



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore ZANDA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 2020

Modifiche all'articolo 138 della Costituzione, concernenti la procedura per l'approvazione delle leggi costituzionali

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge costituzionale, recante modifiche all'articolo 138 della Costituzione concernenti le procedure di approvazione delle leggi costituzionali, ricalca letteralmente un precedente testo, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 giugno 2008 (atto Senato n. 741, XVI legislatura), a prima firma del Presidente emerito della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro e sottoscritto anche dal presentatore di questa proposta.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge del 2008, si dava atto che il testo era stato precedentemente predisposto dal Comitato scientifico dell'associazione « Salviamo la Costituzione, aggiornarla non demolirla » (nata dal Comitato promotore del *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006), composto da un centinaio di costituzionalisti tra i quali gli ex Presidenti della Corte costituzionale Leopoldo Elia, Valerio Onida, Piero Alberto Capotosti e Riccardo Chieppa. Esso era già stato presentato nella XV legislatura al Senato della Repubblica, anche allora con primo firmatario il senatore Oscar Luigi Scalfaro (atto Senato n. 1740), e alla Camera dei deputati su iniziativa degli onorevoli Franco Russo e Roberto Zaccaria (atto Camera n. 2953).

Anche la relazione, qui di seguito esposta, ricalca la relazione di allora, non essendo venute meno, anzi essendosi aggravate, le ragioni che ancora oggi suggeriscono le modifiche dell'articolo 138 della Costituzione.

Negli ultimi decenni si è indebolita la garanzia del carattere rigido della nostra Costituzione.

Da quando per favorire la governabilità sono stati introdotti nel nostro ordinamento sistemi elettorali in larga parte maggioritari

e da quando si è attenuata nelle forze politiche la convinzione che, in ogni caso, alle riforme costituzionali si debba procedere solo sulla base di larghe convergenze, è diventato più facile modificare le norme costituzionali.

Nuove leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a prevalenza maggioritarie o con effetti maggioritari, consentono a maggioranze relative di elettori di eleggere maggioranze assolute di deputati e senatori. Pertanto la quota di voti parlamentari necessaria per l'approvazione in seconda deliberazione di riforme costituzionali (la metà più uno degli eletti) è, per così dire, « a portata di mano » e costituisce di per sé una forte tentazione a cambiare le regole e i principi della Costituzione secondo le opinioni o, peggio, le convenienze dei vincitori nell'ultima competizione elettorale.

La riduzione del numero dei parlamentari, confermata dal *referendum* del 20 e 21 settembre 2020, rende molto più pericolosa questa tendenza.

Infatti nuove leggi elettorali, approvate a maggioranza, che introducessero forme in qualche modo maggioritarie nell'elezione della Camera e del Senato, potrebbero far sì che si proceda a modificare la Costituzione con ancor maggiore facilità. Insomma, meccanismi elettorali *ad hoc* e il ridotto numero dei parlamentari produrrebbero facilmente maggioranze « artificiali » in grado da sole di modificare la Costituzione, finanche escludendo la possibilità di adire al *referendum*.

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 correttamente affermato 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 ».

Le Costituzioni democratiche, infatti, riconoscono ed enunciano i principi e i valori condivisi da tutta la comunità nazionale. Esse rappresentano l'elemento fondamentale di identità e di unità di una nazione, sottostante alla diversità delle culture e delle opinioni politiche. Esse riconoscono e sanciscono, nel loro contenuto essenziale, i fondamentali diritti civili, economici e sociali che spettano ad ogni persona umana e gli inderogabili doveri di solidarietà che da ciascuno devono essere osservati. Esse definiscono, inoltre, le regole generali della competizione democratica e danno la certezza, infine, che la dignità umana e i diritti e le libertà che ne sono strumenti imprescindibili non dipendono dalle alterne vicende della competizione politica.

Le Costituzioni non sono destinate, dunque, a cambiare a ogni mutamento di maggioranza, come può accadere per le leggi ordinarie. La stabilità delle Costituzioni serve a dare a tutti, anche alle minoranze e agli sconfitti nella competizione elettorale, la certezza che i diritti, le libertà e le regole democratiche fondamentali non sono alla mercé del vincitore dell'ultima competizione elettorale.

In quasi tutte le grandi democrazie si è ritenuto e si ritiene, dunque, che le leggi di revisione costituzionale debbano essere il prodotto di larghe intese fra maggioranza e opposizione. È una conseguenza coerente dell'esigenza di stabilità, del ruolo di garanzia dei diritti e delle libertà di tutti (e dun-

que anche delle minoranze) che è proprio delle Costituzioni democratiche.

Un Paese non può vivere e crescere se le regole fondamentali della convivenza comune durano una sola legislatura e mutano a ogni cambio di maggioranza. Recuperare il valore della stabilità costituzionale (della certezza delle regole, delle libertà e dei diritti) e ristabilire il principio della supremazia e della rigidità della Costituzione appare oggi un'esigenza nazionale, uno dei pochi grandi obiettivi che dovrebbero essere condivisi da tutti, indipendentemente dalle collocazioni politiche.

Orbene, perché questo obiettivo si realizzi è necessario che il procedimento per la revisione della Carta costituzionale (articolo 138 della Costituzione) si differenzi seriamente da quello adottato per la legislazione ordinaria.

Come si è già accennato, sistemi elettorali prevalentemente maggioritari sono destinati a produrre una crisi della rigidità della nostra Costituzione consentendo di raggiungere la maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere anche a coalizioni che rappresentano solo la minoranza più forte del corpo elettorale. In definitiva l'articolo 138, con la disciplina attuale, può indurre in tentazione le maggioranze a operare da sole le modificazioni alla 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 dall'Assemblea costituente con l'approvazione dell'ordine del giorno Giolitti.

L'esame delle soluzioni adottate da altri Paesi di democrazia matura consiglia di rendere più difficili le procedure di revisione costituzionale.

Si può ricordare per esempio la legge fondamentale tedesca (che richiede il voto favorevole dei due terzi del *Bundestag* e del *Bundesrat*), o la Costituzione della Norvegia (che richiede, similmente, il voto favorevole dei due terzi dei membri dello *Storting*), ma

soprattutto la procedura di revisione della Costituzione statunitense che può partire su iniziativa o proposta di emendamento approvata dai due terzi dei membri di ciascuna Camera del Congresso, ovvero dal voto della maggioranza di un'apposita convenzione convocata dal Congresso su proposta dei due terzi delle Assemblee legislative statali: peraltro, la ratifica dell'emendamento richiede il voto favorevole delle Assemblee legislative di almeno tre quarti degli Stati membri ovvero di apposite convenzioni formate su base statale e consenzienti in almeno tre quarti degli Stati membri.

Per le ragioni sinteticamente esposte e facendo seguito a uguali iniziative di illustri parlamentari ad eminenti costituzionalisti (l'ultima delle quali sottoscritta anche dal firmatario del presente disegno di legge), si propone di modificare l'articolo 138 della Costituzione, elevando a due terzi dei componenti delle Camere il *quorum* attualmente previsto per l'approvazione, in seconda votazione, di leggi di modifica o di revisione della Costituzione, nonché stabilendo che non si possa dar 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, il testo non modifica l'attuale scansione delle maggioranze in relazione al *referendum* confermativo, ma si limita ad elevare i due *quorum* previsti dall'articolo 138.

D'altra parte la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera corrisponde a quella stabilita, come si è visto, nelle Costituzioni di importanti democrazie straniere, come quella statunitense e quella tedesca.

È evidente che elevare il *quorum* aumenta le possibilità che le minoranze possano partecipare alla modifica di norme costituzionali.

È proprio questo l'obiettivo che si vuole raggiungere con il presente disegno di legge costituzionale, evitando che la revisione rimanga totalmente nella disponibilità della maggioranza vittoriosa nell'ultima elezione. Questa modifica all'articolo 138 della Costituzione renderà più difficile approvare le riforme necessarie? Si può rispondere che non è stato così in tante altre grandi democrazie (Stati Uniti d'America, Germania, eccetera), dove da sempre la Costituzione può essere cambiata solo con maggioranze *bipartisan*, così che l'impossibilità di procedere a colpi di maggioranza renderà più facile, non più difficile, cercare una larga intesa sulle riforme realmente necessarie e, dunque, sentite da tutti come tali. La necessità di ottenere una maggioranza più ampia toglierebbe infatti alle componenti della maggioranza di governo vincitrice delle elezioni il potere di imporre riforme costituzionali utili esclusivamente alla propria parte.

Il presente disegno di legge costituzionale ha altri precedenti, oltre a quello già citato del 2008. Ci si riferisce alla proposta di legge costituzionale atto Camera n. 2115 presentata alla Camera dei deputati nella XII legislatura su iniziativa degli onorevoli Bassanini ed Elia, cui si aggiunsero le firme di parlamentari molto autorevoli, quali gli onorevoli Napolitano, Mattarella, Veltroni e Fassino. Tale proposta di legge costituzionale non poté essere esaminata per lo scioglimento anticipato delle Camere decretato dal Presidente della Repubblica nel 1996.

Un altro precedente è la già citata proposta di legge costituzionale atto Camera n. 2953 presentata alla Camera dei deputati nella XV legislatura. Anch'essa non venne esaminata per lo scioglimento anticipato delle Camere decretato dal Presidente della Repubblica nel 2008.

Il presente disegno di legge costituzionale, come già ricordato, rappresenta l'integrale riproposizione di due testi delle legislature XV e XVI.

L'obiettivo di garantire la stabilità della Costituzione, impedendo riforme « di parte », è un obiettivo di interesse comune e generale, naturalmente *bipartisan*.

La Costituzione appartiene infatti a tutti i cittadini. E dovrebbe essere condiviso da tutti che porre in sicurezza la nostra Costituzione è un grande atto di pacificazione nazionale. Infatti

non è sufficiente che le parti politiche, come è certamente auspicabile, accrescano la loro reciproca legittimazione: è necessario, del pari, che queste parti si riconoscano tutte nella Carta costituzionale e nell'impegno di conservarla integra, salvo revisioni circondate da largo consenso (come avvenne del resto con l'ampissimo voto dei Costituenti il 22 dicembre 1947).

DISEGNO 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 di due terzi dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione »;

b) il terzo comma 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 ».

€ 1,00