

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori CIPPELLINI, BARSACCHI, SCEVAROLLI, BOZZELLO VEROLE, DA ROIT, DI NICOLA, JANNELLI, MARAVALLE, NOCI, PETRONIO, SEGRETO, BONIVER, DELLA BRIOTTA, FERRALASCO, FINESSI, FOSSA, LANDOLFI, LEPRE, MASCIADRI, PITTELLA, SIGNORI, SPANO, VIGNOLA, MONSELLATO e RECUPERO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GIUGNO 1982

Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di modificare la normativa, che attualmente regola il *referendum* popolare abrogativo, è sostanzialmente diffusa tra tutte le forze politiche democratiche.

L'esperienza di questi ultimi anni ha, infatti, dimostrato che per ragioni molteplici l'istituto referendario si presta ad essere usato in maniera deviante rispetto a quella che era la sua originaria funzione.

Nei sistemi di democrazia indiretta, invece, la funzione del *referendum* popolare è quella di evidenziare eventuali scollamenti che si fossero determinati tra la società civile e la classe politica o, se si vuole, le istituzioni. La logica che sottende codesto istituto è, dunque, quella che ad esso si faccia ricorso solo rispetto a leggi cariche di significato politico, in quanto tali idonee a mettere in luce il rammentato scollamento.

Per tali motivi, non vi è dubbio che il *referendum* in specie e gli istituti di democrazia diretta in genere assumono una rilevanza centrale nei sistemi politici in cui, pur appartenendo la sovranità al popolo (arti-

colo 1 della Costituzione), questi può esercitarla solamente a mezzo di rappresentanti (cosiddetta rappresentanza di interessi).

In questi ultimi anni, però, l'emersione di partiti che contestano la dinamica costituzionale, quanto meno per il modo in cui essa nel nostro paese si è inverteva a livello materiale, ha indotto un uso ipertrofico dell'istituto referendario.

Tutto ciò, in astratto, non potrebbe essere giudicato in maniera negativa: se nel nostro paese esistessero condizioni tali, per cui tra società civile e società politica si determina rispetto ad un cospicuo numero di leggi una contraddizione o meglio uno scollamento così vistoso, non vi è dubbio che sarebbe compito dell'istituto referendario portare tutto ciò alla luce.

Senonchè, basta riflettere sulla storia degli ultimi anni per rendersi conto che nella realtà le cose non stanno così.

I *referendum*, che sono stati indetti negli anni più recenti, riguardavano, infatti, leggi che non implicavano opzioni, dal punto di vista politico, molto rilevanti e, pur con tut-

to questo, il popolo si è quasi sempre pronunciato contro l'abrogazione, schierandosi così implicitamente dalla parte delle istituzioni.

Ad ogni modo, questo stato di cose potrebbe anche non subire modificazioni ed essere accettato come un dato di fatto ininfluente ed incolore, se un uso dell'istituto referendario così frequente non comportasse delle conseguenze non certo positive.

Ma, a parte il costo economico che l'attivazione dell'istituto comporta, quel che è più grave è che esso, se usato in maniera ipertrofica, può determinare una alterazione tra gli organi chiamati ad esprimere la rappresentanza politica. Frequentemente, infatti, il voto che gli elettori esprimono al *referendum* è in contrasto con le indicazioni fornite dal partito che normalmente votano, solo che siffatta divergenza non può essere imputata come manifestazione dello stato di disagio che i partiti incontrano nel rappresentare i propri elettori. I partiti, infatti, sono soliti dare indicazioni in base a quella che è la linea politica che essi esprimono; l'elettore, invece, in sede di *referendum* tende a seguire siffatte indicazioni solo quando la legge sottoposta al voto incide su materie politicamente rilevanti. Laddove, al contrario, si deve decidere su leggi, che non involgono opzioni politiche di fondo, l'elettore tende a decidere liberamente disattendendo eventualmente le indicazioni del partito cui appartiene.

Un significativo riscontro a tale assunto lo offrono, fra l'altro, i risultati degli ultimi *referendum*, rispetto ai quali l'elettorato ha puntualmente seguito le indicazioni date dal partito sul tema dell'aborto, mentre negli altri casi ha deciso liberamente come votare: la disomogeneità dei risultati testimonia chiaramente questo stato di cose.

La divergenza che si manifesta in questo caso tra società civile e società politica, come si è detto, non può essere imputata, però, a ragioni profonde, connesse con il funzionamento del nostro sistema politico. Si tratta piuttosto, come si è avvertito, di una divergenza che è imputabile allo scarso rilievo che l'elettorato tende ad attribuire al proprio voto, sicchè ritiene di poter decidere liberamente, sulla base di vedute personali,

che, in quanto tali, non possono essere considerate come espressione puntuale di una più ampia strategia politica.

Se le cose stanno così, è necessario concludere che attualmente l'istituto referendario ha finito per assumere una funzione diversa da quella che dovrebbe spettargli all'interno di un corretto funzionamento del nostro sistema istituzionale.

Da questa osservazione prende le mosse il disegno di legge che presentiamo, che tende a ricostituire i presupposti per un corretto funzionamento dell'istituto referendario.

A tal fine è parso necessario elevare il numero di firme necessarie per la richiesta di *referendum*, tutto ciò non solo in considerazione che il numero dei cittadini votanti è notevolmente cresciuto da quando in sede costituente si è stabilito il numero di cinquecentomila firme, ma anche per ragioni diverse.

In primo luogo occorre considerare che al momento attuale, grazie allo sviluppo dei mezzi di comunicazione, la cifra stabilita nella Carta costituzionale appare del tutto irrisoria.

D'altro canto bisogna tener presente che i risultati, che si sono registrati negli ultimi *referendum*, sollecitano una modifica tendente a far sì che l'uso dell'istituto referendario sia utilizzato quando sussistano buoni motivi per presumere che esso vada incontro ad esigenze veramente diffuse nella società.

La strategia socialista in questa materia non si ferma, comunque, alla sola riforma dell'istituto del *referendum*, anzi essa si segnala per lo sforzo di restituire alla loro originaria funzione tutti gli istituti di democrazia diretta. In tale contesto, se è certamente divenuto indispensabile ritoccare la normativa in tema di *referendum*, appare necessario rilanciare gli altri istituti di democrazia diretta, dettando una normativa che sia in grado di metterli in condizione di funzionare.

Per quanto attiene all'istituto della petizione, evidentemente ogni modifica all'attuale disciplina potrà essere apportata attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La stessa considerazione può, inoltre, ripetersi rispetto all'iniziativa legislativa popolare, ma in questo caso, per pervenire ad un realistico rilancio dell'istituto, abbiamo ritenuto opportuno modificare il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione, abbassando il numero degli elettori necessari, al fine di attivare questo meccanismo.

Riteniamo, dunque, di aver delineato un sistema in cui la « volontà popolare » non viene svilita; ma al contrario privilegiata. Occorre, infatti, considerare che, nel quadro degli istituti di democrazia diretta, un posto centrale spetta agli istituti da ultimo menzionati. Essi, sotto tale aspetto, sembrano ben più importanti dello stesso *referendum* abrogativo, nella misura in cui assicurano al popolo l'esercizio della funzione legislativa in via positiva e non meramente negativa.

La petizione, infine, è un istituto polivalente, utilizzabile cioè per molteplici scopi,

tutti però aventi la funzione di raccordare al meglio la società civile alla società politica. Per rendersene conto, è sufficiente pensare che la petizione può essere utilizzata al fine di chiedere l'abrogazione o l'approvazione di una legge e come strumento conoscitivo, che rende edotto il Parlamento delle esigenze della popolazione.

La nostra convinzione è nel senso che in questo delicato settore occorre agire non in maniera da stravolgere il disegno costituzionale, ma al contrario al fine di attuarlo, riportando i vari istituti di democrazia diretta ad un funzionamento equilibrato e fisiologico, evitando cioè che solo uno di essi venga privilegiato, mentre gli altri subiscono quasi un processo di abrogazione tacita. Per questi motivi sollecitiamo, quindi, una rapida approvazione del presente disegno di legge, ribadendo la nostra sostanziale disponibilità a qualsiasi contributo costruttivo.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
—

Art. 1.

Il primo comma dell'articolo 75 della Costituzione è così modificato:

« È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedano cinque consigli regionali o il 2,3 per cento degli iscritti a votare per la Camera dei deputati. In questo ultimo caso, per la validità della richiesta è necessario che siano raccolte almeno tremila firme in ogni regione ».

Art. 2.

Il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione è così modificato:

« Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno quarantamila elettori, di un progetto redatto in articoli ».