

Istituzione di un'Assemblea per la riforma della Costituzione in deroga all'art. 138 Cost.

D'INIZIATIVA

Presentata il

ONOREVOLI COLLEGHI !-

LE RAGIONI DI UNA RIFORMA

È opinione largamente maggioritaria nel dibattito pubblico, alla luce di evidenze non revocabili in dubbio, che la seconda parte della Costituzione e il modello di architettura istituzionale da questa emergente non riescano più a fare fronte alle repentine sfide poste da una realtà politica, sociale, economica, culturale in accelerazione e radicalmente cangiante rispetto al modello originariamente previsto dai Costituenti.

L'instabilità dei governi è un dato che ha drammaticamente caratterizzato l'intera storia repubblicana, costituendo un insormontabile impedimento al progresso materiale e spirituale della società. È improcrastinabile l'esigenza di riformare l'ordinamento dello Stato, inidoneo a garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica. Il buon andamento e l'effettività dell'amministrazione dello Stato sono condizioni indefettibili per la tutela delle libertà e dei diritti degli individui di questo Paese.

La rimodulazione degli organi apicali dell'ordinamento non si pone in antitesi con la volontà dei Costituenti, ma ne rappresenta un naturale *continuum*. È nello spirito e nella

volontà di coloro che ci hanno restituito le libertà violate l'essenzialità della riforma. Le parole dei membri della Costituente irradiano lucenti le tenebre dell'attualità. Piero Calamandrei il 4 settembre 1946, in occasione dell'ordine del giorno Perassi sulla forma di governo, così si pronunciava: *“La democrazia, per funzionare, deve avere un Governo stabile: questo è il problema fondamentale della democrazia. Se un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato. [...] Premesso questo, quelle cautele pratiche che sono state suggerite da vari colleghi per garantire che nella repubblica parlamentare si abbia stabilità di governo, sono veramente efficaci a questo scopo?”*. Dichiarazioni profetiche, se rilette a distanza di settantacinque anni.

Massimo Severo Giannini, capo di gabinetto del Ministro per la Costituente Pietro Nenni e protagonista di quell'epoca di rinascita, constatò amaramente i limiti della Carta fondamentale: *“La terza parte della Costituzione, quella rubricata come “ordinamento della Repubblica”, costituisce la parte più estesa della Carta medesima, ed è anche quella meno felice. Se se ne levano le norme che trattano delle regioni, degli enti locali, e le garanzie costituzionali, è un prodotto alquanto mediocre. [...] Devo dire che appena la Costituzione fu approvata dall'Assemblea costituente*

fummo in parecchi a dire che quella costituzione non avrebbe funzionato, per l'esperienza storica che già si possedeva".

Riportare alla luce il pensiero di coloro che hanno fondato una stagione ispirata al riconoscimento delle libertà individuali è la premessa di qualsivoglia riforma costituzionale. La revisione dell'architettura istituzionale si pone nel solco dell'operato dei Padri dell'Italia repubblicana. Modificare la Parte Seconda della Costituzione, così da attribuire alle Istituzioni i poteri per mutare la realtà secondo i desideri e le speranze degli individui, è la piena realizzazione dello spirito Costituente. Una riforma che non oscuri e alteri, ma che completi e ottimizzi il lavoro dell'Assemblea costituente. È questo lo spirito del presente disegno di legge. Le ragioni di una profonda revisione dell'ordinamento della Repubblica sono manifeste. Gran parte delle trasformazioni meramente fattuali, incidenti direttamente e in maniera patente su forma di Governo e forma di Stato, e sul rapporto tra Governo, Parlamento e autonomie territoriali, non sono andate incontro a una rimodulazione del sistema istituzionale, la quale quindi appare non più rinviabile, al fine di un generale riallineamento della Carta costituzionale al mondo che siamo chiamati a vivere e alle sfide sempre più rilevanti che siamo chiamati ad affrontare.

Appare infatti chiaro come ci si sia trovati, nel corso degli anni, davanti risposte spontanee, fattuali appunto, le quali però hanno ingenerato il rischio di un non meditato moto di faglia potenzialmente incline a disarticolare la funzionalità dei pubblici poteri, non più nitidamente perimetrati.

Per questo si ritiene sia giunto il momento, non casualmente nella fase di ricostruzione del tessuto sociale italiano così duramente provato dall'incedere della pandemia, di un momento di profonda revisione volto alla riedificazione, e non alla mera, formalistica, ristrutturazione, della architettura istituzionale. Proprio la necessità sottesa alla riforma che qui viene proposta impone la limitazione dell'intervento alla individuazione dello strumento e del metodo, quale quello dell'Assemblea per la riforma della Costituzione, all'interno della quale veicolare un più ampio, approfondito, organico dibattito sui profili attinenti il merito.

LE LINEE GUIDA DELLA RIFORMA

Preliminarmente sembra d'uopo delineare la motivazione sottesa al ricorso allo strumento dell'Assemblea per procedere ad una riforma qualitativamente e quantitativamente estesa, involgente la intera seconda parte della Costituzione: in primo luogo, come in ogni momento storico di crisi, quale fu, fatte le dovute, debite contestualizzazioni, quello che portò alla approvazione della Costituzione, appare irrinunciabile uno spirito di genuina concordia nazionale e di unione, pur nella pluralistica diversità delle opzioni concettuali e della complessiva visione della cosa pubblica e della sua organizzazione. E d'altronde appare indubbio come l'Assemblea per la riforma della Costituzione, anche in termini puramente simbolici, rappresenti il momento in assoluto più alto immaginabile, coagulando quello spirito unitario funzionale ad una ripartenza del Paese invocata dalle più alte cariche istituzionali, a partire dal Presidente della Repubblica.

Proprio per l'alto profilo che qui si immagina si ritiene essenziale delineare l'ambito di operatività, il metodo complessivo, e non il merito che invece sarà rimesso alle distinte sensibilità che si incontreranno in una proficua dialettica riformatrice in seno alla Assemblea stessa.

Non si disconosce la profonda connessione tra Parte II e Parte I della Costituzione; ogni modifica dell'assetto istituzionale è comunque una modifica tale da ingenerare un sistema complessivo che finisce, inevitabilmente e funzionalmente, per incidere sulla forma e sulla sostanza dei diritti sussunti nella Parte I.

Proprio questo aspetto informa la *ratio* complessiva del senso, profondo, di voler istituire un consesso di puro spirito costituente, il più possibile alieno da elementi di partigianeria partitica e che al contrario attinga alle migliori sfumature del pensiero politico, nel senso più alto possibile.

Solo una Assemblea per la riforma della Costituzione, elettivamente legittimata e costituita, potrà decidere quale assetto prefigurare e in quale modo il nuovo assetto possa informare, in senso e contesto, i diritti che pur formalmente intoccati appare chiaro

assumeranno una differente fisionomia, nella rinnovata architettura istituzionale.

È in fondo questa la caratterizzazione che ha portato a ritenere di operare la deroga alle procedure di revisione di cui all'articolo 138 Cost., la cui operatività viene sospesa, per la parte che qui interessa, cioè la revisione della Parte II, in vigenza della Assemblea stessa.

Per quanto riguarda la composizione dell'Assemblea si è ritenuto di dover contemperare un numero sufficientemente rappresentativo delle realtà politiche, sociali e di opinione, portando da un lato a sintesi precedenti disegni di legge costituzionale che avevano opinato, ciascuno, per diversi numeri di componenti e arrivando a individuare il numero dei componenti in cento: come noto, in precedenza, il DDLC n. 2173 ne aveva previsti centocinquanta, il DDLC n. 2563 ne aveva prefigurati ottanta, il DDLC n. 3229 ne aveva invece delineati duecento, infine il DDLC n. 3244 ne aveva previsti cento e il n. 3287 novanta membri.

Il numero di cento appare preferibile, anche alla luce dell'intervenuta legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 che ha ridotto la composizione numerica del Parlamento: si tratta di un numero che quindi contempera la delicatezza dei richiesti interventi riformatori con la snellezza imposta dalla riforma costituzionale, confermata in sede referendaria.

Anche la stringente perimetrazione delle funzioni della Assemblea deve essere iscritta e letta nella idea generale sottesa alla sua stessa istituzione: concentrarsi sul riassetto della architettura istituzionale senza uscire da tale ambito.

In questo quadro deve essere letta la previsione di non autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica di eventuali disegni di legge costituzionale da parte del Governo, proprio al fine di evitare una sovrapposizione e che la Costituzione, e le ipotesi di riforma della stessa, possano divenire terreno di scontro.

Proprio l'elevato profilo che riguarda i componenti, a base elettiva, ha portato a ritenere preferibile in tema di status il riconoscimento delle prerogative e delle immunità parlamentari.

In merito al procedimento elettorale, si ritiene proprio per la natura della Assemblea, per il suo essere consesso di idee e opinioni piuttosto che connotazione partitica, di privilegiare la legge

italiana per la elezione del Parlamento europeo, legge 24 gennaio 1979, n. 18 e successive modificazioni, la quale ha impianto squisitamente proporzionale, prevede strutturalmente meccanismi di riconoscimento della parità di genere e di tutela adeguata delle minoranze linguistiche.

Da ultimo si segnala l'elemento topografico di localizzazione della sede istituzionale che si è voluto identificare con la sede del CNEL: si tratta di un espresso riconoscimento della valenza costituzionalmente riconosciuta del CNEL, quale organismo neutro rispetto alla ridefinizione dell'assetto istituzionale della Parte II della Costituzione.

IL CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Il testo si compone di 16 articoli.

L'articolo 1 disciplina i profili di istituzione della Assemblea, la sua finalità che è appunto orientata e limitata alla rimodellazione della Parte II della Costituzione, prevedendo quali limiti di revisione costituzionale i principi fondamentali dell'ordinamento, la Parte I della Costituzione e i diritti garantiti dalle convenzioni internazionali ratificate con legge dello Stato. Come si è già avuto modo di specificare, ogni modifica organica della Parte II finisce inevitabilmente per riverberarsi sul portato sostanziale anche delle libertà e dei diritti sussunti nella Parte I, proprio per questo da un lato si è affidata questa opera ad una Assemblea, e non a una commissione o a un comitato di saggi, e dall'altro lato si è ritenuto di specificare analiticamente il senso di una riforma che deve fisiologicamente migliorare e aggiornare il portato di quelle libertà e di quei diritti.

L'articolo 2 ancora la nomina dei membri dell'Assemblea alle elezioni politiche generali, immediatamente successive alla data di entrata in vigore della legge costituzionale che qui si propone. Sempre l'articolo 2, al comma 2, delinea compiti e poteri e soprattutto l'irrinunciabile cardine di una ridefinizione dell'assetto istituzionale in coerenza assoluta con la Parte I della Costituzione.

L'art. 3 specifica la caratterizzazione funzionale della Assemblea per la riforma della Costituzione, in maniera limitata al suo permanere in carica, ovvero la deliberazione

esclusivamente attinente alla revisione costituzionale. Il comma 2 dell'articolo 3 prevede che siano deferiti alla Assemblea eventuali progetti o disegni di legge di iniziativa parlamentare in materia costituzionale che durante l'Assemblea siano presentati alle Camere: in questo caso, gli stessi disegni o proposte esplicheranno valenza di atti conoscitivi, non potendo configurare vincolo per l'opera di revisione. Analogamente e per le medesime motivazioni, si prevede, al comma 3 dell'articolo 3, che il Presidente della Repubblica non autorizzi la presentazione di disegni di legge costituzionale da parte del Governo.

L'articolo 4 nei suoi tre commi delinea la composizione e la durata della Assemblea per la riforma della Costituzione, stabilendo in cento i suoi componenti e in un anno la sua durata, al fine da un lato di disancorare la sua vigenza rispetto a quella delle Camere e dall'altro lato di stabilirne una durata in carica sufficientemente lunga per una proficua opera di discussione, analisi, proposta, redazione e approvazione di un testo costituzionale. Particolarmente significativa appare la previsione conclusiva, al comma 3, a mente della quale lo scioglimento delle Camere dopo l'avvio dei lavori non importa lo scioglimento dell'Assemblea.

L'articolo 5 stabilisce i criteri di elettorato attivo e passivo.

L'articolo 6 delinea lo status dei componenti della Assemblea, modellandone la fisionomia sulle garanzie dei parlamentari, alla luce della rilevanza delle funzioni esercitate: ed è così che ogni membro rappresenterà la Nazione, ed eserciterà i propri compiti e le proprie attribuzioni senza vincolo di mandato e sotto l'usbergo protettivo dell'articolo 68 della Costituzione. Al fine di garantire l'autonomia e la libertà d'azione dei membri dell'Assemblea, è riconosciuta loro l'indennità prevista per i membri del Parlamento, previa delibera dell'Ufficio di Presidenza.

L'articolo 7 prevede le cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri della Assemblea, in modo tale da assicurare l'indipendenza indispensabile all'alta funzione esercitata

L'articolo 8 definisce l'elezione, stabilendo il suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto da esprimersi mediante unico turno elettorale. L'assegnazione dei seggi avviene mediante sistema proporzionale modellato sul

sistema della legge italiana per l'elezione del Parlamento europeo.

L'articolo 9 contiene le caratteristiche del procedimento elettorale, modellato sul sistema proporzionale puro per l'elezione del Parlamento europeo: la legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, prevede un sistema proporzionale capace di garantire il pluralismo delle idee politiche, di riconoscere la specificità delle minoranze linguistiche e la parità di genere, secondo quanto previsto dagli articoli 12 e 13 della legge n. 18/1979.

L'articolo 10 stabilisce la sede dell'Assemblea per la riforma della Costituzione nella attuale sede del CNEL, di cui verranno utilizzate le dotazioni strumentali e il relativo personale per le esigenze funzionali dell'Assemblea stessa.

L'articolo 11 definisce le modalità di insediamento entro trenta giorni dalla sua elezione: si stabilisce che essa all'atto dell'insediamento sia presieduta dal membro più anziano. La prima riunione è convocata dal Presidente della Repubblica.

L'articolo 12 stabilisce i criteri di organizzazione del lavoro e la nomina di un presidente, due vicepresidenti, tre segretari e due questori. Per i suoi lavori, l'Assemblea adotterà un suo Regolamento e applicherà i Regolamenti della Camera in quanto compatibili.

L'articolo 13 definisce la possibilità di istituzioni di Commissioni consultive in seno all'Assemblea.

L'articolo 14 delinea le risorse finanziarie e le dotazioni strumentali e le risorse umane: da un lato saranno utilizzate le strutture e il personale del CNEL, dall'altro lato il bilancio della Assemblea potrà dotarsi di risorse non superiori al 5% del bilancio di ciascuno dei due rami del Parlamento, che non saranno tratti dai bilanci delle camere ma messe a disposizione del Governo.

L'art 15 disciplina l'approvazione e la promulgazione della legge costituzionale. Il testo è validamente adottato se è approvato dall'Assemblea per la riforma della Costituzione con la maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi membri. Se non fosse raggiunta tale maggioranza, l'Assemblea sarebbe sciolta di diritto e decadrebbe. Al fine di garantire una coerente ed omogenea transizione verso il nuovo ordinamento costituzionale, l'entrata in vigore della legge è sospesa fino al termine della legislatura. Sempre in virtù dell'esigenza di

organicità e sistematicità della riforma, il comma 3 dispone che gli organi costituzionali modificati dall'Assemblea decadano contestualmente al termine della legislatura.

Chiude infine il testo l'art. 16, a mente del quale l'Assemblea utilizza per quanto compatibili i Regolamenti interni della Camera dei deputati, fino ad approvazione del suo Regolamento.