# CAMERA DEI DEPUTATI N. 677

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARTINAZZOLI, GITTI, CRISTOFORI, ZARRO, ZOLLA, SANGALLI, RUSSO RAFFAELE, ZUECH, AUGELLO, BALESTRACCI, CARRUS, FAUSTI, FORNASARI, GRIPPO, PORTATADINO, SARTI, SILVESTRI, USELLINI, ZANIBONI, ALESSI, ANDREOLI, ANSELMI, ANTONUCCI, ARMELLIN, ASTONE, AZZARO, AZZOLINI, BATTAGLIA PIETRO, BODRATO, BONFERRONI, BORRA, BORRI, CACCIA, CAFARELLI, CAMPAGNOLI, CARELLI, CASATI, CASINI PIER FERDINANDO, CASTAGNETTI PIERLUIGI, CHIRIANO, COBELLIS, COLONI, D'ANGELO, DEGENNARO, DEL MESE, FERRARI BRUNO, FRONZA CREPAZ, GALLI, GARAVAGLIA, GELPI, LAMORTE, LATTANZIO, LEONE, LUCCHESI, LUSETTI, MANCINO VINCENZO, MANFREDI, MENSORIO, MERLONI, MICHELI, NAPOLI, NICOTRA, ORSENIGO, PAGANELLI, PATRIA, PELLIZZARI, PERANI, PIREDDA, QUARTA, RABINO, RADI, RAVASIO, REBULLA, RICCI, RICCIUTI, RIGHI, RIVERA, ROSINI, SENALDI, SINESIO, STEGAGNINI, TORCHIO, URSO, VAIRO, VECCHIARELLI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOPPI, ZOSO**

*Presentata l'8 luglio 1987*

Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Con il presente progetto di legge costituzionale si pone un altro tassello di quell'ampio mosaico normativo che dovrà costituire la riforma delle istituzioni.

La logica di fondo che ispira il presente progetto di legge si identifica nell'accrescimento della efficienza della funzione parlamentare, sia sul versante legislativo, sia sul versante dell'attività di controllo. L'incremento di efficienza della funzione parlamentare, che indubbiamente rappresenta un obiettivo importante in un disegno di riforma delle istituzioni, viene perseguito in questo progetto di legge mediante una semplificazione dell'*iter legis* e attraverso un potenziamento dell'attività di controllo.

Per quanto riguarda l'aspetto dello snellimento del procedimento legislativo, che rappresenta un'esigenza inscindibile connessa con una maggiore « produtti-

vità » parlamentare, va sottolineato il ricorso al cosiddetto istituto del « silenzio-assenso », che dal campo del diritto amministrativo transita così in quello del diritto parlamentare. Attraverso questo istituto, si consegue l'obiettivo di una drastica riduzione dei tempi parlamentari, senza peraltro vanificare le garanzie proprie del sistema bicamerale, le quali restano invece pienamente applicabili, sia pure non in modo automatico, ma su precisa scelta di un'Assemblea del Parlamento, oppure su materie predeterminate in relazione alla loro rilevanza. Tale rilevanza è costituita dai caratteri oggettivi delle leggi da approvare, che concernono la materia costituzionale, quella elettorale, la categoria di quelle che il Mortati definisce « leggi di indirizzo politico » ed infine l'individuazione delle materie e dei princìpi fondamentali, nel cui ambito è consentito al Governo di esercitare il proprio potere normativo anche in deroga alle leggi vigenti.

Secondo lo schema, pertanto, previsto da questa proposta di legge, il procedimento legislativo « monocamerale » dovrebbe divenire, nella prassi, la regola generale, salvo restando il procedimento « bicamerale » per le leggi ora indicate e per tutte le altre eventuali leggi, alle quali una Camera non ritenga, per motivi di opportunità politica, applicabile il cosiddetto « silenzio-assenso ». Ma anche in questa ultima ipotesi si evita la defatigante *navette* tra una Camera e l'altra, disponendo che il « rinvio » del disegno di legge all'Assemblea che non lo ha approvato possa essere effettuato *una tantum*.

Accanto alla modifica del procedimento legislativo, questo progetto di legge prevede anche una revisione dell'articolo 82 della Costituzione, sia attraverso l'innalzamento a livello costituzionale della funzione ispettiva e di controllo del Parlamento sul Governo e la Pubblica amministrazione, sia attraverso la possibilità di istituire uno o più Commissari d'inchiesta, in luogo delle attuali Commissioni di inchiesta.

Anche in questo caso, la logica che si è intesa perseguire è stata quella dell'incremento della funzione parlamentare, poiché elevare a materia costituzionale la funzione ispettiva e di controllo delle Camere non ha soltanto valore simbolico, ma invece comporta inevitabilmente, sul piano della prassi, un indubbio rafforzamento derivante dal carattere di « doverosità » insito nella previsione costituzionale e dalla individuazione, sia pure a titolo non tassativo, dei settori in cui deve esercitarsi tale funzione. È facile così prevedere che, in ossequio a tale norma costituzionale, nei regolamenti parlamentari saranno introdotti più penetranti strumenti di controllo, in grado di assicurare una effettiva continuità, in luogo dell'attuale episodicità, di questa attività sempre più importante nel raccordo Parlamento-Governo.

Nella stessa logica di efficienza, del resto, si iscrive la previsione di istituire uno o più Commissari di inchiesta, così da superare lo schermo del carattere necessariamente proporzionale delle attuali Commissioni di inchiesta, che spesso finisce con il rappresentare un ostacolo allo svolgimento di effettive indagini, svuotandone così ogni significato.

Per quanto riguarda i modi di svolgimento della funzione legislativa e di quella di controllo, in questo progetto di legge si persegue, in coerenza con i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, un obiettivo di « bicameralismo differenziato », non però attuato secondo una ripartizione rigida e predeterminata di materie, bensì attraverso un meccanismo *souple* che lasci emergere, nel pieno rispetto dell'autonomia parlamentare, le eventuali scelte « vocazionali » di ciascuna Assemblea. Si è infatti temuto che la rigida attribuzione ad una Camera di funzioni di legislazione e all'altra Camera di funzioni di controllo potesse comportare, oltre a immotivati ruoli prefissati per i membri del Parlamento, in sostanziale contrasto con la loro eguale capacità di rappresentare la Nazione, forme di discrasia tra le due Camere nello svolgimento concreto delle

loro attività. Si è preferito perciò prevedere che l'assegnazione a ciascuna delle due Camere delle funzioni predette avvenga, volta per volta, su designazione congiunta dei loro Presidenti, previo parere di una Commissione di coordinamento bicamerale costituita secondo apposite norme regolamentari. È appena il caso di dire che questo meccanismo flessibile di assegnazione, pienamente rispettoso dell'autonomia parlamentare, da un lato, consente che il lavoro parlamentare venga puntualmente distribuito tra le due Assemblee nel modo più congruo possibile, e, dall'altro, non esclude, ma anzi può agevolare, naturalmente in via di fatto, forme di specializzazione per ciascuna Camera.

La razionalizzazione delle funzioni che si cerca di attuare con questo progetto di legge dovrebbe comportare una maggiore efficienza ed una migliore trasparenza dell'attività parlamentare: in definitiva, un potenziamento dell'istituzione Parlamento, così come si potenzia l'istituzione Governo, mediante la razionalizzazione, sia pure a livello di legislazione ordinaria, delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo il disegno di legge approvato alla Camera nella precedente legislatura.

Ma il rafforzamento del Parlamento non si persegue solo attraverso la semplificazione dell'*iter legis* o il potenziamento e la razionalizzazione dell'attività ispettiva e di controllo, ma anche attraverso una diminuzione dell'attività legislativa, per così dire, di carattere « minuto ». In questo senso, la previsione, a livello costituzionale, di forme di « delegificazione » non può che essere estremamente positiva. Tanto più se a tale delegificazione si accompagna, in un quadro di coerenza, la previsione di un incremento della potestà normativa delle Regioni e, entro limiti prefissati, della autonomia delle parti sociali, nonché una diversa configurazione, a livello costituzionale, della decretazione d'urgenza del Governo.

È certo peraltro che l'obiettivo di incrementare l'efficienza dell'azione parlamentare va conseguito anche attraverso una congrua riduzione dei membri del Parlamento e, al limite, forse anche attraverso una modifica dei criteri di composizione del Senato, che privilegiano sia l'apporto di elevate competenze, sia la rappresentatività specifica di categorie ed interessi particolarmente degni di protezione, ma si tratta di svolgimenti successivi di uno stesso disegno, diretto soprattutto ad una razionale deconcentrazione dei lavori parlamentari.

In questo senso, va osservato che il testo proposto dovrà trovare la sua definitiva formulazione non solo, come è ovvio, in sede di dibattito parlamentare, ma anche in connessione con altri progetti diretti a realizzare una congrua ed organica riforma delle istituzioni.

# PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 70. — La funzione legislativa appartiene al Parlamento.

Essa è esercitata collettivamente dalle due Camere in materia costituzionale, elettorale, di approvazione dei bilanci e dei consuntivi, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, nonché di delegazione legislativa.

È richiesta altresì l'approvazione di entrambe le Camere per le leggi che, nelle materie non coperte da riserva di legge assoluta, definiscono gli ambiti e stabiliscono i princìpi fondamentali sulla base dei quali il Governo può esercitare il potere normativo anche in deroga alle leggi ordinarie.

Per tutte le altre materie, la funzione legislativa è esercitata dalla Camera alla quale il relativo disegno di legge sia stato assegnato, secondo le norme dei regolamenti, dai Presidenti delle Camere, sentita una Commissione di coordinamento costituita da deputati e senatori. Resta salva la facoltà dell'altra Camera di richiedere, ai sensi del quinto comma dell'articolo 72, l'esame del disegno di legge già approvato ».

ART. 2.

1. All'articolo 72 della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

« Ogni disegno di legge approvato da una Camera è immediatamente trasmesso all'altra Camera; esso si intende, ai sensi del terzo comma dell'articolo 70, approvato in via definitiva, dopo trenta giorni dalla trasmissione, salvo che, entro lo stesso termine, almeno un terzo dei com-

ponenti dell'altra Camera chieda, per una sola volta per ciascun disegno di legge, che questo venga sottoposto all'approvazione anche della propria Camera di appartenenza.

I Presidenti delle Camere possono stabilire, sentita la Commissione di coordinamento prevista dall'articolo 70, che un determinato disegno di legge sia sottoposto, al di fuori dell'ipotesi prevista nel comma precedente, all'esame e all'approvazione di entrambe le Camere. Tale procedimento è inoltre sempre prescritto nel caso di mancato accordo tra i Presidenti delle Camere sulla scelta della Camera alla quale assegnare l'esame di un disegno di legge ».

ART. 3.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 82. — Le Camere svolgono funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante interrogazioni, interpellanze e altri strumenti previsti nei regolamenti.

Le Camere esercitano funzioni di controllo nei confronti del Governo e della Pubblica amministrazione secondo criteri di ripartizione stabiliti dai rispettivi Presidenti, sentita la Commissione di coordinamento prevista dall'articolo 70. In particolare, le Camere controllano l'esercizio dei poteri normativi del Governo, il funzionamento degli enti pubblici, l'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti, l'attuazione delle politiche comunitarie, l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni, i criteri di scelta per le nomine pubbliche, l'attuazione delle leggi.

Le Camere possono disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nominano commissioni d'inchiesta composte secondo i regolamenti. Il Presidente di ciascuna Camera, d'intesa con i

gruppi parlamentari, può nominare in luogo della Commissione, uno o più Commissari parlamentari. La Commissione d'inchiesta o i Commissari parlamentari procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ».