CAMERA DEI DEPUTATI N. 2027

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, DE LORENZO, SERRENTINO, STERPA

Presentata il 9 dicembre 1987

Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il tema delle riforme istituzionali è sempre assai vivo nel dibattito politico, dopo l'ampio confronto che si è sviluppato in Parlamento nella IX legislatura, prima nella Commissione bicamerale costituita *ad hoc*, poi nella I Commissione della Camera dei deputati che aveva cominciato a discutere le proposte presentate da vari gruppi su una materia centrale del disegno riformatore, qual è la riforma del Parlamento.

Proprio da quest'ultimo punto riteniamo si debba ripartire nella presente legislatura, per pervenire finalmente a risultati concreti, che rimettano le nostre istituzioni al passo con i tempi, in modo da corrispondere alle esigenze di una società sempre piu complessa e articolata. Non c'è dubbio che, a questo fine, la riforma del Parlamento assume un carattere assolutamete prioritario; proprio la scarsa funzionalità delle istituzioni parlamentari è infatti alla base di altre disfunzioni che si sono sviluppate « a catena » nel nostro sistema istituzionale: l'asperità e la complessità dei procedimenti decisionali, l'inflazione legislativa accompagnata dalla difficoltà di elaborare e aggiornare continuamente la nuova legislazione, le diseconomie determinate da un « bicameralismo perfetto » che impone una moltiplicazione di procedure e dibattiti spesso soltanto ripetitiva e rituale, l'abuso dei decreti-legge e l'ulteriore paralisi che esso determina nei lavori delle Camere, le funzioni di « supplenza » normativa che sono state in questa situazione attribuite alla Corte costituzionale, alla magistratura e persino ai *referendum* popolari, e così via. Di talché appare ragionevole ritenere che

solo migliorando decisamente la funzionalità delle Camere si potrà dare avvio ad una organica e coerente revisione anche delle altre istituzioni costituzionali.

Il dibattito che si è finora svolto, a livello parlamentare, a livello dottrinario, a livello di pubblica opinione, sembra indicare con chiarezza la via da seguire in questa materia: mantenimento del bicameralismo, nonostante le indubbie suggestioni della formula monocamerale (che comporta però il pericolo della dittatura di assemblea e di un ulteriore, e non certo auspicabile, depotenziamento dell'Esecutivo); trasformazione dell'attuale « bicameralismo perfetto » in un « bicameralismo differenziato », e differenziato non tanto nella struttura e nella composizione delle due Assemblee, che dovrebbero comunque conservare pari dignità e responsabilità politica, quanto piuttosto nelle loro funzioni, nel senso di specializzare la Camera dei deputati nell'attività legislativa e il Senato della Repubblica nell'attività di controllo del Governo e della pubblica amministrazione (con particolare riguardo alla politica estera, alla spesa pubblica e al collegamento con le autonome regionali e locali). Su questa stessa via, appare opportuno rivedere anche per altri aspetti il procedimento di formazione delle norme e, più in generale, tutto il sistema delle fonti, sia riformando drasticamente il decreto-legge e la legislazione d'urgenza, sia avviando un processo di delegificazione che liberi il Parlamento dalla funzione di provvedere alla normativa applicativa e di dettaglio, da attribuire al Governo o alle regioni, e alla normativa su materie che possono essere utilmente devolute all'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali.

La presente proposta di legge costituzionale vuole offrire uno strumento agile e compatto per perseguire prioritariamente questo obiettivo, sulla base delle proposte a suo tempo elaborate dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, ma limitando il campo alla modifica di soli sei articoli della Costituzione, in modo da dare al discorso una consistenza realistica e tale da incidere su alcuni punti realmente qualificanti del sistema, e così preparando anche le altre riforme che dovranno conseguentemente seguire.

Nella presente proposta non sono invece incluse altre norme di carattere più strettamete procedurale, come quelle relative al voto segreto, al contingentamento dei tempi nelle discussioni (anche al fine di attuare alcune delle nuove norme costituzionali qui previste), ai *quorum* necessari per certe procedure parlamentari, ecc.: norme che, a nostro parere, dovranno trovare piu opportunamente posto in modifiche dei regolamenti parlamentari.

Con l'articolo 1 si propone pertanto un testo interamente sostitutivo dell'attuale articolo 70 della Costituzione, finalizzato ad attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa; mentre con il successivo articolo 6 si intende attribuire al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo. Le attuali modalità di esercizio della funzione legislativa da parte delle due Camere sarebbero conservate, data la loro rilevanza, per alcune categorie di leggi « bicamerali », elencate nel secondo comma del nuovo testo proposto per l'articolo 70. Per tutte le altre materie la funzione legislativa sarebbe esercitata dalla Camera dei deputati; per altro, entro quindici giorni dall'approvazione di un progetto di legge da parte della Camera, il Governo o un congruo numero di senatori potrebbero chiedere, per una sola volta per ciascun progetto di legge, che esso sia esaminato dal Senato. In tal senso il Senato, entro i trenta giorni successivi, potrà rinviare il progetto con proposte di modificazione alla Camera, che si dovrà pronunciare su di esse in via definitiva entro trenta giorni. A queste nuove modalità di esame dei progetti di legge il successivo articolo 3 modificativo dell'attuale articolo 73 della Costituzione, armonizza anche le disposizione relative alla promulgazione. Il sistema è ispirato all'intento di consentire una rapida risposta legislativa da parte

del Parlamento alle domande provenienti dalla società, dando spazio anche (con il terzo comma del nuovo testo dell'articolo 70 della Costituzione) ad un principio di *deregulation* che, unitamente al decentramento legislativo, potrà decongestionare l'attività normativa delle Camere.

L'articolo 2, modificativo dell'articolo 72 della Costituzione, va esaminato in correlazione con l'articolo 4, nella parte in cui propone una integrale riformulazione dell'articolo 77 della Costituzione, relativo ai decreti-legge. Quest'ultima norma intende risolvere radicalmente il problema della decretazione d'urgenza, divenuto ormai il problema centrale del nostro sistema normativo, riconducendo il decreto-legge alla sua natura di « ordinanza di necessità », utilizzabile soltanto in poche ipotesi determinate (calamità naturali, sicurezza nazionale, norme finanziarie che debbano entrare immediatamete in vigore). Entro questi limiti dovrebbe essere conservata l'attuale disciplina, ma con importanti correttivi, come il divieto di emendabilità e il divieto di reiterazione. Per rispondere invece alle esigenze cui attualmente si cerca di sopperire mediante l'uso e l'abuso del decreto-legge, l'articolo 2 prevede una « corsia preferenziale » in Parlamento per i provvedimenti legislativi che la maggioranza di Governo consideri urgenti per l'attuazione del suo programma; per tali provvedimenti dovrebbe essere previsto il contingentamento dei tempi di discussione, con l'indicazione di un termine finale non superiore a 60 giorni per esaurirne l'esame. Questa procedura darebbe reale efficacia alla dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge, da adottarsi a maggioranza assoluta; pertanto, pur avendo principalmente lo scopo di fornire al Governo e alla sua maggioranza gli strumenti per una rapida approvazione di progetti di legge ritenuti urgenti, essa potrebbe essere adottata anche per progetti di legge d'iniziativa non governativa.

Con una modifica all'ultimo comma dello stesso articolo 72 si propone di ricomprendere le leggi che comportino spese o riduzioni di entrate fra quelle per le quali è sempre richiesta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, con esclusione quindi del procedimeto decentrato di approvazione in Commissione in sede legislativa o deliberante. È da ricordare a questo proposito che il procedimento di approvazione diretta delle leggi da parte delle Commissioni specializzate per materia al di fuori di ogni controllo delle Assemblee plenarie, così com'è praticato in Italia, non trova riscontro in nessun altro ordinamento parlamentare. Per quanto riguarda piu specificamente le leggi di spesa, esse rappresentano spesso il frutto di intese settoriali o corporative realizzate nel chiuso delle Commissioni, che poi hanno l'effetto di irrigidire e proiettare nel tempo nuovi e non più reversibili flussi di spese correnti. L'obbligo dell'esame in Assemblea plenaria, se potrà certo determinare inizialmente un sovraffollamento del calendario di quest'ultima, varrà indubbiamente nel tempo a disincentivare e a sfoltire le iniziative legislative che comportino oneri per il bilancio dello Stato; comunque, gli eventuali inconvenienti sarebbero largamente compensati dal vantaggio di poter valutare tali iniziative in una sede unitaria, sotto il profilo della priorità, della congruità e del necessario coordinamento degli interventi finanziari.

L'articolo 3 modificativo dell'articolo 73 della Costituzione si propone – come già chiarito – di adeguare la promulgazione delle leggi al nuovo procedimento di approvazione monocamerale introdotto dall'articolo 1.

Con gli articoli 4 e 5 oltre a riformulare l'articolo 77 della Costituzione in relazione alla nuova disciplina della decretazione d'urgenza, si propone di introdurre un articolo, il 77-*bis*, per razionalizzare tutta la materia della normazione regolamentare, in modo da favorire la delegificazione e il decentramento legislativo e consentire così al Parlamento di avere il tempo necessario per occuparsi finalmente delle « grandi leggi » (codici, ordinamento giudiziario, ordinamento

delle autonomie locali, finanza locale, leggi bancarie, ecc.) e della legislazione di principio. La normazione applicativa e di dettaglio dovrebbe essere pertanto attribuita al Governo o alle regioni (quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale), mediante una « riserva di regolamento » per la normazione applicativa, mediante deleghe permanenti o deleghe *ad hoc* per la normazione di dettaglio. Per la normativa regolamentare dovrebbero essere per altro previsti adeguati controlli parlamentari e giurisdizionali; in particolare, i regolamenti autorizzati dal Parlamento non potrebbero entrare in vigore senza che il Parlamento li approvi – tacitamente o esplicitamente – o sia messo comunque in condizione di respingerli (ma non di modificarli, per evitare l'insorgere di nuove forme abnormi di « legislazione contrattata » tra Parlamento e Governo). Resta fermo che il decreto governativo, acquistando « forza di legge », sarà comunque sottoposto al normale controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

L'articolo 6, sostitutivo dell'articolo 80 della Costituzione, si propone di dare reale sostanza alla partecipazione parlamentare alle grandi scelte di politica estera, da un lato estendendo il controllo del Parlamento a tutti gli accordi e trattati di natura internazionale, compresi quelli « in forma semplificata », oggi largamente diffusi nella prassi, e d'altro lato rendendo meramente eventuali le autorizzazioni alla ratifica che oggi hanno spesso per oggetto trattati di scarsissimo rilievo politico, costituzionalmente soggetti a tale procedura: e così contribuendo a decongestionare il calendario parlamentare da una serie di adempimenti puramente rituali.

Secondo la nuova normativa il Governo dovrà dare notizia al Senato – cui si attribuiscono pertanto competenze particolari in materia di politica estera – di tutti gli accordi o trattati, prima della loro sottoscrizione. Il Senato potrà prenderli in esame entro un determinato termine o autorizzarli tacitamente, anche ai fini della ratifica (salvo gli accordi che comportano variazioni del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi e quelli relativi all'assunzione di obblighi militari, per i quali sarà sempre necessaria la legge bicamerale di ratifica).

Lo stesso articolo, accogliendo una richiesta da tempo avanzata dalla dottrina internazionalistica, sancisce la costituzionalizzazione del principio per cui l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza ai trattati internazionali debitamente conclusi, ai quali pertanto non si potrà derogare con legge ordinaria (se non, ovviamente, in caso di recesso o denuncia). Analoga precisazione si ritiene di dover introdurre in Costituzione per la normativa comunitaria, così ribadendo la definitività delle scelte compiute dal nostro paese nel senso della dilatazione dello Stato-nazione al di là dei vecchi sistemi della sovranità assoluta, in attuazione della lungimirante norma di cui all'articolo 11 della Costituzione; e ponendo le premesse per un migliore e più organico raccordo tra l'ordinamento interno e quello comunitario, qual è auspicabile nel momento in cui anche in sede CEE si intraprende la via della riforma istituzionale postulata dal rapporto Spinelli.

L'articolo 7, sostitutivo dell'articolo 82 della Costituzione, disciplina in modo nuovo l'esercizio, da parte del Parlamento, della funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione.

In particolare, in questo campo, dovrebbero essere specificamente attribuiti al Senato i seguenti compiti: controllare il funzionamento della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; controllare l'esercizio dei poteri normativi del Governo; controllare l'attuazione e l'efficacia delle leggi; esprimere, nei casi previsti dalla legge, il proprio parere sulle nomine pubbliche di competenza del Governo; controllare, in collegamento funzionale con la Corte dei conti, l'andamento della spesa pubblica; controllare l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e

degli altri enti territoriali; controllare l'attuazione delle politiche comunitarie; decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo intenda promuovere, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione, nei confronti di leggi regionali; svolgere inchieste (le quali pertanto sarebbero riservate al Senato), mediante una Commissione nominata tra i suoi componenti a norma di regolamento o mediante uno o più Commissari, i quali procederebbero alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

La Camera dei deputati continuerebbe a svolgere funzioni di sindacato ispettivo nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante gli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza; gli stessi strumenti, ovviamente, potrebbero continuare ad essere utilizzati, aggiuntivamente agli altri, anche dal Senato.

La funzione di controllo, che va assumendo sempre crescente importanza nei Parlamenti moderni e che nel nostro Parlamento è stata fin qui svolta in modo abbastanza episodico e complessivamente insoddisfacente, troverebbe così una precisa e articolata configurazione nel testo costituzionale, a garanzia di un corretto rapporto tra Parlamento e Governo. La sua sostanziale concentrazione nel Senato ne rafforzerebbe l'efficacia e renderebbe meglio agibili le sanzioni proprie del sistema democratico rappresentativo e quelle che potranno essere previste dal regolamento del Senato per garantire gli effetti del controllo.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

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

« ART. 70. — La funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, nei casi e nei modi stabiliti dal presente articolo.

Debbono essere esaminate ed approvate in identico testo da entrambe le Camere le leggi costituzionali ed elettorali, le leggi concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni costituzionali, le leggi di bilancio o impositive di tributi, le leggi che prevedono sanzioni penali restrittive della libertà personale, le leggi relative alla tutela delle minoranze linguistiche, le leggi di attuazione degli articoli 7 e 8, le leggi di cui al secondo comma dell'articolo 77-*bis*, le leggi che determinano i princìpi generali di cui all'articolo 128, le leggi di approvazione di statuti regionali, le leggi di conversione in legge di decreti-legge, le leggi che autorizzano la ratifica degli accordi o trattati internazionali di cui al terzo comma dell'articolo 80.

Con leggi approvate da entrambe le Camere possono essere stabiliti i princìpi fondamentali nell'ambito dei quali determinate materie sono riservate all'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali.

Per le leggi diverse da quelle indicate ai commi precedenti la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. Tuttavia il Governo o un terzo dei senatori possono chiedere, entro quindici giorni dall'approvazione di un progetto di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il progetto con proposte di modificazione alla Camera dei deputati, che si deve pronun-

ciare su di esse in via definitiva entro trenta giorni. In caso di progetti di legge dichiarati urgenti i termini suddetti sono ridotti della metà. I regolamenti della Camera e del Senato definiscono le modalità atte ad assicurare l'osservanza dei termini sopra indicati ».

ART. 2.

1. All'articolo 72 della Costituzione il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i progetti di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, su richiesta del Governo o di un terzo dei membri della Camera davanti alla quale sono stati presentati, con votazione a maggioranza assoluta. In tal caso i competenti organi parlamentari decidono, nell'ambito della programmazione dei lavori, la durata della discussione, i tempi di intervento e il termine entro il quale deve essere concluso l'esame del progetto di legge, termine che non può essere complessivamente superiore a sessanta giorni. Questa procedura non può essere utilizzata per provvedere in materia costituzionale od elettorale né per l'approvazione di bilanci o consuntivi ».

2. All'ultimo comma dell'articolo 72 sono aggiunte in fine le seguenti parole: « nonché per quelli che comportano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate ».

ART. 3.

1. All'articolo 73 della Costituzione, dopo il secondo comma, è inserito il seguente:

« Per le leggi di cui può essere richiesto l'esame da parte del Senato della Repubblica a norma del terzo comma dell'articolo 70, la promulgazione avviene non prima del quindicesimo giorno dall'approvazione da parte della Camera dei deputati. Se l'esame da parte del Senato è richiesto, la promulgazione ha luogo

dopo la scadenza del termine posto per l'esame, oppure, qualora il Senato rinvii il progetto con proposte di modificazioni, immediatamente dopo che la Camera si sia pronunciata in via definitiva ».

ART. 4.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 77 — In casi di necessità e di urgenza concernenti calamità naturali, la sicurezza nazionale o l'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore, il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Possono tuttavia essere regolati con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti. I decreti non convertiti non possono essere reiterati se non siano trascorsi 180 giorni dalla loro reiezione o dalla scadenza del termine per la conversione.

Con la legge di conversione non possono essere apportati emendamenti al testo del decreto-legge ».

ART. 5.

1. Dopo l'articolo 77 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 77-*bis*. — I regolamenti di esecuzione delle leggi sono emanati dal Governo, oppure dalle regioni, su deliberazione del Consiglio dei ministri, quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale.

Il Governo è autorizzato ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione

dei pubblici uffici e in altre materie non comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo 72, sulla base di princìpi fondamentali fissati con legge.

Il Governo comunica alle Camere lo schema di decreto predisposto. Entro 60 giorni dalla comunicazione le Camere possono prendere in esame e respingere lo schema predisposto dal Governo; altrimenti, decorso detto termine, il decreto acquista forza di legge ».

ART. 6.

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 80. — Ogni accordo o trattato di natura internazionale è portato dal Governo a conoscenza del Senato prima della sua sottoscrizione.

Su richiesta di un terzo dei senatori, da presentarsi entro i successivi 15 giorni, il Senato si pronuncia sull'accordo o trattato. Il termine può essere ridotto, in casi eccezionali, su richiesta del Governo. Decorso il termine senza che sia stata presentata la richiesta di esame, si intende che il Parlamento consente, a tutti i fini, l'ulteriore corso dell'accordo o trattato.

È sempre autorizzata con legge ordinaria la ratifica degli accordi o trattati internazionali che importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi, e di quelli relativi all'assunzione di obblighi militari.

La procedura di cui ai commi precedenti si applica anche in caso di denuncia o di recesso dagli accordi vigenti.

Adempiute le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza agli accordi o trattati internazionali debitamente conclusi.

L'ordinamento giuridico italiano, con le modalità stabilite dalla legge, assicura la piena vigenza delle norme emanate dagli organi della Comunità europea e direttamente operanti negli Stati membri, e conforma la sua legislazione alle direttive dagli stessi organi adottate ».

ART. 7.

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

« ART. 82. — La funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione è esercitata dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati nei casi e nei modi stabiliti nel presente articolo.

Il Senato della Repubblica controlla, nei modi previsti dal suo regolamento, l'attuazione e l'efficacia delle leggi, l'esercizio dei poteri normativi del Governo, le nomine pubbliche, il funzionamento degli enti pubblici, l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali, l'attuazione delle politiche comunitarie, l'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti.

Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati svolgono funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante gli strumenti delle interrogazioni e delle interpellanze.

Spetta al Senato decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 127, nei confronti di leggi regionali.

Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo il Presidente del Senato nomina tra i senatori una Commissione formata a norma di regolamento. Il Presidente del Senato, 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 ».