

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2790

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

NANIA, FINI, TATARELLA, AGOSTINACCHIO, ALEMANNO, ALOI, AMORUSO, ANEDDA, ARDICA, BARBIERI, BARRA, DOMENICO BASILE, VINCENZO BASILE, BENEDETTI VALENTINI, BIZZARRI, BLANCO, BONO, BRACCI, MARINO BUCCELLATO, BUONTEMPO, CAPITANEO, CARDIELLO, CARRARA, ENZO CARUSO, MARIO CARUSO, CECCONI, CEFARATTI, COLA, COLOSIMO, COLUCCI, GIULIO CONTI, CUSCUNÀ, DEL PRETE, DELL'UTRI, EPIFANI, FALVO, FIORI, FORESTIERE, FRAGALÀ, GAGGIOLI, GASPARRI, GISSI, GRAMAZIO, LA GRUA, LA RUSSA, LANDOLFI, LIUZZI, LO PORTO, MANZONI, MARENCO, MARENCO, MARIANO, GIOVANNI MARINO, MARTINAT, MASTRANGELO, MATTEOLI, MAZZOCCHI, MAZZONE, MENIA, MESSA, MITOLO, MORMONE, MORSELLI, MUSSOLINI, NAPOLI, NERI, NESPOLI, OLIVIERI, ONNIS, OZZA, GIOVANNI PACE, PAMPO, PAOLONE, NICOLA PARENTI, PARLATO, PASETTO, PATARINO, PETRELLI, PEZZELLA, PEZZOLI, PITZALIS, POLI BORTONE, PORCU, RALLO, RICCIO, RIVELLI, ANTONIO RIZZO, ROSITANI, SALVO, SCALISI, SELVA, SIDOTI, SIMEONE, SIMONELLI, SOSPIRI, SPAGNOLETTI-ZEULI, STORACE, TASCONE, TOFANI, TRANTINO, TREMAGLIA, TRINGALI, URSO, VALENSISE, VENEZIA, ZACCHEO, ZACCHERA, LUCCHESI

Modifiche all'articolo 138 della Costituzione

Presentata il 28 giugno 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — Durante la precedente legislatura, nel corso di una delle sedute della Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali — ed ancora prima che si svolgesse il *referendum* del 18 aprile 1993 che poi introdusse, a furor di popolo, il sistema maggioritario a turno unico per l'elezione del Senato della Repubblica — denunciavamo con forza i rischi impliciti nella convivenza tra la

normativa di cui al terzo comma dell'articolo 138 e un sistema elettorale maggioritario.

Cosa dice, in sostanza, il terzo comma dell'articolo 138? Dice che nel caso in cui una legge di modifica costituzionale è approvata, in seconda lettura, con la maggioranza dei due terzi, non è consentito ai cittadini raccogliere le 500 mila firme che occorrono per tentare di abrogarla.

Come appare chiaro, se un Parlamento viene eletto con il sistema proporzionale, per raggiungere la maggioranza dei due terzi bisogna in qualche modo associare alla decisione l'opposizione. Quando, invece, le Camere sono elette con il sistema maggioritario è possibile, per una coalizione che vince le elezioni anche con il 40 per cento dei voti, ottenere i due terzi dei seggi e da sola approntare tutte le riforme che ritiene convenienti, sottraendole perfino al giudizio popolare in forza del terzo comma dell'articolo 138.

Il ragionamento destò l'attenzione dell'onorevole Novelli, allora della Rete, e ancora di più suscitò l'interesse dell'onorevole Labriola, dell'ex Partito socialista italiano, che si affrettò a presentare la proposta di legge costituzionale n. 2665 con la quale propose l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione.

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge presentata il 14 maggio 1993, l'onorevole Labriola scrive: « La recente introduzione del principio maggioritario comporta l'assoluta necessità di una profonda revisione del vigente ordinamento ... uno degli aspetti più rilevanti che si pongono all'attenzione di quanti si preoccupano di salvaguardare i valori formulati dal regime repubblicano si riferisce al procedimento per la revisione costituzionale ... sembra pertanto opportuno espandere l'ipotesi del *referendum* ... e quindi renderlo possibile quale che sia il *quorum* raggiunto ».

Il dibattito sulla proposta di legge dell'onorevole Labriola cominciò subito in Commissione e, quindi, nella seduta di mercoledì 27 ottobre 1993 iniziò in Aula. Nella sua relazione lo stesso relatore dichiarò: « Noi chiediamo che il popolo non sia più tenuto fuori dal processo di revisione costituzionale, neppure nella ipotesi in cui questo si concluda con un *quorum* dei due terzi delle assemblee legislative: a differenza del passato, infatti, oggi ciò non garantisce più in modo assolutamente ragionevole della presunzione del consenso della maggioranza dei cittadini ... noi chiediamo che ogni mutamento abbia la possibilità di essere sottoposto a giudizio degli elettori, perché questa è la sola garanzia

che una democrazia viva possa e debba assicurarsi ed è l'unica base di legittimazione dei mutamenti che si verificheranno nel futuro ».

Nel dibattito nel corso della discussione che seguì dichiararono il loro consenso all'abrogazione del terzo comma dell'articolo 138 i rappresentanti di tutti i partiti politici, ad eccezione di Rifondazione comunista. E nella seduta di mercoledì 3 novembre 1993 presero la parola per dichiarazione di voto favorevole Luigi Rossi per la Lega Nord, Francesco Giuliani per il gruppo dei Verdi, Alfredo Bianchini per il Partito Repubblicano, Domenico Nania per il MSI-DN. Si dichiararono contrari Brunetti per Rifondazione comunista ed Elio Vito per i radicali. In dissenso dal proprio gruppo, che si era espresso favorevolmente intervenne l'onorevole Rodotà del PDS. Messa ai voti la proposta dal Presidente di turno della Camera, presenti 359 deputati, votanti 348, astenuti 11, maggioranza richiesta 175, votarono per l'abrogazione 341 parlamentari, contro soltanto 7.

Si è voluto nel dettaglio ripercorrere l'iter della proposta di legge di modifica dell'articolo 138 della Costituzione, e quindi di modifica del processo di revisione costituzionale, perché all'epoca nessuno poteva sospettare come sarebbe andata a finire da lì a qualche mese e quindi nessuno era autorizzato a pensare che la proposta di legge dell'onorevole Labriola potesse favorire la strategia di questo o quel partito politico.

Era vero, invece, che la soppressione del terzo comma dell'articolo 138 raggiungeva in uno almeno tre obiettivi:

a) consentiva ai cittadini di entrare nel processo costituente;

b) consentiva al Parlamento di avviare il processo riformatore;

c) garantiva le minoranze dallo strapotere delle maggioranze.

La proposta di legge Labriola non passò in seconda lettura perché nel frattempo le Camere furono sciolte. Ora da qualche tempo si moltiplicano le iniziative, specie sul fronte di sinistra, dirette a modificare il processo di revisione costituzionale in

modo diverso ed opposto da quello di cui alla proposta di legge di iniziativa del deputato Labriola.

La posizione del centro-sinistra, infatti, allo stato è contenuta nella proposta di legge costituzionale n. 2115, presentata nella legislatura in corso il 28 febbraio 1995 e con la quale i deputati Bassanini, Elia, Masi ed altri, accogliendo le preoccupazioni già raccolte dall'onorevole Labriola nella sua precedente proposta sull'articolo 138, arrivano ad una conclusione esattamente opposta: quella di bloccare il processo riformatore e costituente innalzando, per le modifiche, il *quorum* richiesto ai due terzi e così blindando « l'esistente ». In sostanza, attribuendo ad un terzo dei parlamentari il diritto di veto su ogni possibile modifica costituzionale.

Come si spiega questa inversione di rotta? La risposta, agli occhi di chi vuole riformare, e non conservare, lo *status quo*, è di tutta evidenza. Si tratta, infatti, di perseguire alla luce di una preoccupazione giusta una soluzione sbagliata: ossia il blocco del processo di cambiamento.

Onorevoli colleghi, per impedire che si blocchi con l'innalzamento del *quorum* ogni ipotesi di rinnovamento delle istituzioni, consentendo ad un terzo dei parlamentari di esercitare il diritto di veto, il nostro gruppo parlamentare ha presentato la presente proposta di modifica del processo di revisione della Costituzione.

In particolare, con la presente proposta di legge, al primo comma del citato articolo 138, si prescrive che: « Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti in seconda lettura se riguardano la parte prima della Costituzione o i suoi principi fondamentali. Negli altri casi è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. ».

Come si noterà si introduce un doppio regime, differenziando il *quorum* richiesto per la modifica quando si tratta dei principi fondamentali e quando delle norme che riguardano l'organizzazione dei poteri.

Al secondo comma, primo periodo, sostituendo le parole: « un quinto » con le seguenti: « un settimo » si consente ad un numero di parlamentari minore di quello attuale di poter richiedere il *referendum* sospensivo confermativo.

Al secondo comma, secondo periodo, introducendo la norma che « La legge sottoposta al *referendum* è promulgata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata dalla maggioranza degli elettori votanti » si definiscono le condizioni di validità del *referendum* svolto.

Ovviamente si propone l'abolizione dell'attuale terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione.

Per finire, si introduce una distinzione fondamentale tra la revisione di una disposizione di legge e la revisione contestuale di parti diverse della Costituzione — la revisione organica appunto — stabilendosi che « qualora si intenda provvedere ad una revisione organica della Costituzione, si procede alla elezione, con metodo proporzionale, di una assemblea costituente che adotta le sue deliberazioni a maggioranza assoluta dei componenti. Il testo definitivo è sottoposto a *referendum* entro un mese dall'adozione ».

In definitiva la presente proposta di legge contiene alcuni punti fondamentali:

a) innanzitutto una distinzione tra la revisione delle norme che riguardano la parte prima della Costituzione o i principi fondamentali e quelle della parte seconda. Per la modifica di queste ultime resta sufficiente la maggioranza della metà più uno dei componenti delle Camere;

b) quindi un abbassamento del numero delle firme di parlamentari che occorrono per azionare il *referendum* sospensivo confermativo sulla modifica costituzionale;

c) infine, una distinzione tra la revisione di una singola norma e la revisione organica della Costituzione, quest'ultima per sua natura riguardante un insieme di norme.

Si arrivi, dunque, presto sui temi della revisione costituzionale e del processo costituente al confronto in Parlamento. Sarà ancora di più una buona occasione per capire chi vuole conservare e chi vuole cambiare.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 138 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

« Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti in seconda lettura se riguardano la parte prima della Costituzione o i suoi principi fondamentali. Negli altri casi è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione;

b) al primo periodo del secondo comma, le parole: « un quinto » sono sostituite dalle seguenti: « un settimo »;

c) il secondo periodo del secondo comma è sostituito dal seguente: « La legge sottoposta a referendum è promulgata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata dalla maggioranza degli elettori votanti. »;

d) il terzo comma è sostituito dal seguente:

« Qualora si intenda provvedere ad una revisione organica della Costituzione, si procede alla elezione, con metodo proporzionale, di una Assemblea costituente che adotta le sue deliberazioni a maggioranza assoluta dei componenti. Il testo definitivo è sottoposto a referendum entro un mese dall'adozione ».