

Atti parlamentari

Senato della Repubblica

Disegno di Legge Costituzionale
d'iniziativa dei senatori

MANCINO, VILLONE, MANZELLA, MACCANICO, ZAVOLI,
BINETTI, SINISI

Modifica all'art. 138 della Costituzione

Presentato il 18 luglio 2006

ONOREVOLI SENATORI – Il passaggio nel 1993 dal sistema proporzionale a quello maggioritario per l'elezione delle due Camere, oltre a produrre, insieme ad altre cause, una forte spinta alla bipolarizzazione degli schieramenti politici, ha provocato anche una crisi della rigidità della nostra Costituzione.

Come è noto, il carattere rigido della carta costituzionale rappresenta, insieme all'indipendenza degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), il presidio più robusto per evitare che la Costituzione diventi uno strumento della politica della coalizione vincitrice nelle elezioni politiche. Ha affermato recentemente Enzo Cheli che “la Costituzione appartiene ...a tutti i cittadini e va di conseguenza, sottratta alla disponibilità della maggioranza, anzi deve operare essenzialmente come un sistema di limiti alla maggioranza” (“Lo Stato Costituzionale, radici e prospettive”, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p.15). Orbene, perché questo obiettivo si realizzi è necessario che il procedimento per la revisione della Carta costituzionale (art. 138 Cost.) si differenzi seriamente da quello adottato per la legislazione ordinaria.

L'aggravamento procedurale previsto dalla disposizione ora citata si è rivelato, a partire dal 1994, inadeguato a garantire la superiorità della Costituzione rispetto alla legge ordinaria, giacché le nuove leggi elettorali consentivano di raggiungere la maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere anche a coalizioni che rappresentavano solo la minoranza più forte del corpo elettorale. Questa situazione non è mutata con l'ultima legge elettorale che prevede pur sempre un premio di maggioranza nel quadro di un sistema ispirato al principio proporzionalistico. Del resto, il diritto comparato comprende esperienze nelle quali le caratteristiche del sistema proporzionale adottato favoriscono la realizzazione di esiti maggioritari; basti citare l'esempio della Spagna. In definitiva l'art. 138, con la disciplina attuale, induce in tentazione le maggioranze ad operare da sole le modificazioni della Costituzione, che il costituente aveva affidato ad una deliberazione basata su un consenso più ampio, nel contesto di un sistema davvero proporzionale, nelle regole e nei risultati, quale era quello accolto nell'o.d.g. Giolitti.

Infatti a questa tentazione hanno ceduto sia la maggioranza di centro sinistra con la riforma del titolo V (legge cost. n.3 del 2001) nella tredicesima legislatura, sia quella di centro destra nella quattordicesima, con l'approvazione parlamentare di un amplissimo testo di modifica della parte seconda della Costituzione, poi non confermata dal corpo elettorale nel referendum del 25-26 giugno 2006.

E' evidente che elevare il quorum per la modifica di norme costituzionali aumenta il potere deliberativo delle minoranze o, quanto meno, delle minoranze più forti: ma è proprio questo l'obiettivo che si vuole raggiungere con il nostro disegno di legge costituzionale, evitando che la revisione rimanga nella disponibilità della maggioranza vittoriosa nell'ultima elezione.

A questo scopo si propone di elevare a tre quinti dei componenti delle Camere il quorum attualmente previsto nella maggioranza assoluta in seconda votazione; e di

stabilire che non si faccia luogo a referendum se la legge di revisione costituzionale sia stata approvata nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza dei quattro quinti dei suoi componenti (ora è previsto che ciò avvenga se la legge di revisione è approvata a maggioranza dei due terzi).

Come si vede l'attuale scansione delle maggioranze in relazione al referendum confermativo è mantenuta pur nella elevazione dei due quorum previsti per l'approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale. D'altra parte la maggioranza qualificata dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera corrisponde a quella stabilita negli scrutini successivi al terzo per l'elezione dei giudici costituzionali dal Parlamento in seduta comune delle due Camere (art. 3 L. Cost. 22 novembre 1967, n.2).

Questo disegno di legge ha un precedente analogo nella proposta di legge costituzionale n.2115 presentata alla Camera nella XII legislatura per iniziativa degli onn. Bassanini ed Elia, cui si aggiunsero le firme di parlamentari molto autorevoli; tra gli altri gli onn. Napolitano, Mattarella, Veltroni e Fassino. Quella proposta non poté essere esaminata per lo scioglimento anticipato delle Camere decretato dal Presidente della Repubblica all'inizio del 1996.

E' anche da ricordare che il contenuto del disegno di legge costituzionale che sottoponiamo al vostro esame è stato considerato di importanza prioritaria nel programma sottoposto, a norma di legge elettorale, al giudizio degli elettori dai partiti riuniti nella coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi (L'Unione, "Per il bene dell'Italia. Programma di governo 2006 -2011", pp. 9- 14).

Appare dunque doveroso, all'inizio della XV legislatura repubblicana, avviare l'iter di una riforma di alto significato garantista nel quadro del costituzionalismo accolto nella Carta costituzionale.

Disegno di legge costituzionale

Art. 1

Il primo comma dell'articolo 138 della Costituzione 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 di tre quinti dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione”

Il terzo comma dell'art. 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata in seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di quattro quinti dei suoi componenti”.