

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XVI LEGISLATURA —

Doc. II
n. 2

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d’iniziativa della senatrice NEGRI

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2008

Modifiche all’articolo 74 del Regolamento del Senato,
in materia di iniziativa legislativa popolare

ONOREVOLI SENATORI. — Rafforzare l'iter previsto dal Regolamento del Senato della Repubblica per la discussione dei progetti di legge di iniziativa popolare e fondamentale per rivitalizzare il rapporto fra i cittadini e le nostre istituzioni. Nel corso del tempo, infatti, su di essi il Parlamento non si è quasi mai pronunciato in via definitiva, né sono stati discussi nel merito sino in fondo nella maggior parte dei casi, a causa sia delle blande garanzie poste a tutela del loro iter legislativo sia della loro derivazione altra rispetto agli schemi di contrapposizione fra le forze politiche, che fisiologicamente non le impegna direttamente in loro difesa. Ciò nonostante, l'esperienza comparata — in particolare quella svizzera — ha mostrato come gli strumenti che coinvolgono direttamente gli elettori nelle decisioni abbiano assunto un fondamentale ruolo nello stemperare la conflittualità fra le forze politiche e anzi talvolta siano stati usati proprio per evitare che essa si radicalizzasse troppo. A maggior ragione nel nostro sistema istituzionale, essi potrebbero assumere una funzione positiva se adeguatamente potenziati.

Per comprendere lo scarsissimo impatto dell'iniziativa legislativa popolare nella produzione legislativa del nostro Parlamento sono illuminanti i dati che si ricavano dalle ultime tre legislature.

Nella XIII legislatura, le proposte di legge di iniziativa popolare presentate furono 26, cui se ne aggiunsero 6 derivanti dalla XII, considerando che l'attuale articolo 74 del Regolamento non dispone per esse la naturale decadenza a fine legislatura come gli altri progetti di legge. Di questi, solamente 5 furono approvati, ma non nella loro formulazione originaria, poiché furono assorbiti da altre proposte di legge disciplinanti la medesima materia, risultando nella versione finale profondamente modificate.

Alla fine della legislatura successiva (XIV) erano depositate in Parlamento 34 proposte di riforma, di cui 20 residue della XIII e 14 nuove. Di queste, solo 4 terminarono la fase istruttoria, solo una arrivò in Aula, ma venne svolta solamente la discussione generale, senza giungere alla votazione. Per cui, di nuovo, nessuna di esse fu approvata, in questo caso nemmeno in parte.

Nella scorsa legislatura, sono state complessivamente depositate in Parlamento 20 proposte di legge di iniziativa popolare. Ben 13, quindi la stragrande maggioranza, erano un residuo della precedente legislatura. Nessuna di esse è stata approvata, né ha terminato la fase istruttoria in Commissione.

In sintesi, nelle ultime tre legislature il Parlamento non si è mai pronunciato in via definitiva — con approvazione o rigetto — sulle proposte di legge di iniziativa popolare.

Nella XIII legislatura solo pochissime parti di esse sono confluite in altre parti di progetti di legge analoghi (di iniziativa parlamentare o governativa) poi approvati e nelle ultime due legislature il Parlamento non si è mai pronunciato su di esse.

Già da tempo si parla della necessità di un loro potenziamento, come dimostrano nella prima metà degli «anni ottanta» — tra gli altri — i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da Aldo Bozzi, dove venne avanzata l'ipotesi di rafforzare tale prerogativa costituzionale prevedendo sia la partecipazione alla fase istruttoria di un rappresentante dei sottoscrittori, sia tempi certi entro cui il Parlamento avrebbe dovuto pronunciarsi.

A maggior ragione, oggi, l'iniziativa popolare è invece uno strumento da potenziare, poiché l'inasprirsi dello scontro politico fra i due poli e le patologie del nostro sistema istituzionale rendono ancor più residuali gli interstizi all'interno dei quali possono inse-

rirsi il loro esame e l'eventuale approvazione, rendendo minimo lo spazio di intervento e le prospettive di impiego di questo fondamentale strumento che la nostra Costituzione assegna ai cittadini, mentre il suo potenziamento potrebbe contribuire sia a riavvicinare i cittadini alle istituzioni, sia a stemperare la conflittualità fra le forze politiche.

La presente proposta di modificazione del Regolamento del Senato si muove in questa direzione, modificando le parti procedurali, senza prevedere una revisione dell'articolo 71 della Costituzione, poiché si basa su una legittima interpretazione evolutiva, e a favore dei cittadini, di tale articolo.

Vengono proposte quindi modifiche ai commi 3 (proposte di iniziativa popolare) e 4 (iniziativa dei Consigli regionali) volte a potenziarne l'*iter* parlamentare sotto due profili.

Prima di tutto si interviene sulla fase istruttoria dei lavori in Commissione, prevedendo il coinvolgimento dei proponenti, abbinata alla facoltà di illustrare la proposta e di assistere alla discussione relativa ad esse che viene conferita loro.

Le stesse prerogative vengono assegnate al rappresentante delle regioni designato dai Consigli delle regioni medesime.

La seconda linea di intervento riguarda la tempistica dei lavori parlamentari. Si prevede infatti che, qualora entro dodici mesi dall'inizio dell'esame del progetto di legge in Commissione questa non si sia ancora espressa su di esso, la proposta di legge venga comunque iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea nella prima seduta successiva alla scadenza del termine medesimo – oppure in una seduta supplementare da tenersi nello stesso giorno o in quello successivo – per essere discussa nel testo dei proponenti.

Il Presidente della Commissione parlamentare competente assumerebbe in questo caso la funzione di relatore.

In tal modo, qualora l'inerzia della Commissione presso la quale il progetto di legge di iniziativa popolare è incardinato non garantisca un esame in tempi ragionevolmente rapidi, il Senato è tenuto a discuterlo entro un termine massimo di tredici mesi dall'assegnazione in Commissione: un mese per iniziare l'esame, cui si assommano i dodici mesi come termine massimo per l'approvazione in Commissione, decorsi i quali il progetto di legge è comunque iscritto all'ordine del giorno della seduta successiva dell'Assemblea.

Ridare voce all'iniziativa popolare, riconnettendo l'attività legislativa con le priorità percepite dalla popolazione non è l'unico mezzo per riportare lungo binari virtuosi il funzionamento della nostra democrazia. Di certo è uno strumento che aiuta, consentendo il pieno esplicarsi di quelle potenzialità insite nella nostra Carta costituzionale che, in un rapporto virtuoso fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, necessitano di un corretto bilanciamento fra di esse. E il raggiungimento di un equilibrio efficiente passa necessariamente dal potenziamento dell'*iter* previsto per l'approvazione delle leggi di iniziativa popolare, poiché il loro scarso impiego nella vita della nostra Repubblica non deriva da uno scarso interesse dei cittadini, bensì dal tasso di successo pressoché nullo che si è registrato in Parlamento e quindi dalla scarsa fiducia che essi hanno nei suoi confronti.

Per quanto sopra esposto, si auspica un esame ed un'approvazione in tempi rapidi della presente proposta.

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Art. 1.

1. All'articolo 74, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

«3. Le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. È consentita la partecipazione alla fase istruttoria in Commissione del primo firmatario del disegno di legge per la sua illustrazione con la facoltà di assistere alla relativa discussione. A partire dall'inizio dell'esame, la Commissione dispone di un termine di dodici mesi per riferire all'Assemblea. Trascorso tale termine la proposta è comunque iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea nella prima seduta successiva alla scadenza del termine medesimo, ovvero in una seduta supplementare da tenersi nello stesso giorno di questa o in quello successivo, per essere discussa nel testo dei proponenti, senza che sia possibile avanzare la proposta di non passare all'esame degli articoli ai sensi dell'articolo 96 del Regolamento. Il Presidente della Commissione competente assume la funzione di relatore.

4. I termini previsti dal comma 3 si applicano anche ai disegni di legge presentati dai Consigli regionali ai sensi dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione. È consentita la partecipazione alla fase istruttoria in Commissione di un rappresentante del Consiglio regionale proponente, con le medesime prerogative di cui al comma 3».