

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa del senatore BESOSTRI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 1996**

---

Istituzione di una Commissione per la revisione della Costituzione in deroga all'articolo 138 della Costituzione stessa, e per l'indizione di un *referendum* orientativo

---

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge .....	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - La Costituzione della Repubblica italiana è lungi dall'essere stata completamente attuata.

Gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, non sono scomparsi malgrado lo sviluppo economico senza precedenti dell'Italia, dopo le rovine della seconda guerra mondiale.

Vi è il fondato timore che l'enorme debito pubblico, l'inefficienza della pubblica amministrazione, il livello inadeguato dei servizi pubblici, lo stato della sanità, dell'assistenza, della previdenza, dell'istruzione e della formazione accrescono le differenze economiche e sociali.

Povertà vecchie e nuove, forme di esclusione sociale prima non sperimentate, le grandi sfide poste dall'internazionalizzazione dell'economia, dagli squilibri di sviluppo tra nord e sud del mondo, dai flussi migratori crescenti, dal contagio dei conflitti interetnici, dalla costruzione e consolidamento della democrazia nei paesi liberati dai regimi autoritari e totalitari esigono una ampia solidarietà nazionale e un rinnovo del patto tra uomini e donne, liberati dal fascismo, che è alla base del nostro ordinamento politico e civile e che trova espressione nella Costituzione repubblicana approvata il 22 dicembre 1947.

L'esigenza di adattare la Costituzione è tanto più possente in presenza di metodi di elezione maggioritari, che, ancorchè fortemente voluti dal popolo italiano in un libero *referendum*, richiedono forme di controllo e di contrappesi prima non necessari, in quanto il pluralismo di espressioni era tutelato da una rappresentanza proporzionale, che imponeva ampi accordi.

Purtroppo sul terreno della rappresentanza proporzionale si sono sviluppati instabilità ed inefficacia dei governi e ha prosperato l'intreccio tra politica ed affari, ben rap-

presentato dalla corruzione, che ha distrutto molti partiti al loro interno, prima ancora che le iniziative giudiziarie e l'indignazione popolare ne seppellissero i dirigenti.

La rappresentanza proporzionale, lungi dall'esaltare le differenze, ha costretto a coabitazioni forzate per assicurare una maggioranza a qualsiasi costo. Spesso ha cancellato le differenze tra maggioranza ed opposizione in compromessi saldati dalle compromissioni.

Le nuove leggi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato, come quelle per comuni e province, non hanno portato i benefici sperati e ciò non solo a causa della loro imperfetta e confusa formulazione.

Nei comuni e nelle province si è privilegiata la stabilità degli esecutivi a danno di ogni funzione di controllo e di decisione delle rappresentanze consiliari.

Nelle regioni la legge elettorale, di sospetta costituzionalità, è riuscita a sommare i peggiori difetti dei sistemi elettorali proporzionale e maggioritario, consentendo la sopravvivenza di piccole formazioni e distorcendo oltre ogni limite il rapporto tra voti e seggi.

Nel Parlamento eletto nel 1994 non si sono create chiare e nette maggioranze nelle due Camere. Le alleanze strumentali ed innaturali, che prima si dovevano fare dopo il voto, si è costretti a farle prima del voto, unicamente in omaggio al meccanismo di elezione. Con le elezioni del 1996 è risultata espressa una maggioranza relativamente più omogenea, grazie ad accordi di reciproca desistenza, ed al successo in determinate aree dell'Italia settentrionale di candidati e di liste autonome dai due schieramenti.

Dopo la delegittimazione senza distinzioni della politica, frutto non voluto ma inevitabile della tempesta giudiziaria, può seguire una delegittimazione della rappresentanza parlamentare e delle istituzioni repubbli-

cane, che abbia come sbocco più tragico la caduta della democrazia e, comunque, una crisi dei suoi valori, con l'illusione che le corporazioni, i gruppi di interesse organizzati, i tecnici e gli alti burocrati o nuovi uomini della provvidenza possano garantire, meglio della libera competizione di movimenti e partiti, il governo della nostra società.

La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme previste dalla Costituzione.

I *referendum* e le elezioni sono il modo naturale di espressione del popolo nel suo complesso, dei cittadini che rifiutino di essere ridotti a campione nei sondaggi di opinione.

Il rispetto della sovranità popolare richiede che il corpo elettorale sia chiamato a compiere le scelte decisive per il nostro ordinamento costituzionale, come fu la scelta tra monarchia e repubblica.

Il Parlamento ha il compito di affrontare la grave crisi della finanza pubblica e di garantire la posizione raggiunta dall'Italia tra i maggiori Stati industrializzati del mondo e di impedire che sia relegata in secondo piano nella costruzione dell'Europa comunitaria e nella sfida del suo allargamento ai paesi dell'Europa centrale ed orientale, ancora esclusi.

Non si può cambiare il carattere di fondo della Costituzione vigente cioè il suo essere il contratto comune e vincolante per tutti i cittadini, non espressione della maggioranza a danno della minoranza, non manifesto dei vincitori per l'umiliazione dei vinti.

Questo grande merito della Costituzione non può essere ignorato proprio quando nessuna forza politica significativa ha il coraggio di esaltare o soltanto rimpiangere il fascismo.

Questo Parlamento ha compiti urgenti da affrontare e risolvere, quale il *deficit* della finanza pubblica, gli adempimenti connessi alle tappe per l'unificazione europea e la disoccupazione. Vi è il pericolo che non vi siano le disponibilità ed i tempi necessari per la revisione della Costituzione da parte di questo Parlamento, anche a prescindere dalla lotta politica quotidiana. Se le norme

sulla pari condizione nella propaganda politica ed elettorale, sull'*anti-trust* e sulle incompatibilità non riescono ad essere adottate, vi è la dimostrazione dell'impossibilità di affrontare un argomento più vasto, quale è la revisione costituzionale. Da qui la necessità che una apposita Commissione per la revisione costituzionale affronti la riforma della Parte II della Costituzione sull'ordinamento della Repubblica e delle norme correlate, dopo aver ricevuto un preciso mandato del popolo italiano, che ne dovrà approvare i risultati.

Con il presente disegno di legge costituzionale si chiede che il popolo italiano sia chiamato a scegliere tra una forma di Stato federale o unitaria e tra una forma di Governo presidenziale o parlamentare e ad eleggere una Commissione per la revisione della costituzione di composizione ridotta, eletta con sistema proporzionale, che in un periodo di tempo prefissato elabori un progetto di riforma costituzionale da sottoporre a *referendum* di approvazione.

Nel periodo del loro incarico i componenti della Commissione sono incompatibili con qualsivoglia altro incarico o attività, pubblici o privati che siano.

Il progetto di revisione da sottoporre alla definitiva approvazione popolare sarà quello che avrà conseguito almeno il voto dei due terzi dei componenti della Commissione. Con il voto favorevole di entrambi i rami del Parlamento potrà essere sottoposto a *referendum* un controprogetto, che abbia ricevuto il voto di almeno un quarto dei componenti della Commissione.

Nel caso che nessun progetto raggiunga il *quorum* previsto, saranno sottoposti all'approvazione referendaria il progetto o i due progetti che abbiano conseguito il maggior numero di voti della Commissione, pari ad almeno un terzo dei suoi componenti.

Nell'ipotesi che nessun progetto raggiunga questo secondo *quorum* ridotto, saranno sottoposti a *referendum* i due progetti di revisione costituzionale elaborati dai componenti della Commissione, che avranno conseguito il maggior numero di voti in seduta congiunta del Parlamento nella com-

posizione prevista per la elezione del Presidente della Repubblica.

I lavori della Commissione non possono essere prorogati, salvo che con il voto della maggioranza assoluta dei suoi componenti e l'approvazione del Parlamento a maggioranza assoluta e, comunque, per un periodo non eccedente sei mesi.

I componenti dell'Assemblea sono eletti in più circoscrizioni sulla base di liste di candidati e con voto di preferenza senza vincolo di lista.

Nelle odierne regioni a Statuto speciale deve essere garantita l'elezione di componenti con residenza nella rispettiva regione o provincia da almeno due anni, antecedenti la data di promulgazione della presente legge, secondo il seguente riparto:

Valle d'Aosta .....	1
Provincia di Bolzano .....	1
Provincia di Trento .....	1
Friuli-Venezia Giulia .....	2
Sardegna .....	2
Sicilia .....	7

Per tale via è garantita la rappresentanza di specifiche realtà nazionali senza sacrificare il principio di proporzionalità.

Ai cittadini italiani residenti all'estero è garantita una apposita circoscrizione, cui sono riservati cinque rappresentanti.

I risultati del *referendum* orientativo sono vincolanti per la Commissione per la revisione costituzionale, se partecipa almeno i tre quarti degli elettori aventi diritto e la scelta indicata dagli elettori ottiene la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

La proposta di revisione costituzionale entra in vigore con la promulgazione dei risultati del *referendum* popolare di approvazione, cui abbiano partecipato almeno i tre quarti degli aventi diritto al voto, se consegue la maggioranza assoluta dei voti validi espressi.

In difetto è sottoposta al Parlamento in seduta comune nella composizione prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Al Parlamento, nella detta composizione, è sottoposto, senza facoltà di emendamenti, il progetto di revisione costituzionale, che ha conseguito la maggioranza dei voti validi espressi.

Il progetto di revisione costituzionale è approvato se ottiene il voto della maggioranza assoluta del Parlamento nella composizione prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Con la elezione della Commissione per la revisione costituzionale non viene creata una contrapposizione con il Parlamento e per sottolineare la cooperazione tra gli organi rappresentativi della sovranità popolare e lo stesso popolo sono stati previsti particolari *quorum* di partecipazione e di approvazione e l'intervento del Parlamento a conclusione dei lavori della Commissione ed anche dopo il *referendum* di approvazione, nel caso che non si raggiunga il *quorum* richiesto.

Tuttavia nella presente stesura si è tenuto conto dell'obiezione che un'Assemblea rappresentativa eletta per la revisione della Costituzione potrebbe assumere, comunque, poteri costituenti e per tale ragione, oltre che la differente terminologia usata (Commissione in luogo di Assemblea), che pure ha alta valenza politica e simbolica, sono stati previsti precisi meccanismi di controllo riservati ai componenti delle Camere ed al Presidente della Repubblica attraverso il ricorso alla Corte costituzionale.

Nella storia si possono ricordare l'Assemblea delle colonie inglesi del Nord America, che adottando la Dichiarazione di Indipendenza, diedero origine agli Stati Uniti o l'Assemblea generale degli Stati del Regno di Francia. Tali assemblee si arrogarono un potere costituente contro il potere costituito, ma ciò non può accadere con una Commissione, che nasce invece da una precisa volontà del Parlamento di riformare la Costituzione.

È dal potere costituente, in base all'ordinamento vigente, che sorge la proposta. L'elezione con un sistema proporzionale nasce dalla necessità di associare tutti alla elaborazione di un testo da sottoporre al popolo sovrano e non come contrapposizione ad

un Parlamento frutto in gran parte di un sistema maggioritario.

Si può obiettare che il potere costituente non può essere negato in base a norme dell'ordinamento esistente, quando la situazione politico-sociale è matura per cambiamenti profondi dell'ordinamento costituzionale. Se così è, può travolgere anche il nostro Parlamento e produrre perciò un nuovo ordinamento che nasca contro le istituzioni rappresentative della Repubblica.

I correttivi introdotti consistono nel privare la Commissione di una propria Presidenza e nell'estendere il controllo della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla attività della Commissione.

Sono stabiliti tempi precisi per la tenuta del *referendum* propositivo contestuale alla elezione della Commissione per la revisione costituzionale, la convocazione dell'Assemblea, la sottoposizione dei progetti all'approvazione dell'Assemblea e del Parlamento nei casi previsti, l'indizione del *referendum* propositivo e la eventuale successiva approvazione del Parlamento in seduta congiunta.

Si è scelto di far intervenire il Parlamento in seduta congiunta, in quanto questa è prevista per gli atti più solenni del Parla-

mento (elezione del Presidente della Repubblica, elezione dei componenti della Corte Costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura, per esempio) e, con una particolare composizione intesa ad associare le regioni, per l'elezione del Presidente della Repubblica.

La contrapposizione tra un procedimento straordinario per la revisione di una parte, la seconda, della Costituzione ed il procedimento ordinario ex articolo 138 della Costituzione è strumentale, perchè è proprio attraverso l'articolo 138 della Costituzione che si vuol dare vita alla Commissione per la revisione della Costituzione. Per evitare contrapposizioni, si può prevedere il concreto inizio dei lavori della Commissione con l'obiettivo di far coincidere la fine dei suoi lavori con l'ultimo anno di legislatura, cosicchè il rinnovo del Parlamento coincida con l'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Questa proposta vuole essere un contributo nel caso che il procedimento ordinario ex articolo 138 della Costituzione o la nomina di una Commissione bicamerale speciale non diano i frutti sperati in tempi brevi.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art. 1.***(Istituzione)*

1. È istituita una Commissione per la revisione della Costituzione quale organo straordinario e temporaneo.

**Art. 2.***(Competenze)*

1. Le competenze della Commissione sono limitate alla revisione, in deroga alle procedure previste dall'articolo 138 della Costituzione, della Parte II, Titoli I, II, III, IV, V della Costituzione.

**Art. 3.***(Elezione)*

1. La Commissione è eletta a suffragio universale, diretto, libero e segreto e con metodo proporzionale.

**Art. 4.***(Composizione)*

1. La commissione consta di ottantasette componenti, denominati commissari costituzionali, integrati da altri cinque componenti eletti dai cittadini italiani residenti all'estero e che all'estero esercitano il proprio diritto di voto.

2. Le regioni a statuto speciale costituiscono ciascuna una circoscrizione particolare.

3. La Valle d'Aosta e le province autonome di Bolzano e di Trento eleggono ciascuna un commissario costituzionale. Il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna eleggono

due commissari costituzionali, e la Sicilia sette.

Art. 5.

*(Comizi elettorali)*

1. I comizi elettorali sono convocati dal Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio dei Ministri entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 6.

*(Referendum orientativo)*

1. Contestualmente alla elezione è indetto un *referendum* orientativo sulla forma di Stato e la forma di governo.

2. Il quesito sulla forma di Stato è formulato sul binomio Stato federale-Stato unitario; il quesito sulla forma di governo sul binomio governo presidenziale-governo parlamentare.

3. I risultati del *referendum* sono vincolanti per la Commissione nel caso che ad esso partecipino almeno i tre quarti degli elettori iscritti nelle liste elettorali nazionali e la scelta abbia riportato la maggioranza degli aventi diritto al voto.

Art. 7.

*(Convocazione)*

1. La Commissione è convocata, entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti e dell'esito referendario, dal Presidente della Repubblica.

2. La seduta costitutiva è presieduta dal Presidente del Senato coadiuvato da un ufficio di presidenza composto dal Presidente della Camera e dai due vicepresidenti più anziani della Camera e dal vicepresidente più anziano del Senato.

3. L'ufficio di presidenza di cui al comma 2 resta in carica per la convalida degli eletti e fino alla elezione dell'ufficio di presidenza della Commissione.



4. La Presidenza decide inappellabilmente sulla presentazione di mozioni, risoluzioni, ordini del giorno e, sentiti i capigruppo della Commissione, stabilisce il calendario dei lavori.

#### Art. 8.

##### *(Regolamento della Commissione)*

1. La Commissione adotta a maggioranza un proprio regolamento. Fino all'adozione del regolamento si applica, in quanto compatibile, il regolamento del Senato della Repubblica.

2. Nel regolamento è determinata la composizione dell'ufficio di presidenza. Il numero dei vicepresidenti non può essere superiore a cinque, quello dei segretari a tre.

3. Successivamente la Presidenza è assicurata a turno del Presidente del Senato e dal Presidente della Camera ovvero dal vicepresidente della Commissione da essi designato. In assenza del Presidente di turno e di sua designazione presiede il vicepresidente anziano della Commissione.

4. Il vicepresidente anziano è il vicepresidente che ha ottenuto il maggior numero di voti e a parità di voti quello più anziano di età.

#### Art. 9.

##### *(Organico della Commissione)*

1. L'organico della Commissione è definito d'intesa dai Presidenti del Senato e della Camera con il distacco di personale proprio, nella proporzione di due terzi dalla Camera dei deputati e un terzo dal Senato, prioritariamente su richiesta degli interessati.

2. In via transitoria e fino alle istituzioni del proprio organico i servizi della Commissione sono assicurati dalla segreteria generale del Senato della Repubblica.

## Art. 10.

*(Convalide e ricorsi)*

1. Contro la convalida degli eletti e le operazioni elettorali è dato ricorso unicamente ai candidati che ritengono di non essere stati proclamati eletti illegittimamente.

2. Il ricorso è deciso dalla Corte costituzionale, quale giudice unico. Si applica, in quanto compatibile con l'unico grado di giudizio la legge 23 dicembre 1966, n. 1147, articoli 1 e 2, osservandosi i termini più lunghi tra quelli previsti.

## Art. 11.

*(Durata in carica)*

1. La Commissione dura in carica 365 giorni decorrenti dalla data della prima seduta.

2. Con decisione della maggioranza assoluta dei componenti, della Commissione, confermata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, la sua attività può essere eccezionalmente prorogata una sola volta per un periodo di centottanta giorni.

## Art. 12.

*(Requisiti di eleggibilità)*

1. I candidati devono essere in possesso dei requisiti per la elezione a deputato.

2. La funzione di Commissario costituzionale è incompatibile con qualsivoglia attività lavorativa dipendente o no o funzione elettiva o di nomina, che comporti una qualsivoglia indennità, rimborso o concessioni di benefici o utilità di qualsivoglia natura a pena di decadenza.

3. I dipendenti pubblici o privati hanno diritto alla conservazione del posto. I dipendenti pubblici sono collocati di diritto fuori ruolo senza assegni. Gli oneri sociali e previdenziali sono assunti a carico del bilancio della Commissione. I commissari costituzionali non possono essere amministratori

di società di persone o di capitali, nè sindaci o revisori dei conti.

Art. 13.

*(Indennità)*

1. Ai commissari costituzionali spettano le stesse indennità previste per i parlamentari, nella misura massima. Ai commissari costituzionali per tutto il tempo della permanenza in carica e per un anno dalla cessazione della funzione spetta una indennità integrativa e sostitutiva pari alla media dei redditi imponibili dichiarati nelle due ultime dichiarazioni dei redditi prima della elezione, se superiore all'indennità ordinaria.

2. Le sopraddette indennità sono soggette al trattamento fiscale previsto per le indennità dei membri del Parlamento.

Art. 14.

*(Progetti di revisione costituzionale)*

1. La Commissione elabora ed adotta uno o più progetti di revisione costituzionale da sottoporre al Parlamento e a successivo *referendum* approvativo.

2. Il progetto di revisione da sottomettere, alla definitiva approvazione popolare sarà quello che avrà conseguito almeno il voto dei due terzi dei componenti della Commissione. Con il voto favorevole di entrambi i rami del Parlamento potrà essere sottoposto a *referendum* un controprogetto, che abbia ricevuto il voto di almeno un quarto dei componenti della Commissione Costituente.

3. Nel caso che nessun progetto raggiunga il *quorum* previsto, saranno sottoposti al *referendum* il progetto o i due progetti che abbiano conseguito il maggior numero di voti della Commissione, pari ad almeno un terzo dei componenti.

4. Nell'ipotesi che nessun progetto raggiunga il *quorum* ridotto di cui al comma 3, saranno proposti a *referendum* i due progetti di revisione costituzionale elaborati dai

componenti della Commissione che avranno conseguito il maggior numero di voti in seduta congiunta del Parlamento nella composizione prevista per la elezione del Presidente della Repubblica.

5. Il Parlamento può far proprio uno dei progetti elaborato dalla Commissione ovvero adottare un proprio progetto organico. Il Parlamento può altresì raccomandare l'approvazione di uno dei progetti elaborati dalla Commissione.

6. Il progetto approvato dal Parlamento deve essere comunque sottoposto a *referendum*.

#### Art. 15.

##### (Referendum *approvativo*)

1. I progetti di revisione costituzionale adottati ai sensi dell'articolo 14 sono senza indugio comunicati contestualmente alle Camere ed al Presidente della Repubblica per l'indizione del *referendum* popolare entro il termine di novanta giorni decorrenti dalla comunicazione.

2. La proposta di revisione costituzionale entra in vigore con la promulgazione dei risultati del *referendum* popolare di approvazione, cui abbiano partecipato almeno i tre quarti degli aventi diritto al voto, se consegue la maggioranza assoluta dei voti validi espressi.

3. In difetto è sottoposta, senza possibilità di emendamenti, al Parlamento in seduta comune nella composizione prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica la proposta di revisione che ha conseguito il maggior numero di voti nel *referendum* popolare.

4. La proposta di revisione costituzionale è approvata se ottiene il voto della maggioranza assoluta del Parlamento nella composizione prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica.

#### Art. 16.

##### (Rimborso spese elettorali)

1. Con legge sono stabiliti i rimborsi per le spese elettorali delle liste e dei candidati.

## Art. 17.

*(Anticipazione spese elettorali)*

1. Per lo svolgimento della propaganda elettorale, a loro richiesta, è assegnata alle liste ammesse alla elezione un contributo anticipato nella misura fissata dalla legge.

## Art. 18.

*(Presentazione liste)*

1. Per la presentazione delle liste oltre che le sottoscrizioni di cittadini elettori è richiesta quella di consiglieri comunali, provinciali o regionali o di parlamentari in misura fissata dalla legge, per garantire una ampia partecipazione unicamente di gruppi sociali significativi. In ogni caso va garantita la possibilità di presentare liste sostenute da gruppi parlamentari costituiti secondo i rispettivi regolamenti, o da almeno trenta parlamentari.

## Art. 19.

*(Delega al Governo)*

1. Sulla base dei principi della presente legge e di quelli desumibili dalle leggi sulla elezione della Camera dei deputati e per l'indizione e organizzazione dei *referendum* popolari il Governo è delegato ad emanare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo delegato per la organizzazione della elezione e del *referendum*, il finanziamento della campagna elettorale e referendaria, la regolamentazione dei soggetti elettorali e la determinazione dei requisiti di eleggibilità dei candidati. Nello stesso termine il Governo emana i necessari regolamenti.

2. Il decreto delegato prevede, altresì, ad individuare i mezzi di finanziamento necessari per l'esecuzione della presente legge costituzionale.





