

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1789

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori GEI, BONANSEA, NAPOLI, BRIENZA, CAPONE,
FRONZUTI, CORMEGNA, BELLONI, LA RUSSA e SILIQUINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 1995

**Elezione di una Assemblea costituente per la revisione
dell'ordinamento della Repubblica italiana**

ONOREVOLI SENATORI. - Da anni le forze politiche convengono sull'esigenza di riformare profondamente le istituzioni italiane, che hanno reso un buon servizio nella fase di radicamento della democrazia e della ricostruzione post-bellica, ma che oggi non garantiscono un funzionamento dello Stato efficace e rapido e all'altezza dei nostri partners della Comunità europea. L'instabilità degli Esecutivi, la difficoltà di demarcare i compiti e le prerogative della maggioranza e dell'opposizione parlamentare, l'eccessiva lentezza del lavoro del Parlamento, la invadenza della decretazione d'urgenza, la confusione e la conflittualità tra i poteri, l'accentramento delle competenze in sede ministeriale, l'inefficienza della burocrazia statale, la proliferazione eccezionale di norme, le procedure contorte e sovente illogiche e troppo costose stanno facendo decadere il ruolo dello Stato. Riforme necessarie non procedono, l'individuazione delle responsabilità politiche non è mai chiara e lo Stato, che è strumento dei cittadini per progredire, sta diventando un qualcosa di sovrastrutturale e di penalizzante per l'appagamento dei diritti e una palla al piede sia per l'economia nazionale che per tutti coloro che vogliono intraprendere.

Finita la fase del radicamento democratico occorre perseguire la fase della stabilizzazione e del modellamento delle istituzioni, ai tempi della comunità internazionale, dove non sono ammesse lentezze, rinvii e approssimazioni. Ed una azione di profonda riforma è tanto più necessaria per interrompere una tendenza sempre più rilevante che pone il cittadino in antitesi con lo Stato e con chi lo rappresenta a livello burocratico. Queste consapevolezze sono generalizzate tra le forze politiche da anni, ma salvo qualche aggiustamento per gli enti locali e salvo il nuovo sistema elettorale per

il Parlamento nessun cambiamento istituzionale è stato prodotto.

La stessa adozione del sistema elettorale maggioritario corretto, propiziato dal referendum popolare, non ha sortito risultati apprezzabili, lasciando inalterati i livelli di instabilità degli esecutivi e di proliferazione delle forze politiche. Negli anni abbiamo assistito a tentativi di avviare riforme istituzionali. Possiamo ricordare la «Commissione Bozzi», le sessioni istituzionali in Parlamento nella X legislatura sulla modifica del bicameralismo e del regionalismo, la «bicamerale» della XI legislatura. Ma non si sono ottenuti risultati. Anche quella che veniva chiamata la fase della seconda Repubblica, per l'avvento del sistema elettorale maggioritario si sta consumando col riapparire di vecchi mali e forse anche in maniera più drammatica e radicale. Si sta esaurendo dopo un solo un anno una legislatura che aveva acceso tante speranze; si discute solo sulla data di un possibile scioglimento della legislatura, rinviando ad un futuro incerto l'avvio delle riforme delle istituzioni. Gli anni passano e le attese lasciano delusione nei cittadini. La XI e la XII legislatura rischiano di essere ricordate come inutili ed effimere e certamente l'incisività legislativa e di governo è stata molto limitata. Ma anche la futura legislatura è destinata a brevità perchè, ammesso e non concesso che l'elettorato dia il consenso ad una coalizione forte, omogenea e stabile, in grado di fare finalmente le riforme istituzionali, una volta fatte le riforme si arriverebbe alla delegittimazione del Parlamento e ad un ulteriore scioglimento delle Camere. Ma quale Paese, con problemi rilevanti quali il deficit pubblico, la conflittualità tra i poteri dello Stato e un apparato burocratico scadente, può resistere ad un ciclo di legislature brevissime, con governi deboli che navigano a vista senza avere la

possibilità di tentare un disegno organico di modernizzazione e di risanamento della società? Sagghezze e senso di responsabilità vogliono che non si perda tempo e non si rinvii a domani quello che è urgente. È necessario da subito avviare la rivisitazione dell'ordinamento della Repubblica per una sua riforma. È necessario riscrivere oggi le regole per dare la possibilità ad una nuova legislatura di partire col piede giusto, realizzando nella sostanza la seconda Repubblica, accollandosi realmente il mandato per un grande salto di qualità. Occorre quindi utilizzare mesi di questa legislatura per una grande riforma che affronti il reale decentramento delle competenze legislative ed amministrative alle regioni, per rafforzare parallelamente il Parlamento e l'Esecutivo, per definire il ruolo della Presidenza della Repubblica in maniera certa, per riorganizzare l'apparato amministrativo secondo criteri di efficienza, managerialità ed effettiva responsabilità, per stabilire il ruolo della magistratura e per evitare la sua contrapposizione alle altre istituzioni, per eliminare procedure paralizzanti e foci di incertezza del diritto e per procedere a forti delegificazioni esaltando il ruolo dei Parlamenti nazionali e regionali sulle questioni di grande rilevanza. La via dell'utilizzo dell'articolo 138 della Costituzione per una riforma di così grande rilievo sembra angusta e dispersiva, sia per l'eccessivo numero dei soggetti titolati alla revisione costituzionale, sia per il possibile rimbalzo tra le due Camere e sia per la commistione tra l'attività legislativa ordinaria e quella costituzionale e forse anche per la mancanza di un numero ragionevole di esperti in questioni istituzionali. Pare più opportuno ripercorrere la strada seguita nel biennio 1946-47 con l'istituzione di una apposita Assemblea costituente, composta da un numero limitato di membri, eletta a suffragio universale, con sistema proporzionale per garantire la presenza di ogni componente politica e culturale, senza preferenze per garantire la presenza anche di eminenti tecnici del diritto che non si assoggetterebbero ad una campagna elettorale difficile e costosa.

Questa Assemblea, in un lasso di tempo ragionevole, dovrebbe dare al Paese il nuovo ordinamento della Repubblica, cioè la struttura dello Stato e la riorganizzazione dei poteri, evitando di affrontare la prima parte della Costituzione, riguardante principi generali e i diritti e i doveri dei cittadini, che riteniamo ancora di grandissima attualità e non modificabile, anche perchè frutto di una difficilissima e ottima sintesi che vide impegnati personaggi irripetibili per elevatezza di pensiero e per sensibilità democratica e civile. L'Assemblea costituente avrebbe la possibilità, lasciando al Parlamento tutte le competenze legislative ordinarie e tutte le competenze di controllo sull'attività del Governo, di avere la tranquillità per elaborare ed approvare il nuovo strumento fondamentale per lo Stato italiano. E pure le obiezioni di chi teme l'impotenza di una Assemblea costituente, perchè probabilmente non dotata di una maggioranza certa, sono destinate a cadere se si pensa a quante fossero le distanze culturali ed ideologiche tra le forze politiche presenti nella «Costituente» che ha prodotto l'ordinamento vigente. E poi, a fronte di un preciso e forte mandato il senso di responsabilità è tale da impedire ogni inconcludenza e a forzare il raggiungimento di un obiettivo fondamentale e necessario.

L'articolo 1 del disegno di legge prevede l'istituzione dell'Assemblea costituente con il mandato tassativo e specifico di operare sulla parte II, «Ordinamento della Repubblica», sancendo tacitamente l'intangibilità della I parte della Costituzione ed esplicitamente dell'articolo 139 che precisa l'impossibilità di modificare l'assetto repubblicano.

L'articolo 2 determina in centoventi i componenti dell'Assemblea, stabilisce le modalità di elezione ed i requisiti per l'elettorato attivo e passivo.

L'articolo 3, sempre di carattere elettorale, individua le circoscrizioni elettorali facendole coincidere con quelle della elezione per il Parlamento europeo. Indica che l'attribuzione dei seggi avverrà in maniera proporzionale per garantire la presenza di tutte le componenti politiche e culturali e che l'elezione avverrà su liste concorrenti e

senza preferenze e secondo l'ordine di presentazione, per garantire la partecipazione di eminenti figure di giuristi e di uomini del mondo della cultura che difficilmente avrebbero *chances* in una competizione con preferenze, dove prevalgono le organizzazioni di partito o di ambienti fortemente presenti sul territorio.

Infine viene determinato il numero massimo e minimo della firme per presentare le liste e le modalità per lo svolgimento della campagna elettorale.

L'articolo verte in materia di incompatibilità ed ineleggibilità e di *status* dei componenti l'Assemblea costituente. Viene sancita l'incompatibilità con le cariche di parlamentare nazionale ed europeo, di consigliere regionale e di membro della Corte costituzionale per evitare accavallamenti di competenze che non favorirebbero una attività costante in una fase così impegnativa. Viene poi attribuito all'Assemblea il compito di valutare i titoli di ammissione dei propri membri e le eventuali situazioni di incompatibilità ed ineleggibilità sopraggiunte. Così pure ai membri della Costituente viene attribuito integralmente lo *status* previsto per i parlamentari nazionali agli articoli 67, 68 e 69 della Costituzione, per garantire la possibilità di una piena e libera esplicazione del mandato.

L'articolo 5 regola i tempi per l'elezione dell'Assemblea costituente.

L'articolo 6 stabilisce i termini per l'insediamento dell'Assemblea, la composizione del suo ufficio di presidenza, l'obbligo di

darsi un regolamento e la potestà di articolare i propri lavori attraverso la costituzione di commissioni referenti, con presenza proporzionale ai gruppi parlamentari esistenti, così come l'articolo 7 introduce la possibilità di tenere audizioni per arricchire il dibattito di contributi da parte del mondo delle autonomie locali, delle organizzazioni sociali ed imprenditoriali e del mondo della cultura e delle scienze.

L'articolo 8 determina in diciotto mesi la durata massima dei lavori dell'Assemblea costituente e richiede per l'approvazione del testo la maggioranza degli aventi diritto.

L'articolo 9 precisa che il nuovo ordinamento della Repubblica è sottoposto a *referendum* popolare confermativo entro due mesi dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea ed entra in vigore dopo trenta giorni, se approvato dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto. Nel caso il testo sia approvato dai due terzi dei componenti l'Assemblea costituente non si fa luogo a *referendum*. L'articolo 10 prevede lo scioglimento dell'Assemblea costituente diciotto mesi dopo il suo insediamento e comunque il giorno dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento della Repubblica.

L'articolo 11 riguarda l'imputazione di spesa e l'articolo 12 ovviamente prevede la sospensione di ogni possibilità di revisione costituzionale da parte del Parlamento, dalla data di entrata in vigore della presente legge fintanto che è in funzione l'Assemblea costituente, per evitare ogni possibile accavallamento di iniziative.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

1. Il popolo italiano è chiamato ad eleggere una Assemblea costituente con il mandato di sottoporre a revisione la parte II, «ordinamento della Repubblica», della Costituzione, con esclusione dell'articolo 139.

Art. 2.

1. L'Assemblea costituente è composta da centoventi membri eletti a suffragio universale, con voto diretto, personale e segreto, dai cittadini elettori per la Camera dei deputati. 2. I requisiti per l'elettorato passivo sono i medesimi richiesti per l'elezione della Camera dei deputati.

Art. 3.

1. Il territorio nazionale è diviso in cinque circoscrizioni elettorali, corrispondenti a quelle per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo e l'attribuzione dei seggi alle singole circoscrizioni è stabilita proporzionalmente alla popolazione residente in base all'ultimo censimento generale.

2. L'attribuzione dei seggi avverrà in maniera proporzionale, su liste concorrenti, senza preferenze e sulla base dell'ordine di presentazione dei candidati.

3. Ogni lista non potrà avere un numero di candidati inferiore ai due terzi dei seggi attribuiti alla circoscrizione e un numero superiore agli stessi.

4. Le firme di presentazione per ciascuna lista dovranno essere non inferiori a tremila e non superiori a quattromila.

5. Le modalità di raccolta delle firme o di presentazione delle liste, i termini per la campagna elettorale, gli obblighi e gli

adempimenti per i candidati sono regolati dalle norme vigenti per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

Art. 4.

1. La carica di membro dell'Assemblea costituente è incompatibile con quella di: membro del Governo; parlamentare europeo; parlamentare nazionale; consigliere regionale; membro della Corte costituzionale.

2. Per i membri dell'Assemblea costituente vigono le stesse incompatibilità ed ineleggibilità previste dalla legge per i membri del Parlamento nazionale e l'Assemblea giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause supraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

3. Ai membri dell'Assemblea costituente è esteso quanto previsto per i parlamentari nazionali dagli articoli 67, 68 e 69 della Costituzione.

Art. 5.

1. Le elezioni per l'Assemblea costituente sono indette con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei ministri entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il decreto di cui al comma 1 è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione.

Art. 6.

1. L'Assemblea costituente tiene la sua prima riunione in Roma, presso il Senato della Repubblica, non oltre il ventesimo giorno successivo a quello in cui si sono svolte le elezioni.

2. Nella prima seduta l'Assemblea, presieduta provvisoriamente dal membro più anziano, provvede alla elezione del Presidente, di due Vice presidenti e di quattro Segre-

tari, secondo quanto previsto dal Regolamento del Senato della Repubblica.

3. L'Assemblea delibera il proprio regolamento interno a maggioranza assoluta dei suoi componenti e può istituire delle commissioni permanenti referenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi presenti.

Art. 7.

1. L'Assemblea, anche attraverso le Commissioni permanenti, può stabilire audizioni per conoscere proposte ed indicazioni dei rappresentanti delle autonomie locali, delle organizzazioni sociali ed imprenditoriali, del mondo della cultura e delle scienze.

Art. 8.

1. L'Assemblea costituente delibera il nuovo testo dell'ordinamento della Repubblica» entro diciotto mesi dalla data della prima seduta, a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Art. 9.

1. Il testo, di cui all'articolo 8, entro due mesi dalla sua approvazione, è sottoposto a referendum popolare ed entra in vigore entro trenta giorni dalla data del referendum, se approvato dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto. Se il testo è approvato dall'Assemblea costituente con maggioranza dei due terzi dei suoi componenti non si fa luogo a referendum popolare ed esso entra in vigore dopo trenta giorni dall'approvazione.

Art. 10.

1. L'Assemblea costituente è sciolta di diritto diciotto mesi dopo la sua prima riunione e comunque il giorno di entrata

in vigore del nuovo testo dell'ordinamento della Repubblica.

Art. 11.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1995.

Art. 12.

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino allo scioglimento dell'Assemblea costituente al Parlamento è precluso il potere di revisione costituzionale.