

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1387

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZANGHERI, RUBBI ANTONIO, NAPOLITANO, PAJETTA,
BARBERA, FRACCHIA, GABBUCCIANI, FOLENA, NAPPI,
BEVILACQUA, ORLANDI, STRUMENDO, CRIPPA**

Presentata il 6 agosto 1987

Modifica dell'articolo 80 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nelle mozioni e nelle risoluzioni parlamentari che, sul finire dell'VIII legislatura e di nuovo all'inizio della IX legislatura, promossero la costituzione della Commissione per le riforme istituzionali, non vi era alcun riferimento esplicito al problema delle competenze del Parlamento e degli altri organi costituzionali in materia di politica estera e di politiche militari. La necessità di interventi riformatori su questi terreni — così importanti e così delicati al tempo stesso — è emersa progressivamente, anche in forza delle sollecitazioni di vasti movimenti d'opinione che, a partire da una nuova sensibilità di massa sui rischi di guerra nucleare, hanno evidenziato il nesso esistente tra una politica estera di pace e il pieno dispiegarsi di una democrazia senza

« zone d'ombra », senza aree sottratte alle regole proprie della decisione democratica. Quando già la Commissione bicamerale era al lavoro, l'esperienza politica del « referendum autogestito » ha espresso la volontà di grandi masse per regole nuove, più trasparenti e più democratiche, per l'assunzione di decisioni politico-militari particolarmente impegnative. Una proposta di legge di iniziativa popolare ha sollecitato qualche mese più tardi proprio l'integrazione dell'articolo 80 della Costituzione, con il proposito di circondare di maggiori garanzie l'assunzione di impegni internazionali di natura militare. L'esigenza di chiamare i cittadini a pronunciarsi direttamente sulla controversa decisione di installare i missili « Cruise » nella base di Comiso è stata prospettata a più riprese, con progetti di legge costi-

tuzionale, con esplicite sollecitazioni al Governo nel corso del dibattito parlamentare che precedette la piena « operatività » della base, con pronunciamenti di autorevoli giuristi ed uomini di cultura.

Queste ed altre sollecitazioni non potevano lasciare indifferenti le forze politiche, chiamate con la Commissione per le riforme istituzionali a definire le ipotesi riformatrici idonee ad adeguare l'ordinamento ad esigenze e problemi emersi in quarant'anni di vita repubblicana.

È nota la posizione critica che i commissari comunisti hanno espresso a conclusione dei lavori della Commissione; eppure ci sembra necessario — su questo specifico aspetto — sottolineare alcuni elementi di significativa convergenza che progressivamente sono emersi. Più volte è stato lo stesso presidente Bozzi a richiamare l'attenzione della Commissione sui problemi della cosiddetta « internazionalizzazione della politica », evidente nel campo delle politiche economiche, finanziarie e commerciali non meno che in quello delle politiche militari. E non è senza significato che una larga convergenza si sia verificata sull'esigenza di modificare l'attuale testo dell'articolo 80: segno di una consapevolezza, niente affatto scontata, dei limiti riscontrati in quasi quarant'anni di applicazione (o di disapplicazione, o di applicazione distorta). Altrettanto importante è il fatto che diverse forze politiche (e non solo dell'opposizione di sinistra) abbiano sottolineato la esigenza di circondare di particolari cautele e garanzie l'assunzione di obblighi militari « anche in esecuzione di accordi precedentemente stipulati », segno questo della convinzione che le carenze più gravi si erano verificate nel passato proprio nel campo delle politiche militari (carenze peraltro denunciate più volte dalle opposizioni in Parlamento: basti ricordare la vicenda dei missili « Jupiter », installati a Gioia del Colle nel 1959, o la concessione della base navale della Madalena nel 1972). Infine merita di essere sottolineato il fatto che — sia pure con modalità che non ci sembrano adeguate alle necessità — la stessa relazione « di

maggioranza » della Commissione ha ritenuto doveroso prevedere nuove forme di consultazione popolare su questioni di alta rilevanza politica, in modo da consentire — al di là degli impedimenti previsti dall'articolo 75 per il *referendum* abrogativo — una pronuncia popolare diretta sui grandi temi della nostra epoca (e la relazione del Presidente Bozzi accenna in modo esplicito alle proposte ripetutamente avanzate da altri — in particolare dai commissari comunisti — per rendere possibile un *referendum* popolare consultivo sulle grandi decisioni di politica militare).

Le difficoltà di una riforma soddisfacente derivano peraltro dal conflitto di più esigenze, apparentemente contraddittorie. Da un lato la crescente integrazione internazionale delle politiche e dell'economia impone la ricerca di procedure rapide per l'assunzione di impegni internazionali, per la modificazione, per l'eventuale recesso o denuncia. Non è insomma pensabile che qualsiasi accordo internazionale, per essere perfezionato, debba attendere i tempi necessariamente complessi e non brevi dell'esame parlamentare. D'altro lato, però, l'esperienza di quasi un quarantennio ci ha mostrato quanto l'attuale formulazione dell'articolo 80 sia stata insufficiente per garantire il pieno coinvolgimento del Parlamento in tutti i tratti più rilevanti della politica estera del paese: accordi di indubbia « natura politica » sono stati sottratti all'esame delle Camere e stipulati in forma semplificata. Si è data una lettura restrittiva del concetto stesso di « trattato internazionale »; si è fatto un ricorso eccessivo al concetto di « accordo esecutivo », fino a far discendere dall'adesione al trattato dell'Atlantico del Nord — nel lontano 1949 — tutta una serie di impegni gravosi e di responsabilità particolari che allora non potevano neppure essere previsti; i disegni di legge per l'autorizzazione alla ratifica sono stati presentati alle Camere a volte con anni di ritardo, e la cosiddetta « esecuzione provvisoria », da straordinaria eccezione, è diventata regola costante di comportamento; contrariamente alla

lettera e allo spirito della Costituzione (e ai principi vigenti nell'ordinamento internazionale) è ritornata la prassi della « diplomazia segreta ». È amaro constatare che gli accordi che regolano la concessione di basi militari, ed il loro statuto operativo, siano tutt'ora segreti nel nostro paese, mentre sono noti, e oggetto di ampi dibattiti nelle sedi istituzionalmente competenti, anche in paesi di democrazia più « giovane » della nostra: nell'area del Mediterraneo basterebbe ricordare la Spagna e la Grecia. Ed è altresì particolarmente grave che il *Memorandum* d'intesa tra Italia e Stati Uniti, per la cooperazione al programma « SDI », sia stato siglato a Washington il 19 settembre scorso nel più rigoroso segreto, privando il Parlamento della possibilità di valutarne la eventuale « natura politica » ai sensi dell'articolo 80. E ancora, quali considerazioni dovremmo trarre quando alcuni accordi di cooperazione nucleare-militare tra Italia e Stati Uniti sono stati esaminati e approvati dal Congresso di Washington, mentre, ne veniva negata la conoscibilità al Parlamento italiano? (1).

Ecco dunque che — al di là della generale esigenza di rendere noti al Parlamento (e quindi al paese) tutti gli accordi che impegnano l'Italia sul piano internazionale (e qualcosa di significativo in questa direzione è stato affermato anche con la legge 11 dicembre 1984, n. 839, sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica) — ci si prospetta la necessità di una normativa differenziata a più livelli: per la generalità degli accordi è opportuno prevedere una procedura di « silenzio-assenso » che, pur non negando la piena competenza del Parlamento (ed anzi, rafforzandola con le norme per una generale trasparenza degli atti di politica internazionale), consenta la massima tempestività ed efficacia nell'adesione ai ritmi di una politica sempre più « inter-

nazionalizzata »; per alcuni accordi — di particolarissimo rilievo — deve però essere confermata l'obbligatorietà della preventiva autorizzazione parlamentare; infine, per gli accordi « di alto rilievo politico-militare », deve prevedersi una procedura di esame e di autorizzazione rafforzata, con maggioranze qualificate in sede parlamentare e con la possibilità di pronunciamenti diretti del corpo elettorale.

I punti essenziali della proposta comunista sono dunque sei:

1) qualunque sia la forma dell'accordo (trattato, accordo semplificato, accordo in esecuzione di altro accordo, scambio di note, adesione a protocollo, deliberazione congiunta di organo collegiale — per esempio il Consiglio atlantico — allorché — come nei casi previsti dal trattato CEE — non sia previsto un adattamento automatico o l'ingresso diretto nel nostro ordinamento, ecc.) il Governo non può impegnare la volontà dello Stato senza il consenso (anche implicito) del Parlamento sul testo dell'accordo (e non su dichiarazione del Governo). Il che sottolinea il divieto di accordi o di clausole segreti e consente in ogni caso al Parlamento di dare l'assenso su un testo conosciuto;

2) tale consenso deve riguardare anche l'eventuale atto di recessione o di denuncia;

3) il testo di ogni accordo internazionale deve essere presentato al Parlamento entro termini brevi (entro 5 giorni dalla parafatura o siglatura);

4) sono dati trenta giorni a 1/10 dei componenti del Parlamento per chiedere la discussione dell'accordo. Trascorso tale termine il Governo può procedere alla definitiva stipulazione o alla richiesta di ratifica al Capo dello Stato. Di tali termini ovviamente non si tiene conto ove sia il Governo stesso a chiedere, per assumere indirizzi o per ragioni di urgenza, una discussione immediata: il che può evitare la prassi negativa della « provvisoria esecuzione » degli accordi (oggi per pervenire alla presentazione e approvazione

(1) Basti ricordare gli « accordi per la cooperazione nell'impiego dell'energia atomica a scopo di reciproca difesa », siglati nel dicembre 1960 e ratificati dal Congresso il 24 maggio 1961.

della legge di ratifica sono necessari 39 passaggi: così Malintoppi, Ritardi nelle procedure ecc., in Scritti in memoria di Giuffré, Milano 1967);

5) è in ogni caso richiesto il consenso esplicito del Parlamento per i trattati internazionali che importano variazioni del territorio o modificazione di leggi;

6) per i trattati e gli accordi di natura politico-militare, anche se di carattere esecutivo, tale consenso deve essere espresso a maggioranza assoluta; inoltre, prima dell'approvazione, entro termini predeterminati (novanta giorni), 800.000 elettori possono chiedere che i principi fondamentali dello schema di accordo siano sottoposti a *referendum* popolare consultivo (rinviando alla legge attuativa la definizione dei criteri per individuare « gli accordi di alta rilevanza politico-militare », nonché le modalità di attuazione del *referendum* e di esatta enucleazione dei principi da sottoporre a *referendum*).

Meritano qualche precisazione i due aspetti che a nostro giudizio sono più radicalmente innovativi rispetto alla norma vigente: la previsione di una maggioranza qualificata — la maggioranza assoluta — e l'ipotesi di *referendum* consultivo-preventivo sugli accordi di alto rilievo politico-militare.

Perché dunque la maggioranza assoluta? Non sono rari i riferimenti comparatistici che potremmo citare: l'esempio d'obbligo è la Costituzione degli Stati Uniti, che condiziona il potere del presidente di concludere qualsiasi trattato all'approvazione di due terzi dei senatori (ma è pur vero che in quell'ordinamento la pratica degli *executive agreements* si è dilatata fino a svuotare il principio costituzionale); le Costituzioni della Repubblica federale di Germania e della Grecia prevedono maggioranze qualificate proprio in relazione all'approvazione di particolari accordi internazionali di natura militare (articolo 79 RFT; articolo 27.2 Grecia); sono numerosi i paesi in cui solo una maggioranza qualificata può ap-

provare trattati o accordi internazionali che attribuiscono ad organismi internazionali competenze proprie degli organi costituzionali (Grecia, Svezia, Spagna, Danimarca, ecc.), cui si debbono aggiungere i paesi in cui le maggioranze qualificate sono previste per autorizzare il Governo a manifestare il consenso del paese in accordi internazionali che possono apparire in contrasto con il dettato costituzionale (Francia, articolo 54; Portogallo, articolo 139.3; Paesi Bassi). All'origine di queste previsioni costituzionali vi è la comune convinzione che decisioni che impegnano il futuro del paese al di là della normale durata della maggioranza, che hanno uno spiccato carattere di irreversibilità, che soprattutto possono in qualche misura disegnare nuove « regole del gioco » e possono incidere su beni giuridici e diritti fondamentali dei cittadini e sulle competenze degli organi costituzionali, debbano ricevere la convinta adesione di una solida maggioranza: la stessa che, a norma dell'articolo 138, è richiesta nella seconda deliberazione per le leggi di revisione della Costituzione e per le altre leggi costituzionali; che è richiesta, dopo il terzo scrutinio, per l'elezione del Capo dello Stato (e che, peraltro, dovrebbe essere — in condizioni fisiologiche — la stessa maggioranza che sostiene il Governo). Nessuna tentazione consociativa, come si vede, ma anzi il tentativo di valorizzare l'espressione più alta del principio di maggioranza: proprio la previsione di maggiori garanzie, e in particolare di maggioranze qualificate, per questo tipo di decisioni (e probabilmente per altre relative a scelte fondamentali) può consentire di rendere più snelle e rapide le decisioni del Governo e della maggioranza nei settori più strettamente legati all'attuazione dell'indirizzo politico di Governo. D'altra parte (ma torneremo su questo aspetto anche a proposito del *referendum*) la previsione di un'ampia maggioranza per l'autorizzazione alla ratifica di determinati accordi internazionali rafforzerà certamente la credibilità internazionale del paese, esplicitando il consenso che su di essi si è

realizzato e che — specie per le politiche di sicurezza — è auspicabile che vada ben oltre i confini di una temporanea coalizione di Governo.

Quanto al secondo aspetto, e cioè al *referendum*, vi è un duplice ordine di ragioni che sorreggono la proposta di un *referendum* consultivo-preventivo (e che vanno oltre la pur importante constatazione che questa esigenza — di pronunciamento diretto su grandi questioni di politica estera e militare — è ormai largamente condivisa da ampi settori di opinione pubblica). Ha ricordato Mirkiné Guetzevith che « *les traités internationaux... obligent les citoyens sont l'affaire non seulement des gouvernants, mais des gouvernés* ». Insomma, non si tratta affatto di « delegittimare » il Parlamento, come sede della decisione democratica, bensì di riconoscere che è doveroso consentire (e prevedere) la diretta espressione della sovranità popolare quando è in gioco l'assunzione di obblighi internazionali che coinvolgono e coinvolgeranno lo Stato-comunità nel suo insieme. Come già si è accennato, siamo convinti che questo pronunciamento rafforzerà la credibilità dello stesso Governo, chiamato ad esplicitare la volontà dello Stato ad impegnarsi sul piano internazionale, sorretto da una convinta adesione del corpo elettorale. D'altra parte è di preminente interesse per la coerenza dell'intero ordinamento democratico contrastare la tendenza, quasi fatale, a rinserrare le decisioni più importanti di politica militare in sedi ristrette e difficilmente controllabili: il principio sotteso all'articolo 78, che vuole il pieno dispiegarsi delle regole democratiche anche in presenza di eventi drammatici e in relazione al tratto più traumatico della politica nazionale — persino il coinvolgimento in una situazione di conflitto —, richiede oggi il massimo di trasparenza e di partecipazione democra-

tica nel momento in cui si assumono impegni internazionali che — almeno potenzialmente — possono vulnerare questa prospettiva di « democrazia senza eccezioni ».

Inoltre, la riflessione sollecitata in questi ultimi anni da grandi movimenti di ogni orientamento politico, sociale e religioso va nella direzione di una nuova concezione del « diritto alla pace », in cui i precetti sostanziali già oggi dettati in particolare dall'articolo 11 della Costituzione debbono essere sorretti da strumenti idonei a far pesare concretamente gli interessi, le sensibilità, l'autonoma assunzione di responsabilità di ciascun uomo e donna. Noi siamo fermamente convinti che l'ispirazione « pacifista » della Costituzione repubblicana — in evidente consonanza con i principi della Carta delle Nazioni Unite — sia anche oggi chiaramente intellegibile nei precetti fondamentali elaborati all'indomani dell'immane tragedia della guerra: non sono dunque i principi che meritano di essere corretti o puntualizzati, quanto piuttosto gli strumenti, che si sono dimostrati inefficaci a superare la logica degli *arcana imperii*, a ricondurre entro il solco della democrazia anche le decisioni di politica militare (ed è questa constatazione tanto più amara in quanto ai costituenti era ben chiara la necessità di superare la logica della « prerogativa regia » che, nella specifica patologia dell'esperienza fascista, aveva affidato scelte di suprema rilevanza per il paese a ristrettissimi circoli politico-militari). E ancora, quando si evocano le generazioni future, come titolari di diritti e interessi che possono irrimediabilmente essere ipotecati da decisioni dell'oggi, è chiaro che il soggetto più vicino ad un concetto di « umanità dilatata nel tempo e nello spazio » non può che essere lo stesso corpo elettorale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

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

« ART. 80. — Il Governo non può impegnare la volontà dello Stato mediante accordi internazionali nè recedere da essi, senza il consenso del Parlamento.

Il Governo presenta al Parlamento, entro cinque giorni dalla firma, il testo di ogni accordo internazionale, ivi compresi gli atti di esecuzione di precedenti accordi. Se entro trenta giorni un decimo dei membri del Parlamento non ne chiede la discussione, il Governo può procedere alla definitiva stipulazione dell'accordo ed alla eventuale ratifica, nel testo presentato al Parlamento.

È sempre autorizzata e disposta con legge la ratifica e la eventuale esecuzione dei trattati internazionali che importano variazioni del territorio o modificazioni di leggi.

Per gli accordi internazionali comunque denominati, di alto rilievo politico-militare, anche se di carattere esecutivo, è sempre richiesto il consenso esplicito del Parlamento da esprimersi a maggioranza assoluta dei componenti, non prima di novanta giorni dall'annuncio in aula ai sensi del secondo comma.

Su richiesta di ottocentomila elettori, avanzata entro il termine di cui al precedente comma, i principi fondamentali dello schema di accordo sono sottoposti a *referendum* popolare consultivo.

La legge determina i criteri per l'individuazione degli accordi di alto rilievo politico-militare di cui al quarto comma. La legge determina altresì le modalità di enucleazione dei principi da sottoporre a *referendum*, e quelle di svolgimento del *referendum* stesso ».