

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1010

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, COSTA RAFFAELE,
d'AQUINO, de LORENZO, de LUCA, MELILLO, SERRENTINO,
STERPA, ZANONE**

Presentata il 16 luglio 1987

**Modifica di norme della Costituzione concernenti
le fonti normative e la disciplina dei *referendum***

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il presente progetto di legge costituzionale recepisce alcune proposte di revisione della Costituzione formulate dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali sui temi delle fonti normative, con particolare riguardo alla decretazione d'urgenza, e sulla disciplina dei *referendum*.

Per ovviare alla lamentata « crisi della legge » sembra necessaria una decisa inversione della tendenza invalsa in questi anni, che affidi ad organi o a sedi diversi dal Parlamento — il Governo, le regioni, l'autonomia contrattuale dei privati e delle formazioni sociali — tutta la normativa applicativa e di dettaglio, prevedendo un vasto processo di delegificazione e di decentramento legislativo, e

così restituendo al Parlamento, con più agili procedure, il tempo e la possibilità di rivedere e aggiornare gradualmente alle nuove esigenze la « grande legislazione ». In questo quadro ha particolare rilievo la risistemazione della materia della decretazione d'urgenza, oggetto da tempo di abusi e degenerazioni, e un miglioramento di certi tipi di legiferazione, come quella concernente i trattati e gli accordi internazionali.

La crisi della legge è però anche una crisi di legittimazione, si caratterizza cioè per una crescente disaffezione popolare nei confronti di uno strumento sempre più complesso, lontano e indecifrabile. A questo proposito la Commissione bicamerale ha auspicato l'adozione di strumenti

diretti a migliorare la « fattura » della legge e la sua copertura amministrativa, con una migliore attrezzatura e una maggiore pregnanza degli uffici del Governo e delle Camere a ciò preposti, e la redazione di « testi unici » per eliminare sovrapposizioni e contraddizioni; ma si è preoccupata anche, con le proposte qui riportate, di razionalizzare e rafforzare l'iniziativa legislativa popolare e regionale, che potrebbe rappresentare un essenziale veicolo di comunicazione tra le istanze provenienti dalla società civile e la produzione normativa. Lo stesso dicasi per l'istituto del *referendum*.

* * *

1. — Per la iniziativa legislativa popolare, si propone di modificare l'articolo 71 della Costituzione, sulla base degli indicati indirizzi, sia elevando a 100 mila il numero degli elettori necessari per esercitare l'iniziativa (anche in relazione all'aumento intervenuto nella popolazione complessiva dal 1948 ad oggi), sia consentendo ad un rappresentante dei promotori di presenziare alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto di iniziativa popolare, sia ponendo al Parlamento il termine di due anni per pronunciarsi sul progetto stesso; l'osservanza di questo termine dovrebbe essere garantita da norme dei regolamenti parlamentari. Analoghe misure sono previste per i progetti di legge di iniziativa regionale.

2. — Altre proposte, riferite alla modifica dell'articolo 75 della Costituzione, concernono una razionalizzazione della vigente disciplina del *referendum* abrogativo. Alla luce dell'esperienza e di alcune sentenze della Corte costituzionale, si propone di aumentare il numero degli elettori necessari per la sottoscrizione, di definire più esattamente l'oggetto del *referendum* e le ipotesi di esclusione, di anticipare la verifica di ammissibilità da parte della Corte costituzionale ad una fase intermedia della raccolta delle firme, in modo da escludere iniziative avventate e da evitare insieme una antieconomica

attività di sottoscrizione di proposte inammissibili. Quanto al *quorum* necessario per l'approvazione della proposta soggetta a *referendum*, si è inteso consolidare la prassi corrispondente a quella della Camera dei deputati in materia di computo delle astensioni.

Si propone poi di inserire nel nostro ordinamento una forma di *referendum* consultivo simile a quello previsto in altri ordinamenti (per esempio, nella Costituzione spagnola) per sentire il parere del corpo elettorale su questioni di alta rilevanza politica, per decisione della maggioranza del Parlamento. Il voto non sarebbe giuridicamente vincolante per il Parlamento e per il Governo, e ciò a causa della necessità di non intaccare le prerogative di questi organi, in un ordinamento che è e continuerà ad essere prevalentemente ispirato ai principi della democrazia rappresentativa; anche se non può sfuggire l'elevata valenza politica di un pronunciamento popolare dal quale Parlamento e Governo, nella sostanza, difficilmente potrebbero discostarsi.

3. — Una serie di norme atte a favorire la delegificazione e il decentramento legislativo dovrebbe consentire al Parlamento di occuparsi delle « grandi leggi » (codici, ordinamento giudiziario, ordinamento delle autonomie locali, leggi bancarie, ecc.) e della legislazione di principio, mentre la normazione applicativa e di dettaglio sarà attribuita al Governo o alle regioni, con una « riserva di regolamento » per la normazione applicativa, mediante deleghe permanenti o deleghe *ad hoc* per la normazione di dettaglio. Per la normativa regolamentare dovrebbero essere per altro previsti adeguati controlli parlamentari e giurisdizionali; in particolare, i regolamenti autorizzati dal Parlamento non potrebbero entrare in vigore senza che il Parlamento li approvi, o sia messo in condizione di respingerli (ma non di modificarli, per evitare l'insorgere di nuove forme abnormi di « legislazione contrattata » tra Parlamento e Governo). Resta fermo che il decreto governativo, acquisendo « forza di legge »,

sarà comunque sottoposto al normale controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

Ai fini indicati, si propone l'introduzione in Costituzione di un articolo 77-bis, inteso a razionalizzare secondo i nuovi criteri tutta la materia della normazione regolamentare.

4. — La decretazione d'urgenza va ricondotta alla sua natura di « ordinanza di necessità », utilizzabile soltanto in ipotesi determinate (calamità naturali, sicurezza nazionale, norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore); ed entro questi limiti potrebbe essere conservata, con qualche modesto correttivo, l'attuale disciplina. Per rispondere invece alle esigenze cui attualmente si cerca di sopperire mediante l'uso e l'abuso del decreto-legge, si prevede una « corsia preferenziale » in Parlamento per i provvedimenti legislativi che il Governo dichiara urgenti per l'attuazione del suo programma; per tali provvedimenti dovrebbe essere previsto il contingentamento dei tempi di discussione, con l'indicazione di un termine finale non superiore a 60 giorni per esaurirne l'esame. Questa procedura darebbe reale efficacia alla dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge, da adottarsi a maggioranza assoluta; pertanto, pur avendo principalmente lo scopo di fornire al Governo e alla sua maggioranza gli strumenti per una rapida approvazione di progetti di legge ritenuti urgenti, potrebbe essere adottata anche per progetti di legge d'iniziativa non governativa.

Ai fini indicati tendono le proposte avanzate per la modificazione di alcune norme degli articoli 72 e 77 della Costituzione.

5. — Il controllo parlamentare, in una democrazia moderna, deve estendersi a tutti gli accordi e trattati di natura internazionale, compresi quelli « in forma semplificata », oggi largamente diffusi nella prassi. Di tutti gli accordi o trattati il Governo, prima di sottoscriverli, dovrà

pertanto informare il Parlamento, che potrà prenderli in esame entro un determinato termine o autorizzarli tacitamente, anche ai fini della ratifica (salvo gli accordi che comportano variazioni del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi e quelli relativi all'assunzione di obblighi militari, per i quali sarà sempre necessaria la legge di ratifica).

Si attuerà così una più intensa partecipazione del Parlamento alle grandi scelte di una politica estera che ha ripudiato ormai i sistemi della diplomazia segreta. Una simile norma varrà inoltre a decongestionare il calendario parlamentare da una serie di adempimenti puramente rituali, quali sono le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati di scarissimo rilievo politico, oggi costituzionalmente soggetti a tale procedura.

Sembra poi opportuna, accogliendo una richiesta da tempo avanzata dalla dottrina internazionalistica, la costituzionalizzazione del principio per cui l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza ai trattati internazionali debitamente conclusi, ai quali pertanto non si potrà derogare con legge ordinaria (se non, ovviamente, in caso di recesso o denuncia). Analoga precisazione si ritiene di dover introdurre in Costituzione per la normativa comunitaria, così ribadendo la definitività delle scelte compiute dal nostro paese nel senso della dilatazione dello Stato-nazione al di là dei vecchi schemi della sovranità assoluta, in attuazione della lungimirante norma di cui all'articolo 11 della Costituzione; e ponendo le premesse per un migliore e più organico raccordo tra l'ordinamento interno e quello comunitario, qual è auspicabile nel momento in cui anche in sede CEE si intraprende la via della riforma istituzionale postulata dal rapporto Spinelli.

Ai fini indicati intende sopperire la riformulazione proposta per l'articolo 80 della Costituzione.

* * *

Le norme che si propongono per la modifica degli articoli 71, 72, 75, 77 e 80

della Costituzione (così come le considerazioni motive che le accompagnano) sono sostanzialmente riprese dalla *Relazione conclusiva* della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985. Il testo proposto, assistito nella Commissione bicamerale da un

largo consenso, potrà naturalmente essere modificato e perfezionato — formalmente e sostanzialmente — nella sede propria, che è quella del dibattito parlamentare sul presente progetto di legge e sugli altri contestualmente presentati per una riforma complessiva del nostro ordinamento costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1

1. Il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli. Un rappresentante dei promotori può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto.

Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro ventiquattro mesi dalla presentazione. I regolamenti parlamentari stabiliscono modalità e termini per garantire in modo inderogabile l'osservanza di questa disposizione.

Per le proposte di legge presentate dai consigli regionali ai sensi del secondo comma dell'articolo 121, un rappresentante del Consiglio proponente può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto. Si applica la disposizione di cui al comma precedente ».

ART. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i progetti di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, su richiesta del Governo o di un terzo dei membri della Camera davanti alla quale sono stati presentati, con votazione a maggioranza assoluta. In tal caso i competenti organi parlamentari decidono, nell'ambito della programmazione dei lavori, la durata della discussione, i tempi di intervento e il termine entro il quale deve essere concluso l'esame del progetto di

legge, termine che non può essere complessivamente superiore a sessanta giorni. Questa procedura non può essere utilizzata per provvedere in materia costituzionale od elettorale né per l'approvazione di bilanci o consuntivi ».

ART. 3.

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 75. — È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, o di loro singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e omogeneità di contenuto dispositivo, quando lo richiedono ottocentomila elettori o cinque consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali, per le leggi di bilancio o impositive di tributi, per le leggi di amnistia e di indulto, per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e per le disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste di *referendum*, da effettuarsi dalla Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che siano state raccolte almeno duecentomila adesioni. Disciplina altresì le modalità di attuazione dei *referendum*.

Questioni di alta rilevanza politica possono essere sottoposte a *referendum* consultivo, su richiesta del Governo o di almeno un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune ».

ART. 4.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 77. — In casi di necessità e di urgenza concernenti calamità naturali, la

sicurezza nazionale o l'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore, il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Possono tuttavia essere regolati con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti.

La legge di conversione indica la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati in sede parlamentare al decreto-legge. Non sono ammessi emendamenti che non siano strettamente attinenti all'oggetto del decreto ».

2. Dopo l'articolo 77 della Costituzione è aggiunto il seguente:

« ART. 77-bis. — I regolamenti di esecuzione delle leggi sono emanati dal Governo, oppure dalle regioni, su deliberazione del Consiglio dei ministri, quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale.

Il Governo è autorizzato ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo 72, sulla base di principi fondamentali fissati con legge.

Il Governo comunica alle Camere lo schema di decreto predisposto. Entro 60 giorni dalla comunicazione le Camere possono prendere in esame e respingere lo schema predisposto dal Governo; altrimenti, decorso detto termine, il decreto acquista forza di legge ».

ART. 5.

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 80. — Ogni accordo o trattato di natura internazionale è portato dal Go-

verno a conoscenza delle Camere prima della sua sottoscrizione.

Su richiesta di un terzo dei membri di una delle Camere, da presentarsi entro i successivi quindici giorni, il Parlamento si pronuncia sull'accordo o trattato. Il termine può essere ridotto, in casi eccezionali, su richiesta del Governo. Decorso il termine senza che sia stata presentata la richiesta di esame, si intende che il Parlamento consente, a tutti i fini, l'ulteriore corso dell'accordo o trattato.

È sempre autorizzata con legge ordinaria la ratifica degli accordi o trattati internazionali che importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi, e di quelli relativi all'assunzione di obblighi militari.

La procedura di cui ai commi precedenti si applica anche in caso di denuncia o di recesso dagli accordi vigenti.

Adempite le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza agli accordi o trattati internazionali debitamente conclusi.

L'ordinamento giuridico italiano, con le modalità stabilite dalla legge, assicura la piena vigenza delle norme emanate dagli organi della Comunità europea e direttamente operanti negli Stati membri, e conforma la sua legislazione alle direttive dagli stessi organi adottate ».