



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori COMPAGNA, BUEMI, CORSINI, AUGELLO,
BONFRISCO, BRUNI, DI MAGGIO, D’AMBROSIO LETTIERI, GIOVANARDI,
LIUZZI, MATTEOLI, QUAGLIARIELLO e TARQUINIO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 DICEMBRE 2016

Istituzione di un’Assemblea costituente

ONOREVOLI SENATORI. - «La gravità della crisi istituzionale italiana è così palese che, ove non bastassero l'enorme letteratura specialistica sull'argomento e la lunga e fallimentare storia dei tentativi parlamentari di porvi rimedio, può essere colta da qualunque cittadino che semplicemente osservi il funzionamento del nostro Stato. Se a questa crisi si unisce quella economica e finanziaria, che colpisce tutta l'Europa, quella morale e spirituale, che attraversa tutto l'Occidente, e quella politica, la quale coinvolge tutti i principali partiti presenti in Parlamento, c'è da temere seriamente per le sorti della nostra democrazia».

Queste parole spiegavano le ragioni del disegno di legge atto Senato n. 3348, proposto nella scorsa legislatura in Senato da Marcello Pera e da me condiviso. Da qui si intende partire anche stavolta, per porre rimedio al fatto che l'Italia, nel corso di questi anni, è divenuta progressivamente un Paese sempre più ingessato, immobile, a tratti irrimediabile, ostaggio delle tante caste e corporazioni, con una burocrazia onnipotente e inefficiente. C'è, oggi, in più l'argomento di una vastissima partecipazione di cittadini al referendum tenutosi lo scorso 4 dicembre: si sono recati alle urne italiane ed italiani che dalle urne avevano preso le distanze.

È oggi pertanto necessario, se si vogliono affrontare alla radice i problemi del Paese, dare repentinamente avvio a una revisione in grado di ridisegnare nuovi equilibri e di porre le basi per una «democrazia governante» o, come pure sarebbe auspicabile, di una Repubblica che sappia tenere il passo dei ritmi imposti dalla globalizzazione, al fine di una complessiva apertura in senso li-

berale del sistema Italia. Il che solo una riforma del dettato costituzionale, non imposta né proposta dall'Esecutivo, può assicurare.

Una esigenza di modernizzazione già nel corso degli anni ottanta si era ampiamente diffusa nel paese. Prevalsero però, allora, ben altri disegni, ispirati a moralismo di piazza e non a costituzionalismo liberale. Le ortodosse procedure di revisione costituzionale - con annesse le varie commissioni speciali in materia istituite nel corso della storia repubblicana - non hanno mai sortito gli effetti auspicati e, quand'anche hanno raggiunto l'obiettivo della riforma settoriale, hanno contribuito ad alimentare le contraddizioni e ad acuire lo scontro politico e istituzionale, invece che a pacificarlo. La stessa scorciatoia del governo Renzi, intrapresa con il testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016, ha addirittura rischiato di proiettarci in un abisso, e lo stesso patriottismo costituzionale ha rischiato di farsi tradizionalismo istituzionale.

La necessità di corrispondere alle esigenze di modernizzazione del Paese deve al più presto depurarsi delle tossine dell'avventurismo politico. La coesione nazionale richiede non solo un sistema di selezione dei *drafters* il più possibile proporzionale. Essa implica soprattutto una condivisione di metodo, nella quale sia abbandonata la forzatura procedurale imposta dai «supercan-guri» e dagli emendamenti «premissivi», per ritornare alla «votazione per principi» con cui nel 1946-1947 si ottenne una posizione vincolante del potere costituente, che non fosse legato a furberie procedurali escogitate dal Governo, veicolate dal gruppo di maggioranza relativa e timbrate, senza alcun fil-

tro di intelligenza, dalle Presidenze delle Camere negli ultimi tre anni.

È pertanto necessario, specie alla luce del clima politico, promuovere uno «spirito costituente» quale fu mirabilmente sintetizzato nell'Assemblea costituente del 1946. Tanto più che si posero così le basi irrinunciabili per una crescita effettiva.

Questo è l'intento che ci si ripromette col presente disegno di legge, connesso pure all'atto Camera n. 5069 (disegno di legge proposto dall'onorevole Stefania Craxi), anch'esso proposto nella scorsa legislatura. Rispetto a quest'ultimo disegno di legge costituzionale, nel presente testo le gaurentigie immunitarie si limitano alla sola insindacabilità e si suggerisce una sede anche fisicamente diversa dalla capitale, dove è giusto che agiscano gli organi politici destinati a proseguire la legislazione e l'amministrazione. L'intento acceleratorio – pur nel necessario e problematico approfondimento – emerge nella scelta della città in cui si svolse il conclave del 1268-'71. La Sede vacante – che durò complessivamente ben 1006 giorni – cessò solo quando il popolo viterbese, esasperato, segregò i cardinali all'interno del Palazzo dei Papi fino all'esito della procedura di elezione papale. Ed è un riferimento, se si vuole, di ironia, ma motivato da parlamentarismo autentico. Insomma, sembrerebbe venuto il momento, a difesa del Risorgimento, di volgersi all'antica storia del Papato.

Un insegnamento non meno cogente è quello che induce a regolamentare in senso minimalista il ruolo del Governo nei lavori dell'Assemblea. Si tratta di tenersi lontanissimi dal pessimo precedente del governo Renzi che, autorizzato dal Capo dello Stato *pro tempore* a presentare un disegno di legge costituzionale, ne ha tratto legittimazione per un ruolo invasivo, politicamente caratterizzato e con forti suggestioni di anti-parlamentarismo. Ecco perché si esclude che il Governo possa partecipare ai lavori, a

meno che non ne sia richiesto *ad hoc* per singola seduta o parte di essa e, comunque, senza potersi esprimere sugli emendamenti presentati.

Il disegno di legge prevede l'istituzione di una nuova Assemblea costituente composta da cento membri chiamati a redigere una organica e complessiva revisione del testo costituzionale da sottoporre, entro il limite massimo di due anni dal suo insediamento, ai cittadini elettori tramite *referendum* popolare.

Un'Assemblea costituente sovrana, limitatamente al periodo della sua durata, in materia di revisione costituzionale e che abbia come limiti la forma repubblicana e le norme contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; non avrà titolo ad occuparsi, direttamente o indirettamente, della legislazione ordinaria.

Un'Assemblea costituente, eletta con un meccanismo proporzionale, con una preferenza, rappresentativa di tutte le sensibilità e le culture politiche presenti nel Paese – talune oggi escluse dal Parlamento ma che esprimono una porzione significativa della nostra società – è l'unico modo, all'indomani del voto referendario del 4 dicembre 2016, per deliberare e dibattere su una nuova forma di governo, su un nuovo equilibrio fra poteri democratici, sullo stesso superamento del bicameralismo perfetto e sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Si prospetta, onorevoli colleghi, un percorso politico e istituzionale non più rimandabile a una «terza Repubblica». Ed è percorso contrassegnato, com'avvenuto in altre grandi Nazioni, da un oramai obbligato processo riformatore, in vista di una democrazia rinnovata negli uomini e nello spirito; ciò senza venir meno, ovviamente, all'identità di quel nuovo raggruppamento dell'«accozzaglia», vizio e virtù di ogni vero parlamentarismo.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

CAPO I

ISTITUZIONE, LIMITI
E COMPOSIZIONE

Art. 1.

(Istituzione)

1. È istituita un'Assemblea costituente finalizzata alla revisione dell'ordinamento della Repubblica e all'aggiornamento dei diritti e dei doveri dei cittadini.

Art. 2.

(Limiti di revisione costituzionale)

1. L'Assemblea costituente non può porre ad oggetto di revisione la forma repubblicana né pregiudicare i diritti e le libertà garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

2. L'Assemblea costituente non ha competenze, né dirette né indirette, di regolamentare e di legiferare sui meccanismi elettorali.

Art. 3.

(Funzioni dell'Assemblea costituente)

1. L'Assemblea costituente, limitatamente al periodo della sua durata e fino alla proclamazione dei risultati del *referendum* confermativo di cui all'articolo 4, comma 3, delibera in materia di revisione costituzionale e non ha alcuna competenza in materia di legislazione ordinaria.

2. I progetti o i disegni di legge in materia costituzionale presentati alle Camere o in esame presso le Commissioni parlamentari sono acquisiti dall'Assemblea costituente quali atti conoscitivi e non costituiscono vincolo per l'azione di revisione della stessa materia. Il Presidente della Repubblica non autorizza la presentazione di disegni di legge costituzionale da parte del Governo a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e fino alla cessazione dei lavori dell'Assemblea.

Art. 4.

(Composizione e durata)

1. L'elezione dell'Assemblea costituente, di cui all'articolo 8, è indetta con decreto del Presidente della Repubblica. Essa ha luogo unitamente al primo rinnovo delle Camere successivo all'entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. L'Assemblea costituente dura in carica due anni dall'inizio dei suoi lavori ed è composta da cento membri. Il mandato dell'Assemblea non è rinnovabile, salva proroga di sei mesi previo voto favorevole delle Camere con maggioranza qualificata dei due terzi. Lo scioglimento delle Camere, o di una sola di esse, dopo l'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente non comporta la sua decadenza prima del decorso del termine di cui al primo o al secondo periodo.

3. I testi deliberati dall'Assemblea costituente sono sottoposti a *referendum* popolare confermativo entro sei mesi dalla conclusione dei lavori della stessa Assemblea.

Art. 5.

(Elettorato attivo e passivo)

1. Hanno diritto di voto per l'elezione dell'Assemblea costituente gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto il diciottesimo anno di età e sono eleggibili coloro che alla medesima data hanno compiuto il venticinquesimo anno di età.

Art. 6.

(Status dei componenti)

1. Ogni membro dell'Assemblea costituente rappresenta la Nazione, esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato e gode delle guarentigie disposte dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

2. I membri dell'Assemblea costituente ricevono un'indennità che non può essere superiore a quella prevista per i membri della Camera dei deputati e in ogni caso congrua a garantire il libero e autonomo esercizio del mandato.

Art. 7.

(Ineleggibilità ed incompatibilità)

1. L'Assemblea giudica sui titoli di ammissione dei suoi membri e sulle cause di ineleggibilità.

2. Sono ineleggibili a membri dell'Assemblea costituente i deputati, i senatori e i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, i membri del Governo, i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali e provinciali, nonché i sindaci o chiunque ricopra una carica elettiva, salvo dimissioni esecu-

tive entro la data di convocazione dei comizi elettorali.

CAPO II

SISTEMA ELETTORALE

Art. 8.

(Elezione)

1. L'Assemblea costituente è eletta a suffragio universale, con voto diretto ed uguale, libero e segreto. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, senza soglia di sbarramento, con l'espressione di una sola preferenza in ogni circoscrizione, in base alle disposizioni di cui alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, con esclusione del numero 1-*bis*) del primo comma dell'articolo 21, introdotto dalla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10.

Art. 9.

(Ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni)

1. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A allegata alla presente legge, è effettuata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

2. La ripartizione dei seggi di cui al comma 1 si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri dell'Assemblea costituente e distribuendo i seggi in proporzione alla popo-

lazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 10.

(Procedimento elettorale e modifiche al sistema elettorale di riferimento)

1. Per la disciplina del procedimento elettorale preparatorio, per le modalità di presentazione delle liste e per la ripartizione dei seggi, nonché per ogni atto procedurale e sostanziale necessario, si applica la normativa in vigore che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, fatta eccezione per il numero di preferenze da manifestare in ogni circoscrizione che è pari a uno ai sensi di quanto disposto dall'articolo 8.

Art. 11.

(Programma elettorale)

1. I partiti, i movimenti e i gruppi politici organizzati che concorrono per l'elezione dell'Assemblea costituente depositano contestualmente alla presentazione della lista, pena l'inammissibilità della stessa, un documento programmatico contenente le proposte di cui intendono farsi promotori.

Art. 12.

(Finanziamenti e rimborsi)

1. Ai partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che concorrono per l'elezione dell'Assemblea costituente non è elargito emolumento alcuno a carico della finanza pubblica, neppure a titolo di finanziamento pubblico o di contributo elettorale.

CAPO III

ORGANIZZAZIONE E FUNZIONA-
MENTO DELL'ASSEMBLEA COSTI-
TUENTE

Art. 13.

(Insediamento dell'Assemblea costituente)

1. L'Assemblea costituente tiene le sue sedute nella città di Viterbo; essa è convocata dal Presidente della Repubblica, unitamente al decreto di indizione dei comizi elettorali di cui all'articolo 4, comma 1, entro il trentesimo giorno successivo alla data di svolgimento delle elezioni ed è presieduta, al suo insediamento, dal membro più giovane.

Art. 14.

(Organizzazione dei lavori)

1. L'Assemblea costituente elegge nella prima seduta un presidente, quattro vicepresidenti e due segretari secondo quando previsto dal Regolamento della Camera dei deputati.

2. L'Assemblea costituente redige e approva a maggioranza assoluta dei suoi membri un regolamento interno finalizzato al suo funzionamento e alla regolamentazione dei lavori.

3. L'Assemblea delibera a maggioranza dei presenti sulla richiesta che uno o più rappresentanti del Governo presenzino ad una seduta o a parte di essa. Il Governo, se richiesto con la modalità di cui al primo periodo, ha l'obbligo di intervenire ai lavori; gli è però inibita l'espressione di pareri sui testi in votazione.

Art. 15.

(Gruppi politici)

1. All'interno dell'Assemblea costituente possono costituirsi gruppi politici.

2. I gruppi costituiti ai sensi del comma 1 non hanno diritto a contributi e a rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica. Essi si possono avvalere, ove presenti in una delle Camere, delle risorse, delle strutture e del personale in forza ai gruppi di riferimento o delle strutture del gruppo misto della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Art. 16.

(Commissioni)

1. Per un celere e proficuo svolgimento dei lavori, l'Assemblea costituente può costituire al proprio interno delle commissioni secondo i titoli o le sezioni della Costituzione in modo da garantire un'omogeneità della discussione.

2. Le commissioni operano esclusivamente in sede consultiva e sono organizzate in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi politici costituiti.

Art. 17.

(Risorse finanziarie)

1. L'Assemblea costituente, per lo svolgimento dei propri lavori e per le necessità dei suoi membri ad essi funzionali, si avvale delle risorse, delle strutture e del personale messo a disposizione dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica.

2. La dotazione ordinaria di bilancio è costituita da una quota non superiore al 5 per cento del bilancio di ciascuna delle Camere. La Corte dei conti ha competenza sulla pari-

ficazione del bilancio e sulla responsabilità degli agenti contabili, purché i collegi siano composti esclusivamente da magistrati assunti per concorso. Alle deliberazioni dell'ufficio di presidenza in ordine alle risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate per il funzionamento dell'Assemblea costituente si applicano gli articoli 113 e 24 della Costituzione.

CAPO IV

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 18.

(Disposizione transitoria)

1. Il nuovo testo della Costituzione, redatto dall'Assemblea costituente e ratificato dal *referendum* popolare confermativo, entra in vigore alla data di indizione delle elezioni per il successivo rinnovo delle Camere.

Art. 19.

(Disposizione finale)

1. Per quanto non previsto, in materia di procedura e deliberazioni dell'Assemblea costituente, dalla presente legge e dal regolamento interno della stessa Assemblea, si applica il Regolamento della Camera dei deputati.

TABELLA A
(Articolo 9, comma 1)

CIRCOSCRIZIONI ELETTORALI

<i>Circoscrizione</i>	<i>Regioni</i>	<i>Capoluogo</i>
I Italia nord-occidentale	Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia	Milano
II Italia nord-orientale	Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia ed Emilia-Romagna	Venezia
III Italia centrale	Toscana, Umbria, Marche e Lazio	Roma
IV Italia meridionale ed insulare	Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna	Napoli