CAMERA DEI DEPUTATI N. 5641

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato ALTISSIMO

Presentata il 7 maggio 1991

Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Gli attuali sistemi per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati appaiono ormai largamente insoddisfacenti, sia per gli ostacoli che determinano per la stabilità e l'efficienza dei Governi, sia perché superati rispetto alle esigenze e alle richieste di una grande democrazia moderna, che postulano l'attribuzione al cittadino elettore non solo del potere di dare una « delega in bianco » al partito che preferisca, ma anche di esprimersi sul Governo che guiderà il Paese; e richiedono per altro verso l'abbandono della formula del « bicameralismo perfetto » o « paritario » e delle inammissibili diseconomie e lungaggini che esso comporta.

La presente proposta di legge costituzionale si propone di contribuire a rivedere profondamente gli attuali meccanismi di scelta dei rappresentanti popolari in Parlamento e il modo di operare delle due Camere, al fine di migliorare decisamente il funzionamento dei nostri organi di democrazia rappresentativa e lo stesso modo di fare politica nel nostro Paese.

In questo quadro, si propone anzitutto di differenziare le funzioni delle due Camere, dando vita ad un « bicameralismo differenziato », in luogo di quel « bicameralismo perfetto » o « paritario » che si è rivelato, alla luce di una più che quarantennale esperienza, come una delle scelte meno felici della Costituzione repubblicana, avendo dato luogo ad un parlamen-

tarismo quanto mai macchinoso e inutilmente ripetitivo. Quella scelta fu fatta, in verità, dall'Assemblea Costituente come scelta residuale e rassegnata, dopo che altre soluzioni non avevano trovato il consenso della maggioranza dei suoi componenti; una scelta nella quale già nel 1985 la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (« Commissione Bozzi ») aveva identificato, nella sua relazione finale, « una delle maggiori cause di disfunzione delle nostre istituzioni di democrazia rappresentativa ».

Proprio sulla base delle conclusioni della « Commissione Bozzi » si propone qui la riaffermazione di un sistema parlamentare bicamerale, strutturato però nel senso di una forte differenziazione delle funzioni delle Camere, che, pur conservando pari dignità alle due Assemblee, le specializzi nello svolgimento di determinati compiti, evitando ritardi e inutili appesantimenti e duplicazioni nelle strutture parlamentari e dando nel contempo un più ampio spazio alle funzioni di controllo e di collegamento con le forze vive del Paese che si esprimono nelle autonomie locali.

In sintesi, si tratta di configurare una Camera dei deputati specializzata nell'esercizio della funzione legislativa e un Senato della Repubblica specializzato nell'esercizio delle funzioni di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, le attuali modalità di esercizio da parte delle due Camere, sono conservate solo per alcune categorie di leggi « bicamerali » di grande rilevanza politico-istituzionale: leggi costituzionali ed elettorali, leggi concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni costituzionali, leggi di bilancio o impositive di tributi, leggi che prevedono sanzioni penali restrittive della libertà personale, leggi relative alla tutela delle minoranze linguistiche, leggi di attuazione degli articoli 7 e 8 della Costituzione sulla chiesa cattolica e sulle altre confessioni religiose, leggi che determinano i princìpi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo 117 e quelli che determinano i princìpi generali di cui all'articolo 128 della Costituzione in materia di legislazione regionale e di autonomia provinciale e comunale, leggi di approvazione di statuti regionali, leggi di conversione in legge di decreti-legge, leggi che autorizzano la ratifica di trattati internazionali. Tutte le altre leggi sono demandate all'esame e all'approvazione della Camera dei deputati. Resta comunque prevista la possibilità per il Governo o per un terzo dei senatori di chiedere l'esame da parte del Senato anche delle leggi « monocamerali », sulle quali il Senato può proporre modificazioni, restando però sempre alla Camera la decisione definitiva. Questo nuovo sistema è ispirato all'intento di consentire una rapida risposta legislativa da parte del Parlamento alle domande provenienti dalla societa.

Al Senato è invece attribuita una preminenza nell'esercizio delle funzioni di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione, in particolare sull'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, i controlli sull'andamento della spesa pubblica (in raccordo funzionale con la Corte dei conti).

La Camera dei deputati continuerà a svolgere funzioni di sindacato ispettivo nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante i tradizionali strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza, nonché nelle altre forme previste dal suo regolamento.

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 frammentario e complessivamente insoddisfacente, troverà così una precisa e articolata configurazione nel testo costituzionale, a garanzia di un più corretto rapporto tra Parlamento e Governo. La sua sostanziale concentrazione al Senato non potrà che rafforzarne l'efficacia e rendere meglio agibili le sanzioni proprie del regime democratico rappre-

sentativo e quelle che potranno essere previste dal regolamento del Senato per garantire gli effetti del controllo.

In questo nuovo contesto di bicameralismo differenziato va inquadrata la riforma che qui si propone in materia di composizione del Senato; riforma che recepisce in parte le istanze di rappresentanza delle regioni in Parlamento, con l'elezione indiretta di una quota minoritaria dei senatori da parte dei consigli regionali, e in parte le esigenze di un attento rispetto dei princìpi della rappresentanza proporzionale, al fine di garantire la presenza di tutti i gruppi politici di rilevanza significativa, attraverso l'elezione diretta della maggior parte dei membri del Senato.

Si propone pertanto che un terzo dei membri elettivi del Senato (105) siano nominati con elezioni di secondo grado dai consigli regionali, garantendo la presenza delle minoranze, sul modello dell'elezione di delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, riprendendo l'ipotesi già avanzata nel primo progetto di Costituzione durante i lavori dell'Assemblea Costituente. Com'è noto, la proposta di trasformare integralmente il Senato in una « Camera delle regioni » trova autorevoli sostenitori in dottrina ed è stata formalmente presentata dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni davanti alla « Commissione Bozzi ». Pur non accogliendo completamente una tale proposta, si intende qui dare una almeno parziale risposta all'esigenza, che si riconosce valida, di un coordinamento di tipo istituzionale tra il Parlamento e i consigli regionali, evitando che questi ultimi finiscano per operare, specie in campo legislativo, come una sorta di « Stato parallelo ».

Gli altri due terzi dei senatori elettivi (210) saranno invece eletti in modo diretto, con le modalità stabilite da una legge ordinaria, per la quale è stata presentata separatamente una apposita proposta, che prevede l'elezione diretta di 105 senatori in altrettanti collegi uninominali, a maggioranza semplice, e degli altri 105 in un collegio unico nazionale, in ragione proporzionale ai voti ottenuti dai gruppi di candidati che si sono presentati con lo stesso contrassegno in almeno tre collegi, ma detraendo i seggi già assegnati nei collegi uninominali ai candidati dello stesso gruppo.

Qualche ritocco è anche proposto per i senatori di diritto e a vita, chiamando a tale funzione coloro che abbiano ricoperto le più elevate cariche istituzionali – oltre agli *ex* Presidenti della Repubblica, anche gli *ex* Presidenti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Corte costituzionale – e fissando ad otto il « tetto » dei senatori a vita che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

È poi abolito l'ormai incongruo limite di età di 25 anni per l'elettorato attivo per il Senato, che esclude ben sette classi di età di cittadini dall'elezione di una delle Camere.

Il sistema elettorale proposto per il Senato, complessivamente, consentirà di dare uno spazio adeguato alle istanze delle regioni e di assicurare una rappresentanza proporzionale dei gruppi politici, anche per controbilanciare il carattere spiccatamente maggioritario del sistema elettorale che si propone, con altro separato progetto di legge (atto Camera n. 5642) per l'elezione della Camera dei deputati.

Il « pacchetto » delle proposte di legge per una riforma « forte » del sistema costituzionale è poi completato con una proposta di legge costituzionale per l'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica e per il riassetto delle strutture del potere esecutivo (atto Camera n. 5640), ai fini di rafforzamento e di maggiore efficienza e stabilità dell'azione di governo; e con una proposta di legge per dare attuazione, in termini di sistemi elettorali, alle nuove norme qui contenute in materia di composizione del Senato (atto Camera n. 5643).

Nel suo complesso, il « pacchetto » intende portare avanti una riforma incisiva del nostro sistema democratico, tenendo conto dell'esperienza del primo quarantennio di vita della Repubblica e delle nuove esigenze che si pongono per l'Italia del 2000.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Il quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione è abrogato.

ART. 2.

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 57. – Il Senato della Repubblica è eletto per un terzo dei suoi componenti dai consigli regionali, in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze.

La ripartizione fra le regioni dei seggi di cui al primo comma si effettua in proporzione alla popolazione delle regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Nessuna regione può comunque avere un numero di seggi inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

Gli altri due terzi dei senatori sono eletti a suffragio universale e diretto, con le modalità stabilite dalla legge.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età ».

2. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

ART. 3.

1. L'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 59. – È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica, ovvero Presidente di una delle due Camere o Presidente della Corte costituzionale.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario. Il numero complessivo dei senatori a vita nominati a questo titolo non può essere superiore ad otto ».

ART. 4.

1. Nel primo comma dell'articolo 61 della Costituzione, le parole: « settanta giorni » sono sostituite con le seguenti: « centoventi giorni ».

ART. 5.

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 che determinano i princìpi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo 117 e quelle 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 di trattati internazionali.

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 dalla 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 modificazioni alla Camera dei deputati, che si deve pronunciare su di esse in via definitiva entro 30 giorni. In caso di progetti di legge dichiarati urgenti i termini suddetti si intendono ridotti della metà. I regolamenti della Camera e del Senato definiscono le modalità atte ad assicurare l'osservanza dei termini sopraindicati ».

ART. 6.

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 72. – Ogni progetto di legge presentato alla Camera dei deputati è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Lo stesso procedimento è adottato per i progetti di legge presentati al Senato della Repubblica nei casi di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 70.

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 60 giorni. Questa procedura non può essere utilizzata per provvedere in materia costituzionale

od elettorale né per l'approvazione di bilanci o consuntivi. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il progetto di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché per quelli che comportano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate ».

ART. 7.

1. All'articolo 73 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Per le leggi di cui può essere richiesto l'esame da parte del Senato della Repubblica a norma del quarto 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. 8.

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

« ART. 82. – La funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica amministra-

zione 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 in particolare 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.

La Camera dei deputati svolge altresì funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante gli strumenti delle interrogazioni e delle interpellanze e nelle altre forme previste dal suo regolamento.

Spetta al Senato decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere, a norma del quarto 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 di inchiesta o i commissari parlamentari procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ».