

N. 2665-1830-A

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

*presentata alla Presidenza il 26 ottobre 1993.*

(Relatore: **LABRIOLA**)

SULLE

### PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

n. 2665, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LABRIOLA, ABBRUZZESE, GIUSEPPE ALBERTINI, ANDÒ, ANIASI, BORGIA, BOTTINI, BUTTITA, CALDORO, CAPRIA, CASULA, CERUTTI, FRANCESCO COLUCCI, CONTE, CORTESE, CRESCO, CURCI, D'AMATO, DEL BASSO DE CARO, DEL BUE, DELL'UNTO, DE MICHELIS, DEMITRY, DI DONATO, DIGLIO, FARIGU, MARTE FERRARI, FERRARINI, FILIPPINI, FORMICA, LA GLORIA, LANDI, LENOCI, LUCARELLI, MARIANETTI, MASTRANTUONO, MARZO, MUNDO, NONNE, OLIVO, PIRO, POTÌ, QUATTROCCHI, RAFFAELLI, REINA, RENZULLI, ROMANO, ROTIROTI, SANGUINETI, SIGNORILE, SOLLAZZO, TEMPESTINI, ANTONIO TESTA, TOGNOLI, TRAPPOLI, ZAVETTIERI**

Abrogazione del terzo comma dell'articolo 138  
della Costituzione

*Presentata il 14 maggio 1993*

n. 1830, D'INIZIATIVA DEL DEPUTATO  
**TASSI**

Modifica all'articolo 138 della Costituzione

*Presentata il 4 novembre 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di revisione costituzionale consistente nella abrogazione dell'ultimo comma del vigente articolo 138 della Costituzione, sulla quale la I Commissione mi incarica di riferire favorevolmente all'Assemblea, trae origine e argomento dalla recente riforma delle leggi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, per ciò che attiene al mutamento da esse introdotto nel modello politico italiano.

Appare utile riepilogare in questa fase del procedimento il percorso logico e giuridico che conduce alla opportunità ed urgenza della proposta di revisione, partendo dalla considerazione della natura stessa della Costituzione repubblicana, quanto a fondamento e fonte di legittimazione.

La prima e altamente significativa soluzione di continuità introdotta dall'ordinamento del 1948, rispetto alle altre esperienze succedutesi nella storia unitaria moderna del nostro Stato, sta proprio nel fondamento e nella fonte di legittimazione della Carta costituzionale, che risalgono direttamente alla volontà popolare, e non più alla concessione del sovrano, o al dominio di una classe sociale, o comunque di un gruppo egemone e distinto entro la comunità nazionale.

In virtù dei provvedimenti che hanno dato vita alla costituzione transitoria e provvisoria vigente in Italia tra il 1944 e il 1948, gli elettori e le elettrici hanno eletto un organo rappresentativo, l'Assemblea Costituente, con il compito precipuo di elaborare e deliberare la nuova Costituzione dello Stato, salvo la decisione sulla forma istituzionale, riservata al corpo elettorale con la previsione appunto del *referendum* cosiddetto istituzionale.

Questa caratteristica non è rimasta circoscritta alla fase della formazione del nuovo ordinamento ma si è comunicata

anche al procedimento di revisione, conformemente, d'altronde, al fatto di essere ancor più che un principio supercostituzionale o, come ancora si definisce, di regime, propriamente il principio-base, la *Grundnorm* del nuovo ordinamento repubblicano.

L'articolo 138 della Costituzione, infatti, che è la disposizione che contiene le norme sulla revisione, prevede la regola della facoltà di ricorrere alla verifica referendaria, attribuendo il potere di attivare tale ricorso a frazioni minoritarie della rappresentanza politica (un quinto dei membri delle Camere), delle realtà territoriali (cinque regioni), del corpo elettorale (cinquecentomila elettori), tutte dimensionate a un valore quantitativo tale da escludere soltanto ipotesi emulative o di mero disturbo.

Tale è la regola dell'articolo 138 della Costituzione, secondo la quale, una volta approvata la proposta di revisione costituzionale con due deliberazioni conformi di ciascuna Camera, ad intervallo temporale non inferiore a tre mesi, e con il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti nella seconda deliberazione, è sempre possibile che una minoranza sufficientemente consistente si appelli al popolo.

L'ultimo comma dell'articolo 138 contiene la sola eccezione a tale regola, che ricorre quando nella seconda deliberazione di ciascuna Camera si raggiunga un *quorum* più alto della maggioranza assoluta, e cioè i due terzi dei componenti la Camera. In questa ipotesi viene meno la facoltà di ricorrere al *referendum*.

\* \* \*

Se si esamina questa eccezione, se ne comprende agevolmente il senso. Si tratta infatti, nel quadro della legislazione elet-

torale a quel momento pacificamente ispirata alla proporzionale, di escludere l'azionabilità del *referendum* di verifica ogni volta che l'ampiezza qualificata dei consensi raccolti nel procedimento parlamentare di revisione non può che ragionevolmente far presumere che sulla proposta vi sia anche la maggioranza del corpo elettorale. Ne deriva dunque, logicamente, che il ricorso al *referendum* sia in questo caso tanto emulativo, o vanamente dilatorio, quanto lo sarebbe, come si è accennato, se si attribuisse al *quavis de populo* il potere di chiederlo, e non, come dispone l'articolo 138 stesso, ad un soggetto esponenziale (almeno) di una minoranza di consistenza quantitativa percepibile.

In ciò stesso sta la ragione della proposta abrogativa. Essendo sostituito il principio proporzionalistico con il principio maggioritario nella legislazione elettorale politica, la presunzione alla quale si è fatto cenno non è più possibile e quindi viene meno la sola causa giustificativa della eccezione al principio della possibilità di verificare il consenso popolare sulla revisione votata dal Parlamento. Tale principio quindi deve espandersi senza più alcuna limitazione fondata sul *quorum* della deliberazione parlamentare.

\* \* \*

La proposta non tocca in alcun modo le altre norme dell'articolo 138 della Costituzione e dunque la disciplina del procedimento per la formazione delle leggi di revisione della Costituzione.

Su ciò, se nella discussione generale vi saranno contributi e saranno presentate proposte emendative, il relatore prenderà posizione. In questa fase tuttavia è utile osservare che non è agevole estendere l'area oggettiva delle modifiche dell'articolo 138 della Costituzione, oltre la proposta

soppressione dell'ultimo comma, tenuto conto delle caratteristiche specifiche dell'attuale congiuntura politico-parlamentare.

Più in generale sembra che debbano scartarsi, in linea di principio, sia le ipotesi di riduzione della rigidità della Carta costituzionale, sia le ipotesi opposte di aggravamento: le prime perché farebbero perdere all'ordinamento i vantaggi democratici rilevanti dell'effetto di garanzia insito nel dato della rigidità, le seconde perché, al di là di illusorie considerazioni, finirebbero con il comprometterne la intrinseca idoneità a governare effettivamente l'evoluzione concreta delle relazioni giuridiche.

La soppressione dell'ultimo comma è motivata così come si è detto ancora una volta in questa sede: deve escludersi ogni altro argomento o ipotesi giustificativa, come quella che potrebbe far credere ad un giudizio di minor rappresentatività delle Camere formate con il principio maggioritario, rispetto a quel che è in forza del principio proporzionalistico. Così assolutamente non è, tanto è vero che non si prevede, né si consiglia di prevedere, ogni e qualsiasi ipotesi di mutamento della potestà parlamentare di revisione della Costituzione.

Infine, si segnala l'urgenza e l'importanza della proposta qui avanzata. Essa è urgente, poiché sarebbe contraddittorio rinviarne la deliberazione alla prossima legislatura, quando le nuove Camere saranno formate con il principio maggioritario. Essa è importante, perché colma una grave lacuna nella legittimazione del processo di integrazione e modifica dell'ordinamento costituzionale, le cui conseguenze potrebbero danneggiare pesantemente l'idea stessa della legittimità dello Stato repubblicano.

LABRIOLA, *Relatore.*

TESTO  
DELLA PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE  
N. 2665

—  
ART. 1.

1. Il terzo comma dell'articolo 138  
della Costituzione è abrogato.

TESTO  
DELLA COMMISSIONE

RT. 1.

*Identico.*

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

**n. 1830,  
d'iniziativa del deputato Tassi**

---

ART. 1.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 138 della Costituzione, è inserito il seguente:

« Le leggi di revisione costituzionale dei principi fondamentali di cui agli articoli da 1 a 12 sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in entrambe le votazioni ».