

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4180

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa della deputata CENTEMERO

Istituzione di un’Assemblea costituente per la revisione della Costituzione

Presentata il 21 dicembre 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il referendum del 4 dicembre 2016 ha visto la bocciatura della riforma costituzionale prevista dal testo di legge costituzionale « Renzi-Boschi », pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 5 aprile 2016. Si tratta dell’ennesimo fallimento di progetti di legge di revisione costituzionale approvati dal Parlamento e di bozze di riforma predisposte dalle Commissioni parlamentari. I tentativi di revisione della Costituzione sono stati numerosi. Nel 1983 ci fu la cosiddetta Commissione Iotti, una Commissione parlamentare che non portò a compimento il proprio lavoro per la fine della legislatura. Sempre nel 1983 fu la volta della Commissione Bozzi, che diede vita a un progetto di riforma che prevedeva di affidare alla Camera dei deputati la funzione legislativa e al Senato della Repubblica solo poteri di controllo. Il progetto non fu discusso.

I tentativi di riforma continuarono negli anni novanta. La legge costituzionale n. 1

del 1993 istituì la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, cosiddetta Commissione De Mita-Iotti, attribuendole il compito di elaborare un progetto organico di riforma. Il progetto si arenò, anche questa volta, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Nel 1994 fu istituito un Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali. Il progetto prevedeva un modello di bicameralismo in cui Camera dei deputati e Senato della Repubblica si differenziassero per funzioni e composizione. Anche in questo caso fu lo scioglimento anticipato delle Camere ad arenare il progetto. Al 2001 risale la Commissione D’Alema in cui si diede vita alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, che apportò una significativa modifica nei rapporti tra Stato e regioni attribuendo poteri legislativi significativi alle regioni. Nel 2006 fu approvata una riforma costituzionale che prevedeva la *devolution*, un premierato

forte e il federalismo fiscale. Il progetto di riforma, approvato dalle Camere, prevedeva il superamento del bicameralismo perfetto, la creazione di un Senato delle regioni e maggiori competenze alle regioni (*devolution*). La riforma fu bocciata dal *referendum* costituzionale.

Nella XVII legislatura, l'attuale legislatura, si è avviato un consistente lavoro di riforme: la revisione della Costituzione, la legge elettorale, l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, un progetto di legge costituzionale, non ancora approvato, di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione sui partiti politici. Durante il Governo Letta fu presentato un progetto di legge costituzionale, atto Senato n. 813, che prevedeva l'istituzione di un Comitato dei 42 (20 deputati e 20 senatori, più i presidenti delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati), che nei diciotto mesi dalla sua formazione avrebbe dovuto riscrivere gran parte della Carta: i titoli I, II, III e V della parte seconda (dal Parlamento al Presidente della Repubblica, fino alle parti su Governo e regioni, province e comuni) più le norme « strettamente connesse » a quelle modificate. Era approvata anche la deroga all'articolo 138, che riduceva da tre mesi a quarantacinque giorni l'intervallo tra una lettura e l'altra in Parlamento del futuro disegno di legge costituzionale di revisione costituzionale.

A questo tentativo, non andato in porto a causa della caduta del Governo Letta, è seguito, nel corso della XVII legislatura, il citato testo di legge costituzionale « Renzi-Boschi » approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016 e sottoposto a *referendum* confermativo il 4 dicembre 2016.

La riforma, nata con un disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi l'8 aprile 2014, si prefiggeva « il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione ».

Il provvedimento proponeva in particolare una radicale riforma del Senato della Repubblica, la cui principale funzione sarebbe diventata quella di rappresentanza delle istituzioni territoriali, concorrendo paritariamente con l'altra Camera all'attività legislativa solo in determinati casi e una riduzione del numero dei senatori (da 315 a 100 membri), eletti dai consigli regionali fra i loro stessi componenti e fra i sindaci dei propri territori. La Camera dei deputati sarebbe rimasta quindi l'unico organo a esercitare la funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo.

La proposta di riforma, approvata senza il contributo di tutte le forze politiche, è stata approvata con una maggioranza inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera e di conseguenza, come prescritto dall'articolo 138 della Costituzione, il provvedimento non è stato promulgato direttamente, essendo prevista la facoltà di richiedere un *referendum* per sottoporlo al giudizio degli elettori. La consultazione popolare, richiesta sia su iniziativa parlamentare sia attraverso una raccolta di firme, ha avuto luogo il 4 dicembre 2016. La consultazione referendaria ha visto un'alta affluenza alle urne, pari al 65,47 per cento degli elettori, e una netta affermazione dei voti contrari, pari al 59,12 per cento dei voti validi. La riforma non è quindi entrata in vigore. Il *referendum* ha messo in luce due aspetti che vanno particolarmente tenuti in considerazione: la grande volontà di partecipazione delle cittadine e dei cittadini e la mancanza di un'unità di intenti che qualsiasi progetto di revisione costituzionale deve portare con sé per essere tale. La Costituzione appartiene a tutti e non a una sola parte politica.

La sintetica ricostruzione dei tentativi di riforma costituzionale dal 1983 a oggi, evidenzia che fino ad ora gli strumenti utilizzati per mettere in atto un percorso di riforme istituzionali non sono risultati utili né efficaci. La Costituzione è definita lunga e rigida, in quanto non si limita a disciplinare le regole generali dell'esercizio del potere pubblico e delle produzioni legislative e in quanto l'articolo 138 della Costi-

tuzione prevede un *iter* « aggravato » per la modifica.

La crisi globale politica ed economica che investe pesantemente l'Europa, colpendo anche il nostro Paese, ha impedito l'avvio di una seria e condivisa stagione di riforme di sistema. Se sul piano internazionale la mancata predisposizione di riforme strutturali ha accentuato il *deficit* della nostra credibilità, sul piano interno gli effetti delle mancate riforme — e più propriamente di un'organica riforma costituzionale che interessasse l'ordinamento della Repubblica e l'aggiornamento dei diritti e dei doveri dei cittadini — hanno inciso sul funzionamento delle istituzioni e sulla qualità della democrazia.

Si è così originata una crescente e diffusa conflittualità tra i diversi organi dello Stato, tra lo Stato e le regioni e tra i diversi poteri — legislativo, esecutivo e giudiziario — che ha alimentato la sensazione di una diffusa perdita del senso del diritto e del rispetto delle istituzioni e dello Stato. Il tutto acuito dall'assenza di strumenti di partecipazione. Oggi, una parte sempre crescente e largamente maggioritaria della popolazione vede cos'è l'Italia della seconda Repubblica e coglie il paradosso di un sistema istituzionale inefficiente e inadeguato a dare risposte ai bisogni delle cittadine e dei cittadini.

Un sentimento che non si può ulteriormente ignorare, a cui va posto rimedio nell'interesse collettivo.

L'Italia, nel corso di questi anni, è divenuta progressivamente un Paese sempre più ingessato, immobile, con una burocrazia onnipresente e inefficiente. È oggi pertanto necessario, se si vogliono affrontare alla radice i problemi del Paese, dare repentinamente avvio a una « grande riforma » in grado di ridisegnare nuovi equilibri e di porre le basi per una « democrazia governante », in cui le donne e gli uomini abbiano la possibilità di contribuire in modo paritario a modificare e a migliorare la vita sociale, economica e istituzionale dell'Italia.

Sarebbe auspicabile una riforma in senso presidenziale che sappia tenere il passo dei nuovi ritmi e dei nuovi modelli

imposti dalla globalizzazione, nonché della modifica in senso liberale del sistema Italia, ciò che solo una riforma organica del dettato costituzionale può oggi assicurare.

Una necessità di democrazia, rispetto dei diritti fondamentali e riconoscimento di nuovi diritti, la rappresentanza e la governabilità devono essere alla base degli intenti di riforma costituzionale.

È quindi del tutto palese che le condizioni politiche e le procedure di revisione costituzionale previste dalla Costituzione — con annesse le varie commissioni speciali in materia istituite nel corso della storia repubblicana e con il lavoro delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — 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. È pertanto necessario e improrogabile, specie nelle difficoltà odierne e alla luce del clima politico del Paese, promuovere quello « spirito costituente » che è alla base della nostra Repubblica e che si è mirabilmente sintetizzato nell'Assemblea costituente del 1946, che ha posto le basi primarie per una crescita democratica, civile, sociale ed economica dell'Italia che ha portato il Paese a essere tra le grandi potenze mondiali del nostro tempo. Dobbiamo essere pertanto consci che la necessità di ammodernamento del nostro assetto istituzionale e il perseguimento di un'effettiva e reale stabilità politica sono propedeutici e indispensabili per dare corso a una ritrovata stabilità economica e a una nuova fase di crescita e di sviluppo. È questo l'intento della presente proposta di legge costituzionale, che vuole ripercorrere in chiave moderna una delle migliori pagine della storia condivisa del nostro Paese, con l'istituzione di una nuova Assemblea costituente composta da cento membri chiamati a redigere un'organica e complessiva revisione del testo costituzionale da sottoporre, entro il limite massimo di due anni dal suo insediamento, alle cittadine e ai cittadini, elettrici ed elettori, con l'ausilio dell'istituto del

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, i principi fondamentali della Costituzione e le norme contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955, e che non si occupi né direttamente né indirettamente della legislazione ordinaria e della materia elettorale. Un'Assemblea costituente, eletta con un meccanismo proporzionale, con preferenze, rappresentativa delle migliori competenze nel campo del diritto e di tutte le sensibilità e le culture politiche presenti nel Paese, che sappia deliberare e dibattere su una nuova

forma di governo, su un nuovo equilibrio fra poteri democratici, sul superamento del bicameralismo perfetto e sulla riduzione del numero dei parlamentari e che non gravi ulteriormente per il suo funzionamento sul già pesante bilancio dello Stato: una grande riforma istituzionale, che non può prescindere anche da una profonda e matura revisione del ruolo e del funzionamento della politica e del sistema dei partiti.

È questo un percorso politico e istituzionale, una tappa obbligata per gettare le basi per l'approdo indefettibile e non più rimandabile a una « terza Repubblica » che sia contrassegnata, similamente a quanto è avvenuto in altre grandi nazioni, da una *rupture constitutionnelle* e da una democrazia che rappresenti davvero le donne e gli uomini italiani.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

CAPO I

ISTITUZIONE, LIMITI E COMPOSIZIONE

ART. 1.

(Istituzione).

1. È istituita un'Assemblea costituente per la revisione dell'ordinamento della Repubblica e per l'aggiornamento dei diritti e dei doveri dei cittadini.

ART. 2.

(Limiti di revisione costituzionale).

1. L'Assemblea costituente non può porre a oggetto di revisione la forma repubblicana e i principi fondamentali dello Stato e non può porre in essere modifiche che ledano e pregiudichino in alcun modo i diritti e le libertà stabiliti dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Parigi il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848.

2. L'Assemblea costituente non ha competenze dirette né indirette per regolamentare e per legiferare sui meccanismi elettorali quale materia di rango non costituzionale.

ART. 3.

(Competenze dell'Assemblea costituente).

1. L'Assemblea costituente, limitata-mente al periodo della sua durata e fino alla proclamazione dei risultati del *referendum* popolare confermativo di cui all'arti-

colo 4, comma 2, delibera in materia di revisione costituzionale e non ha alcuna competenza in materia di legislazione ordinaria.

2. I progetti 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.

ART. 4.

(Composizione e durata).

1. 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, salvo proroga di sei mesi previo voto favorevole delle Camere con maggioranza qualificata dei due terzi.

2. I testi deliberati dall'Assemblea costituente sono sottoposti a *referendum* popolare confermativo entro tre 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 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).

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

2. Sono ineleggibili a membri dell'Assemblea costituente i parlamentari nazionali 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 ricopre una carica elettiva, salvo dimissioni esecutive 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 e 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 due preferenze di genere diverso in ogni circoscrizione.

2. Nell'elezione dei membri dell'Assemblea costituente è garantito l'equilibrio di genere, come pari rappresentanza tra donne e uomini.

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 costituzionale, 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 è effettuata dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri dell'Assemblea costituente e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione 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 due ai sensi di quanto disposto dall'articolo 8.

ART. 11.

(Programma elettorale).

1. I partiti, movimenti e 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 revisioni 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 sono elargiti contributi a titolo di finanziamento pubblico o di contributo elettorale.

CAPO III

ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO
DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

ART. 13.

(Insediamento dell'Assemblea costituente).

1. L'Assemblea costituente tiene le sue sedute a Roma, è convocata entro il trentesimo giorno successivo alla data di svolgimento delle elezioni e al suo insediamento è presieduta dal membro più giovane.

ART. 14.

(Organizzazione dei lavori).

1. L'Assemblea costituente elegge nella prima seduta un presidente, due vicepresidenti e due segretari secondo quanto 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.

ART. 15.

(Gruppi politici).

1. All'interno dell'Assemblea costituente possono essere costituiti gruppi politici.

2. I gruppi costituiti ai sensi del comma 1 non hanno diritto a contributi e a rimborsi. 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 commis-

sioni organizzate secondo i titoli o le sezioni della Costituzione in modo da garantire un'omogeneità della discussione.

2. Le commissioni di cui al comma 1 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 a essi connesse, si avvale delle risorse, delle strutture e del personale messo a disposizione dalle Camere e dal Governo.

CAPO IV

DISPOSIZIONE TRANSITORIA E FINALE

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 rinnovo delle Camere.

ART. 19.

(Disposizione finale).

1. Per quanto non previsto in materia di funzionamento dell'Assemblea costituente dalla presente legge costituzionale 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	Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria	Napoli
V Italia insulare	Sicilia e Sardegna	Palermo



17PDL0047980