

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3516

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato BOZZI

Presentata il 21 febbraio 1986

Modifica di norme della Costituzione concernenti
la composizione e le funzioni delle Camere del Parlamento

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il presente progetto di legge costituzionale recepisce alcune proposte di modificazioni della Costituzione formulate dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali su temi concernenti la composizione e le funzioni delle Camere del Parlamento.

In ordine a questi temi si è lungamente dibattuto in Commissione sul dilemma tra una soluzione monocamerale, tenacemente sostenuta da alcuni gruppi, e una soluzione bicamerale, verso la quale si è prevalentemente orientata la maggioranza dei commissari, strutturata però nel senso di una più marcata differenziazione funzionale tra le due Camere, in modo da evitare ritardi e inutili appesantimenti e duplicazioni delle procedure parlamentari. La maggioranza dei commissari ha proposto insomma di passare

da un sistema di « bicameralismo perfetto », come è stato definito l'assetto attuale (nel quale tutta la Commissione ha identificato una delle più rilevanti cause di disfunzione delle nostre istituzioni di democrazia rappresentativa), ad un sistema di « bicameralismo differenziato » che, pur conservando pari dignità alle due Assemblee, le specializzi nello svolgimento di determinate funzioni, dando nel contempo un più ampio spazio alle funzioni di controllo e al collegamento con le forze vive del paese che si esprimono nelle autonomie locali.

Nonostante che su queste proposte, a differenza di altre, si sia registrato in Commissione un consenso non generale ma soltanto maggioritario, si ritiene tuttavia opportuno sottoporle egualmente all'esame del Parlamento, in modo che que-

sto possa essere investito formalmente dell'intero disegno globale di riforma istituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale, comprensivo di valide soluzioni anche per quel nodo centrale di qualsiasi sistema di democrazia rappresentativa che è costituito da efficienti e funzionali istituzioni parlamentari.

* * *

1. — Per quanto riguarda la composizione, la Commissione ha auspicato una riduzione del numero complessivo dei parlamentari, consigliata anche dal minore carico di lavoro che dovrebbe gravare sulle Camere a seguito delle riforme proposte, e in particolare a seguito della differenziazione delle funzioni e della delegificazione. La diminuzione del numero dei parlamentari dovrebbe essere comunque contenuta in dimensioni tali da non creare problemi per la funzionalità delle Camere e per la rappresentatività delle formazioni minori. Tra le diverse ipotesi prospettate al riguardo in Commissione, si è ritenuto qui di accogliere quella che tende a ripristinare il rapporto tra il numero dei parlamentari e la popolazione che era già contenuto nella primitiva formulazione degli articoli 56 e 57 della Costituzione, prevedendo l'elezione di un deputato ogni 110 mila abitanti o frazione superiore a 55 mila, e di un senatore per ogni 200 mila abitanti o frazione superiore a 100 mila (da calcolare, per i senatori, nell'ambito di ciascuna regione). In applicazione di tali criteri, sulla base della popolazione attuale la Camera risulterebbe composta di 514 deputati, mentre i senatori elettivi sarebbero 282.

Per il Senato si propone poi un moderato ampliamento del numero dei senatori permanenti, come momento di continuità e apporto di elevate competenze per l'attività di quella Assemblea, includendo tra i senatori di diritto e a vita, oltre agli ex Presidenti della Repubblica, anche gli ex Presidenti delle due Camere e della Corte costituzionale, purché abbiano ricoperto tali incarichi rispettivamente per una legislatura o per tre anni, e portando ad otto il numero complessivo

dei senatori a vita « per altissimi meriti », da qualunque Presidente nominati.

Circa la disciplina dell'elettorato attivo e passivo, per la Camera dei deputati non si ritiene di proporre modifiche all'attuale normativa; mentre per il Senato si prevede la fissazione dell'elettorato attivo al conseguimento della maggiore età, come avviene per tutti gli altri diritti civili e politici.

2. — Quanto alle funzioni, si propone di attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa, e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo.

Per la funzione legislativa, le attuali modalità di esercizio da parte delle due Camere sarebbero conservate, data la loro rilevanza, per alcune categorie di leggi « bicamerali », elencate nel nuovo testo proposto per l'articolo 70. Per tutte le altre materie la funzione legislativa sarebbe esercitata dalla Camera dei deputati; per altro, entro 15 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 caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, potrà rinviare il progetto con proposte di modificazioni alla Camera, che si dovrà pronunciare su di esse in via definitiva entro 30 giorni. A queste nuove modalità di esame dei progetti di legge saranno armonizzate anche le disposizioni relative alla promulgazione. Il nuovo sistema è ispirato all'intento di consentire una rapida risposta legislativa da parte del Parlamento alle domande provenienti dalla società, dando anche spazio ad un principio di *de-regulation* che, unitamente al decentramento legislativo, potrà decongestionare l'attività normativa delle Camere.

3. — In tema di funzioni ispettive e di controllo, dovrebbero essere attribuiti al Senato i seguenti compiti:

a) controllare il funzionamento della pubblica amministrazione e degli enti pubblici;

b) controllare l'esercizio dei poteri normativi del Governo;

c) controllare l'attuazione e l'efficacia delle leggi;

d) esprimere, nei casi previsti dalla legge, il proprio parere sulle nomine pubbliche di competenza del Governo;

e) controllare, in collegamento funzionale con la Corte dei conti, l'andamento della spesa pubblica;

f) controllare l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali;

g) controllare l'attuazione delle politiche comunitarie;

h) decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo intenda promuovere, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 127, nei confronti di leggi regionali;

i) svolgere inchieste, 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, 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 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.

4. — Nel campo delle procedure parlamentari, si propone di fissare in Costituzione, con una interpretazione autentica che elimini ogni incertezza al riguardo, il principio secondo cui le deliberazioni delle Camere debbono essere approvate dalla « maggioranza dei votanti », secondo la prassi in vigore alla Camera dei deputati in materia di computo delle astensioni.

Si ritiene altresì opportuno inserire in Costituzione il principio della programmazione dei lavori parlamentari, già previsto dai regolamenti delle Camere, al fine di snellire e dare organicità alla loro attività, di contemperare iniziative governative e parlamentari e di consentire il rispetto dei termini fissati in alcune delle nuove norme costituzionali che si propongono in altre proposte di legge costituzionale per il compimento di determinate procedure legislative.

* * *

Le norme che qui si propongono per la modifica di alcuni articoli della Costituzione, così come le considerazioni motivate che le accompagnano, sono sostanzialmente riprese dalla *Relazione conclusiva* della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985. Il testo proposto (che in alcuni punti fa riferimento a norme costituzionali previste dagli altri progetti di legge sopra menzionati) potrà per altro trovare la sua migliore e definitiva formulazione — letterale e di contenuto — nella sede propria, e cioè nel dibattito parlamentare sul presente progetto di legge e sugli altri contestualmente presentati per una riforma complessiva del nostro ordinamento costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

L'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per centodiecimila abitanti o per frazione superiore a cinquantacinquemila.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per il numero dei seggi da assegnare, e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

ART. 2.

Il primo ed il secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

« Il Senato è eletto su base regionale, a suffragio universale e diretto.

A ciascuna regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila ».

ART. 3.

All'articolo 57 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica, ovvero Presidente di una delle due Camere per una legislatura o Presidente della Corte costituzionale per almeno tre anni.

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.

Il primo comma dell'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

ART. 5.

L'articolo 59 della Costituzione è abrogato.

ART. 6.

Il terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei votanti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale ».

Allo stesso articolo 64 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Ciascuna Camera organizza i propri lavori secondo il metodo della programmazione ».

ART. 7.

L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« 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 terzo comma dell'articolo 39, le leggi che determinano i principi fondamentali di cui all'articolo 117 e quelle che determinano i principi 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 principi 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 modificazioni alla Camera dei deputati, che si deve pronunciare su di esse in via definitiva entro trenta 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. 8.

Dopo il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione, è aggiunto il seguente:

« Per le leggi di cui può essere richiesto l'esame da parte del Senato della Re-

pubblica 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. 9.

L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« 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 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.

Anche la Camera dei deputati svolge 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 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 Com-

missione 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 ».