

DCLV.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 28 FEBBRAIO 1951

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GRONCHI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE CHIOSTERGI

INDICE

	PAG.
Congedi	26589
Disegno di legge (<i>Trasmissione dal Senato</i>)	26589
Disegno e proposta di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Norme sul referendum e sulla iniziativa legislativa del popolo. (349);	
DE MARTINO FRANCESCO ed altri: <i>Referendum</i> popolare di abrogazione delle leggi o degli atti aventi valore di legge. (148)	26590
PRESIDENTE	26590
SALLIS.	26590
RUSSO	26593
RESTA	26596
LUCIFREDI, <i>Relatore</i>	26599
Proposte di legge (<i>Annunzio</i>).	26589

La seduta comincia alle 11.

SULLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Bettiol Giuseppe, Borsellino, Pecoraro e Tonengo.

(I congedi sono concessi).

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza della Camera il seguente disegno di legge, approvato da quel Consesso.

« Provvedimenti per l'esercizio e per il potenziamento di ferrovie e di altre linee di trasporto in regime di concessione ». (1869).

Sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilire se dovrà esservi esaminato in sede referente o legislativa.

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge di iniziativa parlamentare:

dai deputati Alessandrini e Tosi:

« Ricostituzione del comune di Mesenzana, in provincia di Varese ». (1867);

dal deputato Messinetti:

« Riconoscimento a tutti gli effetti degli anni di servizio prestato dalle ostetriche provinciali ». (1868).

La prima sarà stampata, distribuita e trasmessa alla Commissione competente, in sede legislativa.

Poiché la seconda proposta di legge importa onere finanziario, ne sarà fissata in seguito, a norma dell'articolo 133 del regolamento, la data di svolgimento.

Seguito della discussione del disegno di legge: Norme sul referendum o sulla iniziativa legislativa del popolo (349), e della proposta di legge De Martino Francesco ed altri: Referendum popolare di abrogazione delle leggi o degli atti aventi valore di legge. (148).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sul referendum e sulla iniziativa legislativa del popolo », e della proposta di legge De Martino Francesco ed altri: « Referendum popolare di abrogazione delle leggi o degli atti aventi valore di legge ».

È iscritto a parlare l'onorevole Sallis. Ne ha facoltà.

SALLIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione di questo progetto di legge, mentre soddisfa un preciso disposto della Costituzione, dimostra altresì, in modo evidente, che il Governo e il Parlamento perseguono energicamente l'intendimento di rendere vivi e operanti lo spirito e la lettera della Carta fondamentale della giovane Repubblica italiana.

Il progetto della Commissione è, nelle sue linee generali, una sintesi felice dei progetti di iniziativa parlamentare e di iniziativa governativa, in quanto assomma i pregi delle due iniziative e di esse si sforza di eliminare le inevitabili dissonanze con una efficace attuazione del referendum.

L'istituto del referendum popolare costituisce una deroga al principio, sia teorico che positivo, che afferma la irrevocabilità della legge all'infuori della volontà del legislatore. Nel nostro ordinamento giuridico non vale ormai più, o non vale in modo assoluto, il detto inglese secondo cui il legislatore tutto può fare fuorché cambiare l'uomo in donna. L'abrogazione di una legge costituisce, quando avviene mediante referendum, l'esercizio della competenza legislativa da parte del popolo, onde la grande importanza, per lo Stato e per il popolo, del progetto in discussione; importanza pienamente avvertita, senza eccezione di settori e sia pure per motivi secondari diversi, da tutte le parti di questa Camera.

La « protesta », come egli l'ha voluta pomposamente definire, di un oratore di estrema destra, diretta ad accreditare una indifferenza della Camera per l'argomento in discussione può essere anche una « sparata » politica, diretta a far presa sugli spiriti carenti, ma non trova nella realtà il minimo fondamento.

Sta di fatto che in tutte le tendenze politiche qui rappresentate esiste un comune identico sedimento; ed è diffuso, vivo e profondo, ed in modo assolutamente pacifico, il convincimento che il referendum costituisce, nella nostra struttura costituzionale, una felice novità sociale, politica e giuridica, e che questa legge, salvo alcuni particolari, risponde effettivamente alle esigenze dell'istituto voluto dalla Costituzione. Non indifferenza, quindi, di questa Camera, ma, anzi, rara armonia politica fra tutti i settori di essa, salvo dissensi di dettaglio; ciò perché, comunque, questa legge realizza l'intervento diretto della volontà popolare a decidere dell'efficacia di una legge del Parlamento.

Quanto si concili il referendum con la democrazia rappresentativa in genere, e parlamentare in specie, non è qui il luogo di discutere. Tutte le cose umane, peraltro, hanno aspetti positivi e aspetti negativi. Indubbiamente il referendum individua e isola un singolo punto del complesso organico costituito da tutta la legislazione e deferisce al corpo elettorale una valutazione staccata e, qualche volta, non perfettamente coerente con la logica di tutto un sistema e di tutto un indirizzo politico che, nel regime parlamentare, è tracciato dalla maggioranza del Parlamento e dal Governo da questa espresso.

Cosicché mentre, con interventi isolati e parziali, si può fratturare e sconnettere l'unità dell'indirizzo politico, interferendo in definitiva sulla responsabilità di chi ha l'obbligo, oltretutto il diritto, di determinare siffatto difficile e talora penoso indirizzo, il referendum può, d'altra parte, essere poco efficace finché resta al potere la stessa maggioranza.

Comunque, qui noi dobbiamo attuare, nel modo più efficiente, il dettato costituzionale. Non bisogna, d'altronde, dimenticare che i problemi politici, e, quindi, le esigenze strutturali dello Stato nonché le aspirazioni di popolo, non si risolvono rispettivamente, e non si soddisfano quindi, con gli astrattismi libreschi ed accademici, ma con la intuizione penetrante della realtà e con la volontà discorsiva e meditata del conoscitore del proprio mondo.

Condannando il mandato imperativo, che metterebbe inutili e spesse volte disastrose pastoie alla generale missione e alle particolari funzioni di uno Stato moderno, il quale deve affrontare problemi certe volte incombenti e spaventosi; stabilendo semplicemente un rapporto fiduciario e politico tra elettori ed eletti, i quali ultimi finiscono per agire secondo scienza e coscienza proprie

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

nella elaborazione legislativa e nel controllo politico; e non riconoscendo ai rappresentanti il diritto di revoca dei propri rappresentanti alle assemblee legislative, la nostra Costituzione contempla, però, e saggiamente, lo scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato e l'intervento del popolo su singoli aspetti delle decisioni del Parlamento.

In linea teorica si può ammettere — ed anzi si deve ammettere — che la identificazione della maggioranza con il corpo elettorale sia normale; ma non può essere assoluta. Comunque, una siffatta ammissione, se è certa e indistruttibile al momento delle elezioni, è presunta ma distruggibile in prosieguo di tempo, soprattutto nella soluzione di questioni particolari.

I programmi di partito ed elettorali sono generici, non sempre sono dettagliati. Il *referendum* dà la possibilità al popolo di valutare direttamente un singolo problema non dibattuto durante le elezioni e la cui soluzione può stare sommanente a cuore del popolo stesso.

Il diritto altro non è che un sistema di limiti per disciplinare e garantire la vita di assieme, ed il *referendum* è anch'esso un limite, sia pure ristretto e singolare, non al sistema rappresentativo in sé e per sé, non alla riconosciuta sovranità delle Camere, ma alla onnipotenza parlamentare, di cui può costituire un temperamento, e all'eccessivo potere delle maggioranze parlamentari. Il *referendum*, in sostanza, completa e integra il sistema rappresentativo; lo equilibra, riducendolo ai lineamenti armonici del mandato popolare; non lo umilia; tanto meno lo nega. Anzi, di tale sistema il *referendum* riconosce la sovrana bontà, mentre può essere di grande efficacia agli effetti dell'educazione del popolo, incitandolo all'interesse ed alla comprensione delle più rilevanti questioni del paese.

Errerebbe chi concepisse il *referendum* come un mezzo di lotta o di opposizione al Governo ed alla coalizione governativa, ché, in determinati frangenti, potrà essere lo stesso Governo, la stessa maggioranza parlamentare, gli stessi partiti governativi, a sollecitare le esperienze e le conclusioni del *referendum* su una determinata questione, provocando la collaborazione del popolo su problemi nuovi e non agitati nei comizi elettorali.

D'altra parte la storia passata e recentissima del *referendum* dimostra che il suo esperimento è tutt'altro che incline a rivelare motivi oppositori nei confronti delle

forze al potere. L'esempio svizzero è assai probante in proposito. Si può anche affermare che la pratica del *referendum*, oltre che la sua logica, e qualunque sia il suo risultato, non implica condanna o dimissioni del Governo e meno che mai nuove elezioni generali, e ciò per la ragione addotta della sua augusta particolarità in confronto dell'orientamento generale e complesso di governo. Per le stesse ragioni il *referendum* popolare, per se stesso, non può servire in linea normale, contrariamente a quel che qui si è affermato, a comprovare l'esistenza di un contrasto generico fra paese reale e paese legale.

Ma, come non si deve essere assolutisti nei confronti del regime rappresentativo, ritenendolo perfetto e conclusivo fino ad escludere il *referendum*, così non si deve essere neanche eccessivamente entusiasti per quest'ultimo.

Il *referendum* è un mezzo assai delicato messo a disposizione del popolo, e potrebbero, in pratica, andare deluse le speranze e le incontrollate infatuazioni di coloro che credono, senza alcuna preoccupazione e con estrema disinvoltura, che un simile istituto di democrazia diretta possa applicarsi di peso in un paese come il nostro, dove, specie dopo un ventennio di dittatura, non esiste una tradizione appropriata e vige un'educazione politica, non dico inferiore, ma certamente diversa da quella di altri paesi.

Nessuno si offenda o si meravigli se dico questo. L'Inghilterra, culla delle libertà civili e politiche, con una costituzione tipica che ha servito di modello, dopo travolto l'assolutismo, ai popoli dell'Europa continentale, non conosce il *referendum*.

Senza dire che i *referendum* a getto continuo finirebbero col costare enormemente all'erario e, quel che è assai grave, potrebbero persino servire a screditare le istituzioni democratiche, affievolendo ed anche spegnendo la fiducia in esse delle correnti popolari, soprattutto delle classi meno elevate politicamente. Voi lo sapete: questa sfiducia è una bazza sublime per le dittature e per i dittatori, che non possono desiderare altro di meglio.

Doppiamente saggia e realistica, quindi, la norma contenuta in questo progetto di legge, che limita nel tempo e nel numero l'esercizio del *referendum*. Anzi, renderei più pressanti questi limiti.

Il popolo italiano è un popolo intelligente. Può essere disgraziato, ma sempre intelligente e anche lavoratore. Ama la

poesia e l'arte, ma anche la serietà e la pace. Non ama sicuramente di essere sempre in brodo di giuggiole elettorali: elezioni comunali, elezioni provinciali, elezioni regionali, elezioni alla Camera, elezioni al Senato. Ed anche *referendum*! Per carità, onorevoli colleghi: non prostituiamo in anticipo un mezzo che può essere rispondente e fecondo solo se usato con somma avvedutezza, e con calcolata parsimonia! E facciamo sì che il popolo, che desidera anzitutto lavoro e pane, pane e lavoro, non parli, ancora una volta, di ludi cartacei, e non mandi noi tutti, e soprattutto la democrazia, a farsi benedire!

I partiti, d'altra parte, a meno che non vogliano soddisfare il delittuoso e sistematico intendimento di tenere, a scopo sovvertitore, il popolo in perenne effervescenza, si accorgerebbero ben presto che il *referendum* non è poi quell'arma benigna che essi credono sia. Esso è un'arma a doppio taglio, che può ritorcersi contro i suoi stessi promotori. Perché non è vero che gli elettori, in occasione del *referendum*, si sottraggono agli orientamenti di partito. L'esperienza non comporta questa tesi. Vorrei dire, anzi, che prova precisamente il contrario. E vorrei anche aggiungere che perché il *referendum* abbia proficuo impiego è necessaria l'esistenza di partiti fortemente organizzati, che prendano l'iniziativa del *referendum* stesso, che si assumano la responsabilità delle conseguenze, che siano in grado di illustrare gli aspetti negativi della legge in relazione con gli interessi politici del momento. Col nostro sistema, poi, i partiti hanno un mezzo assai semplice per far mancare il *quorum* di partecipanti e condurre al fallimento la consultazione popolare: invitare gli iscritti a non partecipare. Tutto questo dimostra che il *referendum* è un istituto auspicabile ma di grande delicatezza. Ciò implica che di siffatto suo carattere debba essere conscio il legislatore, il quale deve necessariamente porre dei limiti per la intelligente attuazione di esso.

Né si dica, come è stato detto, che quella dei limiti è una questione costituzionale e quindi materia non regolabile con legge ordinaria. L'articolo 75 della Costituzione parla, all'ultimo comma, di « modalità di attuazione ». Ora, attuazione non significa pedissequa ed ottusa esecuzione, ma ricerca di strumenti capaci per la realizzazione dei fini insiti nella norma costituzionale, conciliando il rispetto del significato potenziale, anche se positivo, di quest'ultima con le esigenze della realtà.

È chiaro che, se non si ponessero limiti all'ampia dizione della norma costituzionale,

il *referendum* cadrebbe senz'altro nel ridicolo e noi ne assumeremmo la responsabilità. Del resto la stessa ampiezza della norma costituzionale, che fa esplicito riferimento alla legge ordinaria, è un invito a una maggiore e più stringata disciplina dell'istituto.

Per lo stesso motivo di concertare la dignità dell'istituto e di eccitare verso di esso la fiducia popolare, mi pare esagerato il termine di quattro mesi per la raccolta delle firme, di cui all'articolo 4. Ve n'è abbastanza, secondo me, di tre mesi, per non mantenere il paese in una situazione di attesa, di incertezza, e forse di agitazione. Alla fin fine, la raccolta delle firme si fa in tutto il paese, e tre mesi sono anche troppi quando il problema è veramente sentito dal popolo, e non è soltanto un pretesto agitatorio per fini meschini di partito. Se si pensa, poi, che fino all'esaurimento dell'intera procedura e alla pubblicazione del responso popolare decorrono vari altri periodi di tempo, mi pare che la lungaggine risulti ancor più imponente e davvero inesplicabile.

Ho inoltre l'impressione che la norma di cui al primo comma dell'articolo 10, in merito alla richiesta di *referendum* da parte dei consigli regionali, non risulti eccessivamente meditata, pretendendo essa solo la maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione. Meglio sarebbe stabilire una maggioranza di due terzi dei consiglieri assegnati alla regione. Anche qui si tratta di vedere se la questione è sentita o meno. Basterà il ghiribizzo di cinque maggioranze dello stesso partito per mettere in moto la pesante e costosa (si tratta di miliardi) macchina del *referendum*. Inoltre tre mesi sono troppi per far pervenire le richieste dei cinque consigli alla corte d'appello di Roma. Sono più che sufficienti due mesi.

Nota che il Parlamento è lasciato completamente da parte per le deduzioni di cui al secondo comma dell'articolo 11, che possono essere depositate nella cancelleria della corte soltanto dal promotore del *referendum*, dai consigli regionali e dal Governo. Teoricamente almeno non disdegnerei la presenza operante del Parlamento, e non comprendo appieno la sua esclusione dai destinatari delle comunicazioni delle ordinanze varie contemplate in questa legge.

Non mi spiego, inoltre, le ragioni che hanno indotto la Commissione ad istituire l'ufficio centrale del *referendum* nella corte d'appello di Roma. Perché questo ufficio non nasce e funziona nella Corte di cassazione, che è la più adatta allo scopo?

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

All'ultimo comma dell'articolo 10 si dispone che la procedura di richiesta di *referendum* su materia per la quale non è stato raggiunto il numero delle firme non possa essere rinnovata se non sia decorso almeno un anno dalla data del verbale di cui all'articolo 1. Ma questo significa favorire, ed anzi premiare, i seccatori della pubblica quiete. Mi pare che questo termine non sia stato abbastanza vagliato e che sufficientemente non sia stata vagliata la pubblica opinione, la quale balza lampante dal fatto che i cittadini non hanno neanche firmato, nel numero prescritto, la stessa richiesta di *referendum*.

Per motivi analoghi non mi pare eccessivamente realistica la disposizione contenuta nell'articolo 21, la quale, nel caso di *referendum* contrario all'abrogazione, dice che non può proporsi nuova richiesta prima che siano fatte le elezioni per una delle due Camere, e comunque non prima di due anni. In questo caso, in cui abbiamo un'evidente espressione popolare contro l'abrogazione, la norma indulge oltre misura nei riguardi dei temerari, ai quali viene consentito di baloccarsi più volte con un meccanismo serio e con una espressa manifestazione di volontà popolare. Proporrei perciò non meno di dieci anni.

Ottima la disposizione che affida alla Casazione la proclamazione dei risultati del *referendum* e al Capo dello Stato la conseguente promulgazione. Ma — secondo me — gli effetti abrogativi dovrebbero essere sottoposti, per spiegabili ragioni analogiche, alla *vacatio* normale delle leggi, a meno di una espressa riserva della volontà popolare su apposito quesito aggiuntivo.

Quest'effetto, salvo sempre contraria pronuncia popolare e sempre su formale interpellazione in sede di *referendum*, non può essere che *ex nunc*, con rispetto delle situazioni definite prima dell'entrata in vigore dell'atto abrogativo. Avvenuta l'abrogazione, il provvedimento abrogato è come se non fosse stato mai emanato, salvo gli effetti di fatto ormai prodotti e irrevocabili.

Ciò significa il ritorno in vita della preesistente situazione giuridica, e, quindi, delle norme che già regolavano la stessa materia. Nel caso di assenza di regolamentazione legislativa della materia si dispiega in pieno il principio di libertà.

Ecco un punto delicato che potrebbe rendere necessario, e non solo opportuno, l'intervento del Parlamento per eliminare e sanare le disarmonie che, nel sistema legislativo, potrebbero derivare dall'avvenuta abrogazione. Ed ecco perché ritengo assolutamente infonda-

ta, per l'economia dell'istituto, considerato nel complesso dell'ordinamento giuridico, la critica qui fatta alla facoltà attribuita al Capo dello Stato di ritardare, nel caso si rivelasse necessario ed opportuno, l'entrata in vigore dei risultati abrogativi per un termine non superiore a 60 giorni, anziché attenersi alla normale *vacatio*. Noi facciamo spesso necessarie norme transitorie, e il popolo invece, in sede di *referendum*, dice soltanto sì o no alla abrogazione. Una *vacatio* straordinaria mette in grado il Parlamento di disciplinare tempestivamente situazioni che possono essere delicate e degne di considerazione. E ciò senza comunque far rivivere, sia pure velatamente, la norma abrogata, il che sarebbe incostituzionale. Vi è inoltre il grande vantaggio che l'eccezionale protrazione degli effetti abrogativi impegna la sensibilità del Governo, più vicino al Capo dello Stato, che può rapidamente sperimentare in proposito l'iniziativa legislativa che le compete. Ho finito. Queste e altre critiche di dettaglio, che saranno fatte a suo tempo, non tendono a sminuire il pregevole lavoro della Commissione.

Dinanzi ad un nuovo esperimento, che implica e richiama il possesso e l'uso di una affinata ed esperta sensibilità politica di un intero popolo, la certezza assoluta nel successo e nella rispondenza dell'istituto che ci sta a cuore sarebbe estrema leggerezza. Ma noi abbiamo fiducia nel popolo italiano. Mi auguro e penso che non risulteranno vane le nostre speranze sulla capacità del nostro popolo a comprendere le scaturigini e i fini del *referendum*; di questo istituto di democrazia diretta che si inserisce oggi nella rinnovata vita politica italiana per conseguire, con la più cristallina sincerità, una identificazione per quanto possibile perfetta fra governanti e governati, fra popolo, Parlamento e Governo. (*Applausi al centro e a destra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Russo. Ne ha facoltà.

RUSSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione che si è svolta fino a questo momento sul disegno di legge ha rivelato una unanimità di consensi sulle linee fondamentali del progetto quale è stato elaborato dalla Commissione. Ciò è naturale poiché, secondo l'articolo 75 della Costituzione, è questa una legge di esecuzione che deve dettare le modalità di esercizio del *referendum*. Non era, quindi, né opportuno, né necessario, che in questa sede fossero ripresi gli argomenti di fondo sulla utilità o meno dell'inserimento del *referendum* nella

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

nostra Costituzione. Del problema si era discusso già a lungo all'Assemblea Costituente, in seno alla Commissione dei settantacinque prima, in Assemblea plenaria poi.

Quando perciò l'onorevole Almirante rileva dalla mancanza di vivacità polemica della discussione un motivo di disinteresse del Parlamento per la legge, ritengo che la sua critica non sia giustificata, poiché era logico che la discussione si svolgesse su di un piano giuridico e tecnico piuttosto che su di un piano strettamente politico, anche se questo ha reso meno vivace la discussione stessa.

Occorre anche considerare come il disegno di legge sia stato elaborato in lunghe sedute dal Comitato e dalla Commissione, ed è merito del Comitato e della Commissione, presieduti prima dal compianto onorevole Fuschini e poi dall'amico carissimo onorevole Lucifredi, se si è potuti giungere ad un accordo fra i differenti punti di vista. Mi piace sottolineare, in questa sede, l'utilità dell'opera della Commissione, dove esponenti dei diversi gruppi parlamentari hanno espresso il proprio punto di vista, e dove è stato possibile, al di là delle polemiche di parte, raggiungere posizioni di sostanziale accordo, in uno sforzo comune di attuare l'ordinamento costituzionale.

Su tre punti, in modo particolare, la Commissione si è soffermata nella elaborazione di questo disegno di legge. Innanzitutto, sul problema di contemperare due esigenze, indicate dal relatore nella sua relazione: opportunità di non ritardare eccessivamente una consultazione popolare legalmente richiesta e costituzionalmente garantita; necessità di evitare una troppo frequente convocazione di comizi elettorali.

Sono questi due aspetti che occorre considerare con estrema attenzione. È evidente, infatti, che una troppo ritardata convocazione dei comizi per il *referendum* potrebbe far diminuire l'importanza del *referendum* stesso, rendendolo di minore attualità nei confronti della legge che il popolo è chiamato ad abrogare. È altrettanto evidente, d'altra parte, che occorre essere estremamente attenti di fronte al pericolo che troppo frequenti convocazioni del popolo alle urne possano determinare l'assenteismo da parte degli elettori. Questo rappresenta il pericolo maggiore per ogni democrazia, e ritengo che chiunque di noi sia preoccupato delle sorti delle istituzioni democratiche nel nostro paese debba stare molto attento al fatto che per un eccessivo numero di consultazioni popo-

lari possa, ad un determinato momento, aversi il fenomeno preoccupante delle astensioni, che rappresentano l'anticamera della dittatura.

La Commissione ha ritenuto di superare questi due punti attraverso una soluzione di compromesso, stabilendo cioè che fra la data di effettuazione del *referendum* ed una consultazione elettorale non possano trascorrere meno di sei mesi. Non so se questo periodo rappresenti veramente il termine più utile: si potrebbe, forse, senza eccessivamente ledere il primo principio, giungere anche al termine di un anno, sottolineando particolarmente il secondo aspetto del problema.

Secondo punto. L'articolo 75 della Costituzione esclude alcune materie dalla possibilità di *referendum*: le leggi tributarie e quelle di approvazione dei trattati internazionali, ad esempio.

È sorto il quesito, in seno alla Commissione, su chi dovesse decidere se una legge può o meno essere sottoposta a *referendum*. Si è pensato in un primo tempo di affidare la decisione al Parlamento, ma giustamente si è obiettato che il Parlamento sarebbe stato giudice in causa propria; si è pensato allora di ricorrere alla Corte costituzionale, la quale deve emettere una deliberazione di applicabilità o meno dell'articolo 75 della Costituzione; non si tratta, quindi, in questo caso, di una decisione su un conflitto di poteri, perché non si può parlare di conflitto di poteri fra il Parlamento, espressione del popolo, e la volontà del popolo stesso, manifestata con il *referendum*.

Per quello che si riferisce alle richieste di *referendum* da parte dei consigli regionali, sono state espresse in quest'aula due opinioni assolutamente in contrasto l'una con l'altra. L'onorevole La Rocca ritiene che la maggioranza qualificata, richiesta nel testo della Commissione, sia eccessiva e che sia opportuno limitarsi alla maggioranza semplice. Mi limiterò semplicemente a fargli presente che nella legge sull'ordinamento regionale tale maggioranza qualificata è richiesta per altre questioni non certo più importanti di una richiesta di *referendum*: essa è prevista ad esempio per l'approvazione dello statuto regionale, per l'approvazione del regolamento dell'assemblea, per la nomina della giunta.

Sono anzi dell'opinione del collega Sallis che si possa eventualmente anche aumentare la maggioranza richiesta al fine di evitare che il *referendum* possa servire per scopi diversi da quelli cui è destinato; che possa

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

divenire cioè non un'arma per rafforzare le istituzioni democratiche del nostro paese, ma un mezzo di speculazione politica, il che sarebbe estremamente dannoso per il paese e per le sorti della democrazia.

Vorrei soffermarmi ancora, in modo particolare, su un punto che non è stato ancora affrontato in questa discussione, rivolgendone una precisa domanda all'onorevole relatore e all'onorevole ministro. Potrebbe forse apparire superflua questa mia richiesta, ma poiché e sulla stampa e nel paese ed anche nella stessa aula parlamentare si è fatto talvolta confusione fra il *referendum* su norme costituzionali e il *referendum* per leggi ordinarie, credo sia opportuno giungere ad un chiarimento.

La domanda che io mi pongo a questo riguardo è la seguente: può il *referendum* per leggi ordinarie, così come è disciplinato dall'articolo 75 della Costituzione, trovare applicazione per la convalida di leggi costituzionali? Ritengo che la risposta non possa essere che negativa.

Anzitutto la Costituzione distingue chiaramente le due forme di *referendum*, giacché l'articolo 138, che si riferisce al *referendum* su norme costituzionali, trova il suo posto nel titolo sesto che riguarda le garanzie costituzionali, nella sezione seconda che si riferisce alla revisione della Costituzione.

In questo articolo 138 non è fatto alcun richiamo all'articolo 75 che si riferisce al *referendum* per legge ordinaria. Ma vi è una seconda sostanziale differenza fra le due forme di *referendum*. In materia di revisione della Costituzione vi è infatti il principio — scusate il neologismo — del *favor stabilitatis*, così che il *referendum* ha il significato e il carattere di un appello al popolo contro modifiche alla Costituzione che siano introdotte dal Parlamento, ed è escluso quando queste modifiche siano approvate con la maggioranza di due terzi dei voti. Diverso profondamente, quindi, il carattere del *referendum* previsto per la revisione della Costituzione dal *referendum* ordinario.

Le ragioni di questa differenza sono state chiaramente illustrate dall'onorevole Perassi in sede di Assemblea Costituente. Nella seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947 l'onorevole Perassi propose un emendamento, che fu poi accolto dall'Assemblea e che costituisce l'attuale testo dell'articolo 138. Illustrando questo emendamento, l'onorevole Perassi osservava: «L'Assemblea Costituente ha unanimemente accolto il principio che la Costituzione italiana dovesse essere una Co-

stituzione rigida e, sulla base di questo principio, è stato elaborato il testo del progetto».

Aggiungeva l'onorevole Perassi: «Ma quando si dice rigidità della Costituzione, non si vuole affermare l'immobilità assoluta di essa. Se l'espressione *frangar non flectar* può essere la divisa di un uomo di carattere o può essere il motto di un giornale, non può essere il motto di una Costituzione. Si tratta, dunque, di contemperare questi due concetti: da un lato, la rigidità della Costituzione, e dall'altro, la sua non immutabilità. Questi due criteri determinano il problema legislativo che dobbiamo ora risolvere. Si tratta, cioè, di inserire nella Costituzione una norma che regoli il procedimento di formazione delle leggi costituzionali». E, a proposito di questa norma, l'onorevole Perassi metteva in rilievo come la differenza tra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie trovasse la sua conferma nella diversità delle forme di *referendum*.

Sempre in sede di Assemblea Costituente, nella seduta del 16 ottobre 1947, l'onorevole Nobile, mentre si discuteva l'ultimo comma dell'allora articolo 72, ora articolo 75, rivolgeva una domanda al Presidente della Commissione dicendo: «Vorrei pregare l'onorevole Presidente della Commissione di dire se non creda opportuno che si inseriscano qui anche le leggi in materia costituzionale. L'articolo 130 che riguarda la revisione della Costituzione parla soltanto del *referendum* popolare cui si può sottoporre una legge di revisione costituzionale, ma non si riferisce al caso di abrogazione di una qualsiasi legge in materia costituzionale. Perciò, se qui non si dice nulla in proposito, avverrà che anche di una legge in materia costituzionale si potrà chiedere l'abrogazione per *referendum*. Per questa ragione mi sembrerebbe opportuno inserire anche le leggi di materia costituzionale».

Rispondeva l'onorevole Ruini nella sua qualità di Presidente della Commissione dei 75: «Quanto alle osservazioni dell'onorevole Nobile, osservo che la materia delle leggi costituzionali sarà regolata insieme con quella delle garanzie costituzionali».

Vi è quindi anche un chiarimento preciso di quella che è stata la volontà del legislatore in sede di approvazione dell'articolo 75, nella parte che si riferisce alle leggi che sono escluse dalla possibilità di essere sottoposte al *referendum*.

Vi è, poi, una terza ragione che conferma questo punto di vista ed è quella esposta dal compianto onorevole Fuschini, sempre in sede di Assemblea Costituente, quando os-

servava che «vi sono leggi di particolare importanza che devono essere sottratte alle forme del *referendum* ordinario» e non vi è chi non veda come non esista legge di maggiore importanza di una norma costituzionale o di una legge di revisione della Costituzione.

Ho ritenuto opportuno soffermarmi su questo punto e porre una precisa domanda al relatore e al ministro, perché credo che in una materia così delicata sia necessaria la maggiore chiarezza e che non sia opportuno che del *referendum* si parli, qualche volta, con molta leggerezza, presentandolo come uno strumento per la revisione della nostra Costituzione.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo, con l'istituto del *referendum*, di fronte ad un istituto nuovo per il nostro ordinamento costituzionale. Molte perplessità sono state sollevate in sede di Assemblea Costituente (e ricordo tra gli altri l'onorevole intervento del nostro Vicepresidente onorevole Targetti) ed alcuni dubbi sono stati avanzati anche in questa sede. Ritengo, però, che tutti noi siamo unanimi nell'esprimere un augurio: che il *referendum* possa, per la coscienza democratica del popolo italiano, per la maturità che il nostro popolo saprà dimostrare nel servirsi di questo strumento delicatissimo, essere un nuovo mezzo per rafforzare le istituzioni democratiche nel nostro paese. (*Applausi al centro e a destra*).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CHIOSTERGI

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Resta. Ne ha facoltà.

RESTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io non credo che l'onorevole Almirante avesse proprio ragione quando, l'altro giorno, all'inizio della discussione generale su questo disegno di legge, lamentava il disinteresse della Camera sulla discussione generale stessa e ne traeva delle illazioni su un preteso *hiatus* fra paese reale a paese legale, in relazione a possibilità di profonde incisioni che nel sistema democratico rappresenterebbe appunto l'attuazione del *referendum*. Ripeto che non credo egli avesse ragione. Naturalmente, io comprendo benissimo lo stato d'animo del collega Almirante che, come si dice oggi, è uno stato d'animo di apertura. Ma quante delusioni, a mio modo di vedere, seguiranno ad aperture di questo genere!

La verità, tuttavia, è questa, come rilevava l'altro giorno l'onorevole Francesco

De Martino: la discussione generale su questo progetto di legge è stata resa, se non superflua, certamente più agevole dal fatto che esso è stato lungamente elaborato e dalla prima Commissione e dal Comitato ristretto di cui tanto l'onorevole Almirante che io abbiamo avuto l'onore di far parte. D'altra parte, la inesistenza di obiezioni fondamentali e di questioni generalissime è dimostrata dal fatto che tutta la Camera, in tutti i suoi settori, è d'accordo su quelle che sono le strutture portanti dell'istituto del *referendum*. Noi, infatti, siamo chiamati ad attuare la Costituzione e non possiamo che attuarla sulle linee maestre che essa ci ha deltato. Perciò, in questo campo, la discussione generale non può avvenire che intorno a questo obiettivo predeterminato: cercare di delimitare l'istituto nei confini e nella portata effettiva che esso deve avere nel nuovo regime democratico instaurato in Italia dalla Costituzione del 1947.

L'onorevole De Martino diceva l'altro giorno, intervenendo immediatamente dopo l'onorevole Almirante, di essere convinto della bontà di questo istituto, che rappresenta in sostanza, come tutti gli istituti di democrazia diretta, una delle forme democratiche dell'avvenire. Io accetto senz'altro questa affermazione, a patto che le si voglia dare il contenuto di un atto di fede nella democrazia. Il collega De Martino mi consentirà, tuttavia, di obiettare che non tutti gli istituti di democrazia diretta si inquadrano perfettamente nei vari sistemi con cui la democrazia si realizza negli ordinamenti positivi moderni. L'onorevole collega mi permetterà di osservare che il principio democratico, che ha un determinato fine e parte da un determinato punto di vista lo si può realizzare con strumenti diversi. Noi conosciamo per lo meno tre sistemi diversi di democrazia: il sistema democratico rappresentativo, detto anche parlamentare, il sistema democratico presidenziale, come quello degli Stati Uniti d'America, e il sistema democratico direttoriale come quello vigente in Svizzera. Ora, è evidente che il *referendum*, come tutti gli istituti di democrazia diretta, si inquadra perfettamente negli istituti democratici a regime presidenziale e direttoriale, ma non altrettanto nei regimi parlamentari, in quei regimi cioè in cui la sovranità popolare viene trasferita al Parlamento, che diviene, per tutto il tempo in cui siede, il depositario della sovranità stessa. Tanto è vera questa mia affermazione che nessun paese del *Commonwealth* inglese, essendo tutti retti a regime di democrazia parlamentare, ha ritenuto di adottare l'isti-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

luto del *referendum*, fatta eccezione per l'Australia. Due soli paesi civili moderni, insomma, hanno ritenuto di attuare insieme il principio rappresentativo parlamentare puro e il *referendum*: l'Australia, come ho detto, e la Danimarca.

Evidentemente, si tratta di esperienze molto difficili, di esperienze che l'ordinamento italiano dimostrerà se e quanto varranno a perfezionare gli istituti democratici, ma ormai la discussione da noi non può più aver luogo. Se io avessi avuto modo di parlare in sede di Costituente, probabilmente avrei parlato in difesa dell'istituto parlamentare.

Ma ormai dobbiamo considerare superata questa fase. Siamo chiamati ad attuare la Costituzione e non abbiamo altro compito che quello di dettare le norme di attuazione. Il *referendum* c'è e dobbiamo attuarlo nei modi e nei limiti che la Costituzione ha fissato e come l'esperienza storica di tutti i paesi ci impone.

Siccome la Costituzione prevede all'articolo 95 un regime democratico parlamentare, bisognerà, a mio avviso, tentare di inquadrare il *referendum* quanto più possibile nell'istituto democratico parlamentare, e cioè bisognerà dedurre, dai principi generali contenuti nella Costituzione, dei limiti di carattere generale, salvo a limitare il particolare con quel lavoro piuttosto lungo e pesante, ma pregevole, fatto dalla Commissione e, per essa, dall'onorevole relatore nella sua lucida relazione.

Quali sono i limiti di carattere generale? A mio avviso sono tre. Il primo, importantissimo, è che il *referendum*, qualunque esito dia, non importa revoca del mandato conferito dal popolo al Parlamento. Questo, in nessun caso.

E qui l'esperienza dei paesi a regime democratico parlamentare e dei paesi in cui il *referendum* è nato e prospera (cioè la Svizzera) è significativa. Abbiamo, per esempio, che in un secolo di esperienza, in Svizzera, c'è stato un solo caso, nel 1891, di un consigliere federale che si dimise per avere il popolo respinto una proposta governativa che le Camere avevano approvato. Questo fatto isolato è di per sé molto significativo, perché quel paese è la culla del *referendum*.

In Australia e in Danimarca non c'è stato nessun caso in cui, per un contrasto fra l'esito di un *referendum* e una proposta di abrogazione di una legge costituzionale od ordinaria, ci siano stati dimissioni del governo o scioglimento delle Camere.

E la ragione è evidente: la risposta del popolo al *referendum* non implica mai, comunque, revoca del mandato a termine, perché, fino a quando il mandato dura, non c'è possibilità di revoca del mandato stesso.

Il secondo limite di carattere generale è dato dal *quorum*. Secondo l'articolo 75 della Costituzione, la proposta soggetta a *referendum* non è approvata se alla votazione non ha partecipato la metà degli aventi diritto. Questo *quorum* è ignoto al diritto dei singoli Stati americani nelle cui costituzioni vige il *referendum* (che è ignoto al diritto costituzionale federale degli Stati Uniti) e della Svizzera. Il *quorum* era stabilito invece nella costituzione di Weimar.

Questo *quorum* è uno dei limiti. Esso funziona da limite per il *referendum*, in quanto la semplice astensione implica contributo al risultato negativo del *referendum*.

Il terzo limite generale, secondo me, è dato dalla stessa natura del *referendum*. In sostanza, col *referendum*, il popolo non è chiamato a pronunciarsi su un programma o su un indirizzo generale o su una ideologia, ma su questioni concrete. È perciò chiaro che la volontà manifestata sulla questione concreta è indipendente dalla volontà già dal popolo manifestata quando ha conferito il mandato ai suoi rappresentanti in Parlamento.

Tuttavia, non posso non sottolineare che, sempre e in ogni caso, la questione sottoposta al *referendum* implica una valutazione politica. Non faccio molti esempi. Ricordo solo alla vostra memoria, onorevoli colleghi, il grande aiuto che ebbe il sorgente nazismo in Germania a seguito del *referendum* sul piano Young.

SANSONE. Non ci piacciono questi accostamenti!

RESTA. La storia, onorevole Sansone, è purtroppo questa, e la storia è un elemento che va tenuto presente quando si considerano istituti di questa importanza.

E vengo ai limiti specifici: qui la fatica della Commissione, e in particolare la fatica veramente encomiabile del collega ed amico Lucifredi, è stata quella di fissare e contenere il *referendum* nei limiti in cui andava sistematicamente ordinato, per evitare abusi dell'istituto e conseguenti svalutazioni, perché ogni abuso importa automaticamente una svalutazione dell'istituto stesso. Tutte le cautele che l'onorevole Lucifredi, dopo lunghe discussioni in Commissione, ha ritenuto di dover fissare per la certezza della sincerità e della serietà del *referendum* (i vari

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

incombenti, i vari termini, le numerose prescrizioni formali) servono appunto a circoscrivere il *referendum* stesso nella sua vera funzione.

Altro limite importante specifico di carattere particolare si può riscontrare nel numero massimo di *referendum* che si possono effettuare in ogni anno.

L'onorevole Lucifredi ha ritenuto di doverlo fissare in quattro all'anno con votazione di non più di due *referendum* a distanza di un semestre.

Io propenderei per la proposta dell'onorevole Russo, cioè di portare il limite a due all'anno, perché effettivamente non è possibile sottoporre il popolo ad una serie successiva ed indeterminata di *referendum*, cioè di operazioni elettorali, pesanti, noiose e costose.

Altro limite importante è dato dalla così detta *vacatio*. L'onorevole Lucifredi ha ritenuto di dover fissare il termine di sessanta giorni fra l'esito positivo del *referendum* e la sua entrata in vigore: sessanta giorni come termine discrezionale del Capo dello Stato.

Ho sentito, da qualche oratore che mi ha preceduto, fare qualche riserva su questo punto, riserva basata sulla lettera dell'articolo 73 della Costituzione dove si parla della promulgazione, della pubblicazione e della efficacia della legge. Ma a me pare che la norma contenuta nel disegno di legge presentato dalla Commissione sia costituzionalmente ortodossa, perché la questione della *vacatio* del *referendum* non ha nulla a che vedere con l'entrata in vigore della legge ordinaria e l'articolo 75 domanda alla legge di attuazione del *referendum* la fissazione di un termine. Ma la questione di fondo è un'altra, ed è importante. Poiché il popolo si pronunzia con un sì o un no sulla abrogazione, e questo fatto produce un vuoto nell'ordinamento giuridico, i problemi che possono sorgere da questo vuoto (e vorrei pregare i colleghi di considerare che l'ordinamento giuridico per sé stesso non dovrebbe avere né vuoti né lacune), il fatto stesso che si produce questo vuoto implica la necessità ipotetica (ma con molta possibilità di avveramento positivo) di dovere emanare norme di diritto transitorio, di dovere eventualmente sistemare dei rapporti non regolati dalla legge abrogata, ma che vi sono toccati di straforo. Si tratta di un termine discrezionale, perché, nella eventualità che l'abrogazione non porti conseguenze, il Capo dello Stato, evidentemente, si potrà servire di un termine più breve della *vacatio* normale. Ma per quanto

riguarda i 60 giorni, che è lo stesso termine fissato della Costituzione per la ratifica dei decreti-legge, io propenderei per un termine più lato, ad esempio per un termine di 90 giorni, tanto più che si tratta di un termine discrezionale, che può essere abbreviato e ridotto anche a nulla, ove il Capo dello Stato non riscontri la necessità di usarne in tutta la sua ampiezza.

Ultimo limite — il più fondamentale — è quello dei rapporti fra il *referendum* e gli organi normali del potere legislativo, perché è evidente che nessun limite può venire agli organi del potere legislativo per il fatto che pendano un *referendum*. Quindi è chiaro che se nelle more di un *referendum* abrogativo il Parlamento abrogasse la legge, il *referendum* rimarrebbe certamente caducato. Io proporrei che anche quando il Parlamento abrogasse in parte la legge, per quella parte il *referendum* rimanesse sospeso e caducato. Naturalmente qui giocano ragioni politiche di correttezza costituzionale. Ma non è detto che, una volta abrogata dal popolo una legge, il Parlamento non la possa riproporre, sia pure trascorso un certo tempo. Sono questioni che non è utile né possibile (e il relatore se ne fa debito carico nella relazione) regolare in una norma positiva, ma che devono essere affidate a quelle norme di correttezza costituzionale che presidono a tutti i rapporti, specialmente agli apici delle gerarchie dello Stato, cioè fra popolo, Parlamento, Governo e Capo dello Stato.

Onorevoli colleghi, io non chiederò ulteriori sforzi di sopportazione alla vostra pazienza. Ho cercato di toccare qualcuno dei punti più importanti per dimostrarvi la necessità di contenere il *referendum* in certi limiti, nei quali lo ha posto la Costituzione di un regime democratico parlamentare, come il nostro.

Un autorevole scrittore francese, che è anche un illustre giurista, ha sostenuto di recente che il regime democratico parlamentare rappresenterebbe un sistema di transizione tra il regime rappresentativo puro e la democrazia diretta.

Io mi permetto di non condividere questa opinione, sia pure autorevole, perché per me la differenza fra regime rappresentativo puro e regime parlamentare non esiste. Per me, le istituzioni di democrazia diretta possono avere, ed hanno, una funzione di orientamento, ed anche di decisione, su qualche problema particolare; ma non si possono ritenere in via assoluta i toccasana della democrazia. Io non credo che si possa affidare agli

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

istituti di democrazia diretta la politica a lunga scadenza, le cui valutazioni non possono essere fatte che dal Governo e dal Parlamento.

Le esperienze concrete dei *referendum* negli Stati in cui è ammesso confermano questa tesi. Vorrei ricordare, ad esempio, un caso avvenuto in Estonia, in cui il Parlamento bocciò una proposta governativa sulla introduzione dell'insegnamento religioso obbligatorio nelle scuole elementari con 39 voti contrari e 29 a favore. Fu fatto il *referendum*, e la legge fu approvata dal popolo con 340 mila voti favorevoli e 110 mila voti contrari.

Il *referendum* ha, dunque, in casi particolari, una sua funzione; ma, oltre questi casi, a mio avviso, esso non ha diritto di cittadinanza in un regime a democrazia parlamentare, soprattutto perché (e insisto su questo aspetto particolare) guai se si affidassero tutti i compiti dello stato moderno ai pochi istituti di democrazia diretta! La democrazia finirebbe con il naufragare.

Se, invece, conteniamo — come il progetto contiene — questi istituti di democrazia diretta nei confini fissati dalla loro stessa natura, qualche vantaggio di orientamento, di informazione ed anche di decisione, su problemi particolari, non potrà mancare, a tutto vantaggio delle istituzioni democratiche.

Onorevoli colleghi, noi siamo qui per inaugurare un esperimento veramente nuovo e difficile negli ordinamenti degli Stati moderni. E, come tale, esso è visto da tutti coloro che guardano all'esperimento costituzionale italiano di questo triennio. Ma l'essenziale è, secondo me, avviare — compito e responsabilità gravi degli operatori del diritto — la soluzione del problema su un binario di ortodossia costituzionale da un lato, e di stretta coerenza con gli ordinamenti democratici rappresentativi, dall'altro.

Se vi riusciremo, non solo avremo consolidato il regime di democrazia parlamentare nel nostro paese, ma avremo assicurato il successo e il retaggio degli istituti fondamentali della rinnovata democrazia italiana alle generazioni che verranno. (*Applausi al centro e a destra*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti e nessuno chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Lucifredi.

LUCIFREDI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il relatore, iniziando il suo discorso, deve innanzi tutto porgere un rin-

graziamento vivo a tutti gli oratori che sono intervenuti in questa discussione: ringraziamento che vuole soprattutto sottolineare la pacatezza e l'obiettività del dibattito che in quest'aula si è svolto intorno a questa legge, molto importante, che segna una tappa di notevole rilievo sulla via dell'attuazione della nostra Costituzione.

Per un relatore non vi è, indubbiamente, soddisfazione maggiore di quella di aver sentito riconoscere, come in questo caso è avvenuto, non soltanto dai suoi colleghi della maggioranza parlamentare, ma anche dai colleghi dell'opposizione di sinistra e dell'opposizione di destra, l'obiettività e la serenità della relazione e dell'impostazione data alla legge. Forse, nella discussione, aleggiava ancora fra noi lo spirito magno del compianto collega onorevole Giuseppe Fuschini, alla cui autorevolezza e alla cui pacata bonomia in modo particolare si è dovuto se in quel comitato, che elaborò la proposta, che oggi viene all'esame dell'Assemblea plenaria, molti angoli poterono essere smussati, molte difficoltà poterono essere superate, e si giunse ad una piena unanimità di consensi intorno alla stragrande maggioranza dei problemi in discussione.

Alla memoria del compianto collega sia consentito anche a me rivolgere, in questa sede, un commosso saluto.

Nell'impostazione dei loro interventi in merito a questo disegno di legge, alcuni oratori sono andati al di là di quello che è l'oggetto del quale noi oggi dobbiamo discutere.

Noi ci troviamo di fronte oggi ad una legge di attuazione della Costituzione, come molto bene hanno rilevato stamane i colleghi onorevoli Sallis, Russo e Resta. Quando si discute una legge di attuazione è evidentemente fuori tema esaminare, come qualche collega ha voluto fare, il fondamento dell'istituto e la sua ragion d'essere.

Quali che siano state le considerazioni che hanno indotto i colleghi dell'Assemblea Costituente ad inserire nella Carta costituzionale questo istituto di democrazia diretta, quali che possano essere le valutazioni che di tali ragioni oggi si debbano fare, noi, dovendoci accingere quest'oggi non già a riformare la Costituzione, ma a dare ad essa attuazione, dobbiamo partire dall'istituto del *referendum* e dell'iniziativa popolare, quali sono accolti nella Carta costituzionale.

È inutile discutere se è bene o male che così sia stato dal costituente voluto, perché non è questo il problema che oggi è oggetto del nostro esame. Nonostante ciò, nel corso

della discussione i problemi di fondo sono emersi, e, mentre i colleghi della maggioranza, negli accenni che ne hanno fatto, si sono mantenuti cautamente riservati, e, pur esprimendo il loro consenso a queste istituzioni, non hanno taciuto le riserve e le perplessità che esse logicamente suscitano, da parte dei colleghi dell'opposizione vi è stato invece una sorta di ditirambo entusiastico in lode delle istituzioni di democrazia diretta.

Abbiamo sentito così, in particolare, il collega onorevole La Rocca affermare che soltanto oggi, attraverso questa strada, il popolo diventa sovrano, e che il *referendum* è la forma di democrazia dell'avvenire; da lui stesso abbiamo sentito formulare l'augurio che il *referendum* possa essere lo strumento della legislazione di domani.

Dall'onorevole De Martino abbiamo egualmente sentito affermare che il *referendum* estenderà viepiù la sua sfera di azione man mano che il popolo acquisterà coscienza della sua forza.

Dell'onorevole Almirante, infine, abbiamo ascoltato un'esaltazione del tutto singolare di questo istituto, che avrebbe il merito di portare la discussione delle leggi al di fuori e al di sopra dei dibattiti parlamentari, di quei dibattiti parlamentari contro i quali l'onorevole Almirante ha voluto una volta di più spezzare una lancia, approfittando dell'occasione per rinnovare le sue critiche alle istituzioni democratiche e per mettere in evidenza quella che, con una formula che sta diventando ormai un po' troppo abusata, egli ha chiamato la situazione di distacco fra paese reale e paese legale.

Debbo dire subito, e con estrema schiettezza, che non mi sento di condividere questi eccessivi entusiasmi.

Rigetto anzitutto, in modo reciso, l'impostazione data al suo discorso dall'onorevole Almirante, il quale ha voluto descrivere a tinte fosche lo stato di crisi che, a suo giudizio, attraverserebbero le istituzioni democratiche e parlamentari.

Contro questa impostazione hanno opportunamente reagito già gli onorevoli De Martino, Russo, Sallis e Resta. Sia consentito anche a me, come relatore, ribellarmi a questa impostazione nella quale sembra riecheggiare la voce di chi, in altri tempi, disse che dell'aula di Montecitorio si sarebbe potuto utilmente fare un bivacco per i suoi manipoli.

Può darsi che abbia ragione l'onorevole Almirante, e con lui tanti altri; quando dice che le istituzioni parlamentari è bene vengano

riformate, affinché, nella loro struttura, si dia una migliore rappresentanza alle varie categorie. È possibile che una migliore organizzazione a questi istituti possa darsi; è augurabile, soprattutto, che ad un migliore funzionamento delle istituzioni democratiche si arrivi attraverso una riforma del costume parlamentare, riforma che credo fra tutte particolarmente auspicabile. È per altro, a mio giudizio, punto fisso e indiscutibile che il regime democratico parlamentare è una fiaccola, una fiaccola di libertà che non si spegne se non uccidendo la libertà, e non vi è forma di democrazia corporativa o di qualche cosa di simile che possa, in qualunque modo, sostituirla.

A questo punto mi consenta l'onorevole Almirante di ricordargli un'impostazione che non vorrei fosse, nel subcosciente, il coronamento di quello che egli ha affermato.

Nel 1939 usciva un libro del professor Agresti, intitolato « Istituzioni di democrazia diretta ». In questo libro, esponendosi la teoria del *referendum*, si lamentava, ad un certo punto, che a rendere perfetta la istituzione del *referendum* mancasse quello che, a giudizio dell'autore, è l'elemento essenziale perché una istituzione di democrazia diretta possa giungere a buon fine: « la eguaglianza della fede politica, senza la quale le funzioni statali conferite al popolo dalla Costituzione non avranno mai una direttiva unitaria, perché la pluralità dei partiti, così come giuoca un ruolo determinante nella formazione degli organi elettivi, ... influenzerà egualmente le decisioni dell'assemblea popolare ».

Logico sviluppo di questa premessa era che, nella parte finale, questo libro concludesse con un capitolo dedicato alle adunate totalitarie del popolo in Italia, adunate totalitarie che venivano battezzate come « fenomeno di sana democrazia », in quanto in esse « il duce scende tra il popolo, e in veri e propri colloqui che si svolgono tra il capo del Governo ed i cittadini, l'uno espone senza artifici e senza veli i motivi che ispirano l'azione dello Stato, gli altri manifestano il loro incondizionato consenso di fronte a tutti gli eventi ». E concludeva, in questo volume, il professor Agresti, con questa affermazione: « Una nuova ed originale istituzione di democrazia diretta va formandosi nello Stato fascista ».

Vorrei dire all'onorevole Almirante che questi logici sviluppi del suo pensiero mi auguro non abbiano mai a trovare realizzazione nella futura vita del popolo italiano, perché dei risultati di adunate totalitarie di questo genere il popolo italiano ha già fatto una volta

la dolorosa esperienza, e desidera vivamente che quella esperienza mai più abbia a ripetersi.

Ma, se questa tesi dell'onorevole Almirante merita la nostra disapprovazione, devo dire che sono ugualmente discorde dai vaticini, che gli onorevoli La Rocca e De Martino hanno ritenuto di fare, quando hanno detto che il *referendum* è l'istituto democratico dell'avvenire, che dovrà acquistare man mano sempre maggiori sviluppi.

Queste loro tesi, nelle quali riecheggiano vecchi motivi — ricordo per tutti l'affermazione del Rousseau nel suo *Contratto sociale: toute lois que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle* — sono, a mio giudizio, in contrasto stridente con quella che è la realtà della vita di oggi. Man mano che si moltiplicano i rapporti tra gli uomini e, di conseguenza, si moltiplica la necessità di fare delle leggi per regolare questi rapporti, si rende sempre più difficile, direi si rende sempre più impossibile, un ricorso su troppo vasta scala al *referendum* e agli altri istituti di democrazia diretta.

In realtà, per quanto grande possa essere la simpatia per questi istituti, non si può non riconoscere che essi debbono rappresentare in uno Stato moderno esclusivamente uno strumento di eccezione. Per quanto si dilati la coscienza democratica di un popolo, per quanto questo possa, per ripetere le parole dell'onorevole De Martino, acquistare coscienza della sua forza, non potrà da questa situazione altro effetto discendere, se non quello che più frequenti e più diretti contatti si istituiscano tra popolo e rappresentanti. Ma pretendere che, su questa base, la consultazione diretta del popolo in merito ad affari singoli venga ad essere più frequente, venga ad essere quasi uno strumento normale, è, a mio giudizio, vedere le cose da un punto di vista del tutto astratto, del tutto irrealistico, del tutto utopistico.

A mio giudizio, un troppo frequente ricorso agli istituti di democrazia diretta sarebbe il più grave pericolo per la democrazia stessa, perché porterebbe, come poco fa accennava il collega Resta, al dilatarsi di quel fenomeno di astensionismo, che è — lo ha detto il collega Resta — l'anticamera della dittatura.

A questo punto, ritengo di dover rilevare che, forse, da parte dei colleghi dell'opposizione si nutre qualche illusione in merito alla possibilità di avvalersi dell'istituto del *referendum* come di un mezzo attraverso il quale sia possibile contrapporre, in determinate circostanze, il paese al Parlamento.

In realtà, un'esperienza ormai secolare degli Stati nei quali l'istituto del *referendum* è ammesso — e qui ringrazio in modo particolare il collega onorevole Resta del quadro dettagliato e profondo di diritto comparato, che egli ha fatto, dispensandomi quindi dall'intervenire su questa parte della materia — una lunga esperienza, dicevo, mette in evidenza che nella stragrande maggioranza dei casi una coincidenza quasi perfetta di vedute esiste fra quelli che sono i rappresentanti del popolo che, legiferando nel Parlamento, fanno sentire la forza delle istituzioni rappresentative, ed il paese. Ed è agevole comprendere che, particolarmente laddove esiste, come nel nostro Stato, la possibilità di scioglimento delle Camere, tanto più facile è verificare il sussistere di questa coincidenza, perché laddove questa coincidenza in atto non sia, interviene il Capo dello Stato con lo scioglimento delle Camere che, attraverso nuove elezioni, ristabilisce la posizione di equilibrio.

Dicevo, dunque, che l'esperienza dimostra che il contrasto non c'è. Mi sono procurato uno specchio completo — credo che rappresenti un elemento istruttivo — di tutti i *referendum* svoltisi in Svizzera nell'ultimo decennio. Le notizie mi sono pervenute da Ginevra: ho, quindi, l'elenco dei *referendum* federali svoltisi in tutta la Confederazione elvetica e pertanto anche nel cantone di Ginevra, e dei *referendum* cantonali che si sono svolti nello stesso periodo nel cantone di Ginevra.

A questo riguardo vorrei anticipare una osservazione, che ritengo abbia il suo peso. Ad alcuni colleghi dell'opposizione, i quali hanno rilevato che è un errore pensare che troppo di frequente il popolo faccia queste richieste di *referendum*, perché al *referendum* si ricorrerà soltanto in casi del tutto eccezionali, rispondo che l'esperienza svizzera non è di molto suffragio per la tesi da essi sostenuta. Infatti, in questo decennio nel cantone di Ginevra si sono svolti ben 23 *referendum* federali e 16 *referendum* cantonali. Ciò significa che in questi ultimi 10 anni ben 39 volte i cittadini del cantone di Ginevra sono stati chiamati a votare su iniziative di *referendum*. Si tratta, quindi, di una percentuale piuttosto notevole.

Comunque, non era questo dato numerico che volevo qui particolarmente rilevare, bensì i risultati dei *referendum*. Quattro volte il Parlamento in questi dieci anni ha votato una modifica della costituzione elvetica, per cui è previsto dalla stessa costituzione il *referendum* obbligatorio, e quattro volte il

popolo ha confermato l'operato del Parlamento. Nello stesso periodo 8 volte per iniziativa popolare si chiese il *referendum* contro il Parlamento ed 8 volte la richiesta di *referendum* partita dal prescritto numero di elettori (che, secondo la costituzione svizzera, deve essere di almeno 30 mila), dette un risultato negativo, in quanto il popolo respinse la proposta formulata da questi 30 mila elettori in contrasto col Parlamento.

Vi furono soltanto 3 casi di *referendum*, cosiddetto facoltativo, secondo la costituzione svizzera, in cui una legge ordinaria votata dal Parlamento fu respinta dal popolo.

Come si vede chiaramente da questo arido elenco di cifre, non si creda che l'istituto del *referendum* sia un mezzo idoneo a sollevare il popolo contro il governo e contro la maggioranza parlamentare.

A questo punto, debbo respingere una osservazione, che da parte degli onorevoli De Martino e La Rocca mi è stata fatta: il testo della Commissione risentirebbe di una latente sfiducia della maggioranza parlamentare nel senso democratico del paese. Affermo chiaramente che qui bisogna distinguere: si può avere fiducia, come io l'ho in pieno e come con me l'hanno i colleghi della maggioranza, nel senso democratico del paese nel suo complesso, e al tempo stesso si può dubitare, come io dubito, che tutti i cittadini abbiano quell'alto livello di educazione politica che si richiede perché le istituzioni di democrazia diretta diano i loro frutti. Questo, e soltanto questo, era il dubbio da me formulato nella conclusione della mia relazione: « che tutti gli elettori del nostro paese abbiano in pieno una siffatta preparazione e maturità, oggi, è lecito dubitare, e questo indubbiamente rappresenta un punto oscuro sulla via della concreta applicazione di questi istituti ». Credo che difficilmente questo dubbio possa essere eliminato, e credo che, di conseguenza, tutti possiamo essere d'accordo nell'augurio con il quale io chiudevo la mia relazione, e cioè che le perplessità, che nei riguardi dell'avvenire in questo campo si presentano, abbiano ad essere superate dai fatti.

Quando questo dubbio si formula, quando questa perplessità si manifesta, alla nostra mente viene, peraltro, soprattutto una preoccupazione, la preoccupazione che il *referendum* possa essere da qualche persona o da qualche partito pensato non come strumento di legiferazione, ma come strumento di agitazione politica e di sabotaggio, come uno strumento idoneo a tenere sempre in stato

di tensione, in stato di allarme le masse dei cittadini.

Questo voi lo escludete, onorevoli colleghi dell'una e dell'altra opposizione. Io mi auguro con tutto il cuore che questa vostra previsione abbia a tradursi nella realtà, abbia ad esser confermata dai fatti.

SANSONE. Come nelle famose sentenze « suicide » della Cassazione. Ci siamo o non ci siamo con questo *referendum* ?

LUCIFREDI, *Relatore*. Ci siamo, ma *cum iudicio*, onorevole Sansone; siccome questa preoccupazione non può non imporsi al senso di responsabilità di chi deve legiferare, ne è venuto quel testo di legge che oggi è all'esame dell'Assemblea, e ne sono venuti, soprattutto, quei limiti, contro i quali sono state sollevate alcune obiezioni da parte dell'onorevole La Rocca e dell'onorevole De Martino. Ma, onorevoli colleghi, di fronte a quelle che possono essere le conseguenze della introduzione di un istituto di questo tipo, non si può non andare cauti.

L'onorevole De Martino nel suo pregevole intervento ha ricordato il suo originario progetto, al quale deve riconoscersi grande merito, quello di aver dato l'avvio alla legge, che oggi è in discussione al Parlamento, e ha detto che quel suo progetto era un progetto semplice e che formulava poche norme, in quanto per tutto il resto ci si sarebbe potuti rimettere all'interpretazione. Io dissento da questa tesi dell'onorevole De Martino; non è di fronte ad un progetto di questa natura, non è di fronte ad una materia di questa importanza che si possa omettere di legiferare sui particolari della procedura. Come avremmo potuto dimenticare di regolare tanti e tanti aspetti di questa procedura di *referendum* ? Come avremmo potuto omettere di regolare, per esempio, il procedimento della raccolta delle firme di coloro che chiedono il *referendum*, quando — e vorrei che queste mie parole non venissero male interpretate — abbiamo esperienze recenti di raccolte di firme sulla cui autenticità completa è consentito, quanto meno, sollevare dei dubbi. Nella mia regione, ad esempio, il numero di coloro che risulterebbero avere firmato per la petizione di Stoccolma è superiore al numero degli elettori della regione, e ciò sebbene si sappia che intere zone della regione e larghi strati della popolazione a questo appello non hanno dato la loro firma. Io non voglio trarre nessuna illazione da questo fatto che si è verificato in Liguria, e probabilmente in altre parti d'Italia; credo però che ognuno, obiettivamente, non potrà non riconoscere che la procedura

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

per una raccolta di firme con efficacia costituzionale debba essere disciplinata in modo che si abbia la garanzia dell'autenticità delle firme e della veste di coloro che la firma danno per la richiesta di *referendum*.

CAVALLARI. Le firme erano autentiche, solo che hanno firmato anche coloro che non avevano l'età per essere elettori.

LUCIFREDI, *Relatore*. Ognuno interpreti la cosa come crede, onorevole Cavallari. Può anche essere vera l'ipotesi che qualcuno abbia firmato tre o quattro volte...

SANSONE. Il 18 aprile hanno votato anche i morti!

LUCIFREDI, *Relatore*. Contro le limitazioni che la Commissione ha inteso introdurre nel progetto sono state sollevate eccezioni anche di carattere costituzionale. In particolare, l'onorevole De Martino ha osservato che la Costituzione non ammetterebbe i limiti che in questo progetto sono stati introdotti. A questo riguardo io non ho che da riferirmi a quanto molto perspicuamente diceva poco fa il collega Sailis: non si tratta qui di una questione di carattere costituzionale, perché proprio la stessa norma costituzionale, alla quale noi oggi diamo attuazione, nell'ultimo comma dell'articolo 75 stabilisce che tocca alla legge determinare le modalità di attuazione del *referendum*; e quei limiti che in questa materia si introducono altro non sono che necessarie modalità di attuazione del *referendum*.

Ma come non preoccuparsi e porre delle cautele che impediscano di essere chiamati a votare ogni momento, magari tutte le domeniche? Dicono gli onorevoli colleghi: fidatevi di una specie di autocontrollo, che nascerà dall'operato degli elettori. Io mi auguro che questo autocontrollo funzioni; ma il legislatore non sarebbe avveduto se non provvedesse anche all'ipotesi che questo autocontrollo non fosse sufficiente.

D'altra parte, egregi colleghi dell'opposizione, quando voi dite che un partito non si impegnerà mai in più *referendum*, perché uno che vada male significa una *débâcle*, una grave sconfitta per il partito che l'ha promosso, io vi rispondo che da questo vostro argomento non potete dedurre che le domande di *referendum* abbiano ad essere così poche come voi mostrate di pensare, perché dovete considerare che la raccolta di 500 mila firme può provenire non da un solo partito, ma da più partiti, e, siccome i partiti hanno interessi contrastanti, nulla impedisce che oggi la richiesta venga da un partito di sinistra, domani da un partito di destra; e nulla im-

pedisce altresì che una iniziativa di *referendum* per determinate materie abbia ad essere promossa anche al di fuori dei partiti, cioè da organizzazioni di carattere diverso, le quali in molti casi non si troverebbero certo in imbarazzo per la raccolta delle 500 mila firme necessarie.

Di conseguenza, di fronte a questo pericolo delle troppo frequenti richieste vi era la necessità di trovare delle soluzioni, vi era la necessità di adottare uno strumento attraverso il quale impedire che troppo spesso i cittadini venissero chiamati alle urne. Nella mia relazione, ho ricordato i vari sistemi cui poteva farsi ricorso; ho ricordato anche quello che da qualcuno fu proposto, e che è estremamente antipatico, di chiedere cioè ai richiedenti del *referendum* l'anticipazione delle spese che il *referendum* stesso implica a carico del bilancio dello Stato.

A questo noi non siamo giunti, ed abbiamo ritenuto invece di stabilire un intervallo minimo fra una consultazione elettorale e la successiva: e credo che questa sia la strada migliore che si potesse seguire. Che del resto non sia illegittima l'impostazione da noi data, risulta da quanto, in sede di Assemblea Costituente, diceva l'onorevole Ruini, nella sua veste di presidente della Commissione dei 75: « La legge generale sul *referendum* avrà — desidero affermarlo ad interpretazione del nostro pensiero — tutta la necessaria larghezza ».

Ed allora noi possiamo essere certi che, imponendo questi limiti, non facciamo altro se non attuare quella che è stata la volontà così chiaramente espressa dal presidente della Commissione per la Costituzione.

E con queste parole io credo anche di aver risposto a quella obiezione apparentemente di notevole rilievo che i colleghi dell'opposizione hanno fatto in merito all'articolo 20 del nostro progetto, per cui al Presidente della Repubblica è dato il potere di stabilire l'entrata in vigore della legge di abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla pubblicazione. Già l'onorevole Sailis e l'onorevole Resta hanno posto in evidenza come vi sia la necessità assoluta di provvedere in tale materia, perché può verificarsi il caso che l'abrogazione di una legge determini una situazione di lacuna nell'ordinamento giuridico.

Forse ha equivocato a questo riguardo l'onorevole La Rocca quando ha detto: non è vero quello che voi sostenete; se infatti, in ipotesi, a un certo momento il popolo abroga una certa legge penale, l'oggetto del

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

referendum è proprio l'abrogazione di quella eccessiva eventuale incriminazione di quel determinato atto: sparisce cioè l'eccessiva incriminazione, ma non cade l'incriminazione del fatto, che con una pena minore sarà successivamente colpito.

No, onorevoli colleghi: il *referendum* abrogativo non può avere questo contenuto, ma può avere soltanto l'effetto di dire che è abrogata quella tale norma che punisce quel tale reato in quella determinata maniera: il *referendum* abrogativo cioè è soltanto *referendum* abrogativo, non può portare senz'altro alla fissazione di una pena minore.

E allora, se così è, è mai possibile pensare che, in un caso di questo genere, un determinato reato cessi senz'altro di essere considerato reato e passi nella sfera del lecito, dell'esercizio dei diritti della libertà? Questo sarebbe veramente grave e, di conseguenza, il legislatore deve preparare i mezzi attraverso i quali un tale assurdo possa in ogni caso essere impedito. I colleghi i quali stamane hanno parlato hanno eloquentemente chiarito questo punto, che d'altra parte trova una sua particolare illustrazione anche nei verbali dell'Assemblea Costituente.

Nella seduta infatti del 16 ottobre 1947, l'onorevole Condorelli, riecheggiando quanto già in data 20 gennaio aveva rilevato l'onorevole Perassi, poneva in rilievo che « si potrebbe creare una lacuna, anzi addirittura una voragine attraverso una norma di abrogazione » ed esigeva che si provvedesse in qualche modo ad evitare un pericolo del genere.

Senonché, nella stessa seduta, gli rispondeva il presidente della Commissione dei 75, l'onorevole Ruini: « L'espressione « modalità di attuazione del *referendum* » va intesa in senso lato. Come dicevo poc'anzi all'onorevole Condorelli, per dissipare una sua preoccupazione, sarà necessario fare una legge generale sul *referendum*, che dovrà risolvere molti casi. Fra gli altri, quello sollevato dall'onorevole Condorelli. Se il popolo si pronuncia per l'abrogazione di una data legge, ciò non vuole dire che vi sia una vacanza nell'ordinamento legislativo, e che la materia relativa resti temporaneamente senza norme di legge. Potrà la legge sul *referendum* stabilire che anche quando il popolo si sia pronunciato perché venga abrogata una data legge, questa rimanga in vigore per un determinato periodo, nel quale il Parlamento dovrà emanare, se occorrono, le nuove norme regolatrici della materia ».

Come si vede, le parole dell'onorevole Ruini rispecchiano precisamente quella soluzione che su questo punto la Commissione ha ritenuto doveroso adottare.

Rimando in sede di discussione degli articoli la risposta ad altre osservazioni su punti singoli che sono state svolte da colleghi dell'opposizione e da colleghi della maggioranza parlamentare. Così, ad esempio, quella relativa al *quorum* dei membri del consiglio regionale, così quelle relative ai criteri di scelta degli scrutatori per il *referendum* ed altre ancora.

Due sole questioni di carattere generale debbo però qui ancora rapidamente trattare. La prima è quella relativa all'intervento della Corte costituzionale nella procedura per l'ammissibilità del *referendum*.

Su questo punto la Camera già si è pronunciata perché, durante la discussione della proposta di legge costituzionale che integra la Costituzione per l'attuazione della Corte costituzionale. Pochi giorni or sono abbiamo in quest'aula votato un articolo che questo compito di controllo effettivamente deferisce alla Corte costituzionale, ritenuta l'unico organo idoneo a pronunciarsi con assoluta sicurezza sulla legittimità o meno di una domanda di *referendum*.

L'amico onorevole Russo poco fa ha già illustrato i criteri sulla base dei quali a questa decisione siamo addivenuti. Non mi resta, al riguardo, più nulla da aggiungere.

Debbo invece rispondere all'onorevole Russo in relazione al quesito che poco fa mi è stato da lui proposto, quesito veramente importante, e per cui debbo ringraziare il collega che mi ha offerta l'occasione di esprimere qui il mio giudizio, che altrimenti difficilmente sarebbe emerso, in merito a questa grave questione.

Il *referendum* abrogativo, previsto dall'articolo 75 della Costituzione, è consentito o non è consentito per le leggi di carattere costituzionale? Rispondo che, a mio giudizio, la tesi negativa che è stata illustrata dal collega onorevole Russo trova pienamente rispondenza nei fatti per tutta una serie di motivi. Prima di tutto perché anche l'abrogazione di leggi (quando queste leggi sono costituzionali) è un atto di revisione costituzionale e conseguentemente per la revisione costituzionale deve essere seguita la strada che la Costituzione traccia con quella particolare procedura che è fissata dall'articolo 138 della Costituzione.

Ma a rinvigorire questo argomento stanno i precedenti dell'Assemblea Costituente, che

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 FEBBRAIO 1951

dall'onorevole Russo sono stati opportunamente ricordati, e sta il fatto che nella stessa procedura di revisione della Costituzione prevista dall'articolo 138 il popolo è chiamato ad intervenire con delle modalità che sono diverse da quelle che la Costituzione stessa stabilisce per il *referendum* abrogativo; ed è evidentemente difficilmente pensabile, direi del tutto da escludere, che possano unitamente consentirsi due così diverse forme di intervento del popolo nella procedura di revisione della Costituzione. Vi è poi quel *favor stabilitatis* cui molto opportunamente ha accennato l'onorevole Russo: abbiamo voluto dare al paese una Costituzione rigida ed il popolo che ne è custode deve poter reagire quando, in ipotesi, la suprema Carta costituzionale venga modificata, ma esso non può prendere l'iniziativa, attraverso il *referendum*, di una modifica costituzionale; la modifica di una norma della Costituzione deve gravare sulla responsabilità del Parlamento e, soltanto in sede di appello, per così dire, contro una sua decisione modificatrice è consentito al popolo di intervenire.

Non mi soffermo a mettere in evidenza quali sono le conseguenze politiche di questa affermazione di carattere giuridico. Opportunamente l'onorevole Russo ha rilevato che sarebbe molto opportuno che da ogni parte si facesse a meno di parlare di prospettive di *referendum* in relazione a problemi ove si tratta di abrogare una norma della Costituzione: ciò non serve che a turbare ingiustificatamente l'opinione pubblica con agitazioni, che non hanno e non possono avere alcuna base costituzionale.

Ho finito, onorevoli colleghi. Un autore svizzero che ha egregiamente studiato questa

materia del *referendum* conclude il suo volume tracciando un quadro di insieme dei vantaggi e degli svantaggi dell'istituto e così si esprime: *Je suis convaincu que le referendum n'a empêché que peu du bien que nous voulions faire, et qu'il nous a gardé de beaucoup de mal par le seul fait qu'il se dressait devant nous comme un avertissement* ». Così il Curti nel suo volume *Le referendum*, pubblicato a Parigi nel 1905.

Io pongo queste parole del Curti come au piccio finale di questa mia relazione. Sia l'esistenza del diritto di *referendum* un monito per le maggioranze parlamentari, perché esse mai facciano leggi contrastanti con la volontà popolare. I cittadini, però, si rendano al tempo stesso conto che al *referendum* deve ricorrersi soltanto in casi veramente gravi quando una legge votata dal Parlamento scuota effettivamente in qualche suo caposaldo la vita nazionale e ripugni alla coscienza generale dei cittadini. Soltanto così, onorevoli colleghi, lo strumento che la Costituzione ha voluto, e al quale noi diamo oggi fedelmente attuazione, sarà obiettivamente garanzia di vitalità delle istituzioni democratiche, arra di sicuro progresso per il nostro paese. (*Vivi applausi al centro e a destra*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. ALBERTO GIUGANINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI