ma più ancora la posizione ed il contenuto dell'articolo 75 rispetto all'articolo 138 della Costituzione e l'orientamento prevalente della dottrina, possono lasciarci tranquilli su questo punto. Aggiungo che una dichiarazione esplicita non tornerebbe forse opportuna perchè, mentre non sarebbe in grado di modificare la norma costituzionale, avrebbe tutta l'aria di interpretarla, col risultato di aprire l'adito a dubbi ed incertezze.

Circa l'opposizione di principio a tale *referendum* osservo, in questo d'accordo col senatore Nencioni, che la Costituzione o si applica o si rivede: in mancanza di revisione è doveroso applicarla. La medesima opposizione mi dispensa anche dal rispondere a tutte le obiezioni ad essa legate, risollevate in questa sede dopo che furono già svolte alla Costituente e da essa disattese: il mio discorso si risolverebbe su questo punto in una superflua ripetizione.

Circa l'opposizione poi fondata sul giudizio d'inopportunità temporale, vale l'osservazione che, realizzando tre degli istituti legati al principio della democrazia diretta, non si vede come si possa escludere il quarto senza che ciò implichi un significato di radicale disapprovazione.

Nè persuadono i timori espressi di frequenti appelli al popolo disordinanti il regolare andamento della funzione parlamentare e della vita del Paese.

Si può anche convenire che è relativamente facile raccogliere l'adesione alla richiesta del *referendum* di cinquecentomila elettori o di cinque consigli regionali.

Ma facile non è, per contro, raggiungere il *quorum* della maggioranza degli elettori richiesta per la validità del *referendum*.

Neanche i grandi partiti sarebbero in grado di promuovere spesso una mobilizzazione così vasta da toccare il traguardo.

Quello di essi che facesse uso smodato dell'istituto per questioni di carattere secondario o sabotatorio, incorrerebbe in un sicuro insuccesso e quindi nella disapprovazione e nella disistima della pubblica opinione, e nessun partito ha interesse di affrontare spese e fatiche per perdere la serietà e la reputazione politica e raccogliere, nelle elezioni politiche, la tempesta dal vento seminata.

Gli stessi precedenti storici ricordati dal senatore Chiariello dimostrano come il concorso alle urne sia piuttosto basso e come a nessuno convenga perciò abusare del *referendum*.

L'alto livello del *quorum* di validità, così saggiamente fissato dai nostri costituenti, vale un vero e proprio sbarramento contro abusi del genere. Il fatto molto significativo poi che dopo dodici anni dall'introduzione del *referendum* abrogativo in Sardegna e nel Trentino-Alto Adige nessuna richiesta del suo esercizio sia stata avanzata, è prova della maturità del nostro popolo e quindi ulteriore prova della infondatezza dei timori espressi dai colleghi liberali.

Concludendo su questo punto si può ragionevolmente stimare che l'istituto verrà usato solo per le grandi questioni la cui soluzione proietti conseguenze eccezionali sulla vita del popolo e che meritino perciò di essere da questo arbitrate: solo tali questioni avranno la virtù di promuovere una mobilitazione così intensa di votanti da raggiungere la metà del corpo elettorale.

Mi sembra ora opportuno sgombrare il terreno della discussione da un sospetto che aleggia in vari settori di quest'Aula e che è stato espresso in forma più o meno esplicita da taluni senatori: il sospetto che la volontà politica del Governo di attuare il *referendum* sia determinata unicamente dalla preoccupazione delle decisioni delle Camere intorno al disegno di legge sul divorzio.

G I A N Q U I N T O . Così dicono le male lingue.

Voce dalla sinistra. Preoccupazione non del Governo, ma della Democrazia cristiana.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Il Governo vuole l'approvazione attuale e rapida del *referendum* nel suo insieme, secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio approvate dal Parlamento e secondo gli accordi interpartitici.

Ora io desidero ricordare ed osservare che, a parte la posizione chiara dei Partiti socialista e repubblicano sui due problemi *referendum* e divorzio, posizione che indica e prova come ciascuno dei due problemi sia valutato e condotto innanzi per vie autonome, non è proprio la Democrazia cristiana che possa essere accusata di improvviso fervore per il *referendum*.

I cattolici democratici lo hanno sempre sostenuto e lo consacrarono cinquant'anni or sono nel programma del Partito popolare. Unico fra i grandi partiti, lo riprese la Democrazia cristiana nel suo primo Congresso di Roma, alla vigilia della Costituente, e nella Costituente i democristiani ne furono, assieme ai repubblicani e ad Einaudi, i più fermi e coerenti propugnatori; lo ribadirono poi esplicitamente, includendolo nel programma elettorale assieme alle regioni, in occasione dei comizi del 1948.

In tre legislature, infine, prima della presente, i Governi a direzione democristiana presentarono in Parlamento disegni di legge per l'attuazione dell'istituto: è esatto che le iniziative non giunsero mai in porto, ma la cosa dipese, oltre che da varie altre circostanze che qui è superfluo ricordare, dai profondi dissensi esistenti fra maggioranza e minoranza sul relativo ordinamento, ed anche, per qualche aspetto, in seno alla maggioranza stessa. Chi volesse un saggio di quei profondi dissensi non ha che da consultare gli atti della prima legislatura e constaterà, per esempio, che per ben due volte il progetto De Gasperi fece invano la spola fra Camera e Senato.

È certo che se quei dissensi fossero mancati, o fossero stati marginali, l'approvazione sarebbe sollecitamente seguita.

Essi peraltro non furono sterili perchè condussero ad una più approfondita e com-

pleta elaborazione dell'istituto tanto che nella scorsa legislatura l'accordo fu raggiunto da tutti i gruppi tranne il liberale. Mancò egualmente, è vero, la decisione finale, ma per le circostanze che tutti ricordiamo. I precedenti dunque, ci devono rendere molto cauti nel distribuire meriti e colpe.

È proprio in virtù dell'accordo finalmente raggiunto nella scorsa legislatura e in considerazione del lungo tempo trascorso dal 1948, della faticosa elaborazione del disegno di legge e dei vani tentativi seguitine ed inoltre della preoccupazione che il momento favorevole oggi, possa domani deteriorarsi, come spesso avviene nelle vicende politiche, mentre nessuna valida ragione consiglia di differire ancora l'applicazione della norma costituzionale, che il Governo nel suo insieme ritiene di attualità l'approvazione della proposta disciplina dell'istituto.

Io confido perciò che questa volta giungeremo in porto anche perchè sono convinto che l'opposizione comunista, pur conducendo la sua battaglia, non si proporrà di imporre le sue tesi alla maggioranza e tanto meno pretenderà di sostituire il proprio — come, forse tradendo il suo pensiero, ha detto il senatore Gianquinto — al disegno di legge governativo. (*Interruzione del senatore Gianquinto*).

I precedenti, dunque, cui ho fugacemente accennato stanno a provare come l'atteggiamento della Democrazia cristiana sia stato sempre ed attivamente favorevole allo istituto anche quando di divorzio non si parlava, sicchè la coincidenza temporale dell'esame dei due disegni di legge non ha affatto il rapporto, che altri intravede, di causa ad effetto.

Non intendo con ciò negare la previsione che la questione del divorzio possa formare oggetto di *referendum*: ritengo anzi personalmente che essa, come quella che pone un quesito semplice, chiaro e comprensibile, che penetra in tutte le famiglie, che tocca l'interesse e la coscienza di tutti, che è argomento essenziale dell'ordinamento dello Stato, sia fra le più idonee ad essere demandata all'arbitrato del popolo ed effettivamente capace di suscitare quella mobilitazione che è prevista dalla Costituzione per la validità del *referendum*.

Nè mi sembra fondata la preoccupazione del senatore Zuccalà che il *referendum* su tale grande questione possa spaccare il Paese in due « in una tensione — egli dice — che gli farebbe perdere di colpo la pace religiosa che è oggi nei cuori di tutti ».

Non è infatti proposito dei democratici cristiani fare del divorzio una questione religiosa. Essi ne hanno sempre fatto una questione civile, di politica dello Stato, nella scia della grande tradizione degli statisti, dei giuristi e dei sociologi del periodo prefascista.

Del resto, non si temevano eguali timori a proposito dell'appassionante questione istituzionale, svoltasi in un ambiente quanto altri mai acceso? La compostezza degli elettori, confermatasi poi in tutte le successive prove elettorali, smentì quei timori e la spaccatura non ci fu.

Non ci sarebbe neanche a causa del *referendum* sul divorzio essendo ben fermo il proposito dei cattolici democratici, come, io spero, dei partiti divorzisti, di accettare con civile compostezza e lealtà i risultati del voto che fosse richiesto al popolo.

Altre questioni di carattere generale non sono state prospettate.

I singoli emendamenti saranno esaminati nella sede loro propria; mi sembra tuttavia che tre di essi assurgano ad importanza tale da dovere essere in questa sede discussi.

Sono gli emendamenti dei senatori Zuccalà ed Arena, di contenuto fra loro diverso, all'articolo 24 riguardante il *referendum* costituzionale, e quello del senatore Gianquinto all'articolo 31 riguardante il *referendum* abrogativo.

Il senatore Zuccalà, nel suo meditato discorso, ha lamentato che sia attribuito all'ufficio centrale presso la Corte di cassazione il potere di dichiarare approvata o respinta una legge di revisione costituzionale a seguito di *referendum*, sembrando a lui che, in virtù del principio sulla divisione o, meglio, distinzione dei poteri, tale compito debba essere riconosciuto al Parlamento.

Sono d'accordo per la prima parte della sua affermazione, ma non sulla seconda, rispetto alla quale il principio della distinzione dei poteri non opera perchè il *referendum* costituzionale è sempre un mezzo di controllo del Parlamento e non è ortodosso che l'organo controllato sia competente a dichiarare l'esito del controllo, positivo o negativo che sia.

Fondata, invece, mi sembra la proposta di attribuire all'ufficio centrale solo il potere di accertamento dei risultati del *referendum* e di prevedere che sulla base di questi, se positivi, il Presidente della Repubblica dichiari l'approvazione della legge o, meglio ancora, approvata la legge, proceda alla sua promulgazione.

Questo diverso *iter* è più conforme al dettato costituzionale e corrisponde del resto, alla disciplina prevista dagli articoli 36 e 37 del disegno di legge a proposito del *referendum* abrogativo.

Diversa, dicevo, ma anch'essa importante, è la questione sollevata dall'emendamento del senatore Arena ed altri già illustrato dal senatore Palumbo prima in Commissione e poi in Aula.

L'articolo 75 della Costituzione sancisce l'invalidità del *referendum* abrogativo cui non abbia partecipato la maggioranza degli elettori; l'articolo 138, invece, riconosce la validità del *referendum* costituzionale quale che sia la partecipazione degli elettori.

È strano, si osserva, che per una legge ordinaria, di grado quindi inferiore, si prescriva una partecipazione al voto tanto massiccia, mentre per una legge costituzionale, di grado quindi superiore, nessun livello di partecipazione sia previsto, cosicchè il voto di qualche milione di elettori potrebbe porre nel nulla una legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere con maggioranza assoluta.

L'obiezione è fondata dal punto di vista politico e la diversa disciplina dei due *referendum* si spiega solo con la preoccupazione della Costituente di evitare che l'invalidità del *referendum*, per mancata partecipazione di un numero prescritto di elettori, travolgesse nel nulla una deliberazione del Parlamento di natura costituzionale.

Il motivo che determinò la diversa disciplina si deve dunque rinvenire nel proposito di rispettare e non di invilire la funzione parlamentare.

È tuttavia esatto che lo stesso scopo si sarebbe potuto correttamente raggiungere prevedendo, come propone l'emendamento Arena, che in caso di mancata partecipazione al voto della maggioranza degli elettori si intendesse definitivamente approvata la legge di revisione costituzionale ed io sarei ben lieto di accogliere l'emendamento se non avessi la convinzione di incorrere nella incostituzionalità della norma.

L'articolo 138 infatti non ammette possibilità di interpretazione diversa da quella che riconosce la validità della maggioranza semplice dei voti, a qualunque livello raggiunta.

Una legge di revisione costituzionale che si ispirasse all'emendamento Arena potrebbe essere opportuna, ma, *rebus sic stantibus*, l'emendamento non è accoglibile.

Aggiungo che ciononostante non sono a mio avviso prevedibili, in via di fatto, gravi sorprese negative, dappoichè è da presumere che la maggioranza assoluta conseguita alle Camere troverebbe quasi sempre conferma, in virtù del sistema dei partiti, nelle maggioranze semplici espresse dal voto popolare.

Il terzo emendamento, che solleva una questione di fondo, è quello del senatore Gianquinto, il quale propone la soppressione dell'articolo 31 e, di conseguenza, una diversa formulazione dell'articolo 32.

Il senatore Gianquinto intravvede nella disciplina temporale dell'esercizio del *referendum* abrogativo una violazione costituzionale ed in questa sua tesi incontra il consenso del senatore Venanzi.

Ritornando sulle informazioni date dal senatore Gianquinto sulla questione, debbo precisare che l'articolo 11, approvato dalla Camera il 28 gennaio 1960 e confermato al Senato il 5 dicembre 1962 col nu-

mero 45 — articolo corrispondente all'attuale articolo 31 — escludeva la possibilità di richiesta del *referendum* abrogativo per un periodo di due anni, uno precedente ed uno susseguente alla data di convocazione dei comizi.

L'articolo 45 fu approvato al Senato, nonostante l'acceso dibattito ricordato dal senato Gianquinto, col consenso del Gruppo comunista desumibile dal fatto che non furono presentati emendamenti che lo riguardassero.

Non mi spiego perciò come sia improvvisamente sopraggiunto tanto fervore di ostilità contro l'articolo 31 che riduce il periodo di esclusione da due anni a 18 mesi.

La riduzione, approvata dalla Commissione della Camera col consenso dei comunisti in occasione dell'esame del disegno di legge n. 1663 del 1964, fu opportunamente sottolineata dall'onorevole Martuscelli nella sua relazione all'Assemblea.

Anche l'articolo 32 fu presentato all'Assemblea della Camera sull'accordo di tutti i gruppi parlamentari tranne i liberali.

Ciò premesso, stimo che non si possano giustificare eccezioni di incostituzionalità intorno agli articoli 31 e 32 del disegno di legge.

Quegli articoli intendono soltanto disciplinare secondo ragionevolezza l'esercizio temporale del *referendum* e ciò fanno in obbedienza dell'articolo 75 che demanda al Parlamento il compito di determinarne le modalità di attuazione.

G I A N Q U I N T O . In senso limitativo, però.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Quel comma, è opportuno ricordarlo, fu approvato senza discussione, ma prima del voto, il presidente onorevole Ruini precisò: « l'espressione modalità di attuazione va intesa in senso lato », tanto lato, nel suo pensiero ed in quello implicito dell'Assemblea, che la legge avrebbe potuto prevedere perfino la sospensione dell'efficacia del voto popolare fino a che il Parlamento non avesse sostituita, nei modi congrui, una nuova legge a quella abrogata; al che, portato alle ultime conseguenze, io non mi sento, per verità, di potere aderire.

V'è inoltre da sottolineare che alla tesi della costituzionalità delle norme di limitazione temporale poste al potere di richiesta del *referendum* aderisce l'onorevole Mortati uno dei costituenti fra i più autorevoli ed esperti nella materia, anzi elaboratore principe del *referendum,* oggi giudice della Corte costituzionale che scrive nel volume II delle sue « Istituzioni di diritto pubblico », edizione 1967, pagina 712: « Una giustificazione (di tali limitazioni) può scorgersi quando si pensi che il *referendum* non può non riguardare leggi di notevole rilievo politico ».

Le norme contenute negli articoli dibattuti, ortodosse, adunque, dal punto di vista costituzionale, rispondono anche ad evidenti esigenze di opportunità e tengono conto di una precisa raccomandazione dell'onorevole Togliatti il quale, molto dubbioso alla Costituente sull'utilità del *referendum,* ammoniva che « si debbono almeno imporre limiti ristretti all'attuazione di tale sistema ».

Quando giovedì scorso sentivo pronunciare dal senatore Gianquinto le sue appassionate proteste e recriminazioni contro la necessaria disciplina temporale del *referendum* mi sembrava, invece, di leggere sul suo volto di fiero combattente la convinzione che, appena approvata questa legge, le folle dovessero avvicendarsi giorno per giorno allo sportello dell'ufficio centrale a chiedere l'indizione di chissà quanti *referendum.* Guai se fosse così: assisteremmo presto allo svilimento di un mezzo di espressione della sovranità popolare che noi consideriamo di alto valore democratico.

Il *referendum* in tanto conserva ed accresce il suo valore in quanto non si spreca frequentemente ma si usa con prudenza per questioni, come ho detto innanzi, fondamentali, per se stesse capaci di interessare e muovere la coscienza di ciascuno e di tutti e questioni di tale natura si presentano di rado all'ordine del giorno di una nazio-

ne o di una regione: valgano a riprova gli esempi della Sardegna e del Trentino-Alto Adige.

Non si comprime quindi nessun diritto, ma lo si ordina e lo si rende efficace con le regole previste.

Regole che sono consigliate anche da altre considerazioni: le limitazioni temporali sono dettate soltanto per il *referendum* abrogativo, ma noi sappiamo che accanto a questo può indirsi senza limitazioni di tempo, data la sua natura, quello di revisione costituzionale e possono effettuarsi in date varie e imprevedibili quelli delle varie regioni.

Di fronte all'eventualità di una simile proliferazione di richieste, non so immaginare come si possa procedere senza una disciplina che indichi, al fine di un ragionevole coordinamento, il tempo proprio del *referendum* abrogativo.

Giungendo alla conclusione della mia replica agli onorevoli senatori che sono intervenuti in questa discussione, mi sembra superfluo ripetere le ragioni in favore del provvedimento bene illustrate specialmente dai senatori Preziosi, Murmura, Brusasca, e Jannuzzi, e che vanno oltre il dovere di applicazione della norma costituzionale.

Due motivi ulteriori mi sembra peraltro opportuno aggiungere, uno dei quali deriva dalla nostra particolarissima configurazione politica.

Abbiamo in Italia una varietà eccessiva di partiti tuttora troppo marcatamente caratterizzati da ideologie diverse e talora contrastanti e siamo, per contro, in presenza di istituti democratici non ancora solidamente radicati, sicchè l'imperativo primo dei partiti democratici è quello di preservare e consolidare le ordinate libertà civili e politiche attraverso cui soltanto è possibile conseguire un avanzamento vero verso forme superiori di civiltà.

I partiti della coalizione governativa sono concordi su questa fondamentale esigenza che sovrasta a tutte le altre come un *primum necessarium*, ma per la diversità delle loro ideologie, e talvolta di taluni aspetti non secondari delle loro concezioni politiche, possono essere condotti a divergere su qualche importante problema.

So che ciò è un inconveniente grave perchè i Governi non dovrebbero mai cessare dalla loro funzione di guida e preferire che ciò non accadesse; ma nessuno di noi è autorizzato a chiudere gli occhi di fronte alla realtà. Nelle cui condizioni una delle due: o avviarsi a delle crisi gravi ed estremamente pericolose dell'Esecutivo, o accettare con lealtà l'arbitrato, sulle divergenze grosse, del voto popolare.

In questa particolarissima fase della vita del Paese il *referendum* può adunque assolvere ad una funzione positiva in favore degli ordinamenti democratici.

L'altra ragione positiva è l'influenza benefica di prudenza e di riflessione che l'istituto può esercitare sulle decisioni parlamentari. Vi sono problemi che hanno risonanza e ripercussioni profonde sull'animo popolare ed è chiaro che la sola ipotesi del *referendum* indurrà al maggiore approfondimento sulla scelta delle soluzioni ed al prudente consiglio di accantonare novità che non siano mature nella coscienza popolare o, peggio, che contrastino bruscamente con essa.

È così termino: termino ringraziando i senatori Zuccalà, Murmura, Preziosi, Brusasca e Jannuzzi che hanno recato il conforto della loro adesione convinta e motivata al disegno di legge. Ringrazio il senatore Nencioni che, fra il lusco e il brusco, ha annunciato il voto favorevole della sua parte; ringrazio anche i senatori Gianquinto e Venanzi, per ora sospesi nella regione del limbo e tuttavia, io ne sono convinto, ancora per poco sembrandomi impossibile la loro ostilità finale al progetto nonostante il prevedibile mancato appagamento di talune loro tesi non accettate dal Governo e sulle quali deciderà il Senato.

Un apprezzamento convinto esprimo alle tesi dei senatori Palumbo, Chiariello ed Arena, tesi non condivise, ma presentate con chiarezza e moderazione e quasi con rassegnazione sulla loro sorte e perciò tanto più meritevoli di riguardo.

Un ringraziamento debbo infine al Presidente ed a tutti i senatori della prima Com-

missione e in particolare poi al relatore senatore Del Nero non solo per la sua inappuntabile diligenza, ma anche per la perspicuità del suo lavoro in Commissione ed in Aula congiunta alla cura della concisione che ne accresce il pregio.

Io confido che il Senato darà il suo voto sollecito al disegno di legge aprendo così per tempo, questa volta, la via alle decisioni della Camera che tutti ci auguriamo definitive. (*Vivi applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,20*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari