

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2438

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ROSATO, BOSCHI, ANNIBALI, ANZALDI, CARÈ, COLANINNO, D'ALESSANDRO, DE FILIPPO, DEL BARBA, MARCO DI MAIO, FREGOLENT, GADDA, LA MARCA, MIGLIORE, MOR, MORETTO, OCCHIONERO, PAITA, PIZZETTI, ROSTAN, SCOMA, UNGARO, VITIELLO

Introduzione degli articoli 55-*bis* e 55-*ter* della Costituzione, recanti disposizioni per assicurare la funzionalità delle Camere nel caso di emergenza nazionale

Presentata il 17 marzo 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale trae origine dalla situazione di emergenza di questi giorni, che sta dimostrando l'assoluta urgenza di dotare il nostro Stato e la nostra Costituzione di tutti gli strumenti necessari per garantire la funzionalità degli organi parlamentari a fronte di eventi improvvisi ed eccezionali che non consentano alle Camere di riunirsi per deliberare.

Il Parlamento è il simbolo stesso della nostra democrazia e non possiamo permettere che eventi esterni, per quanto gravi e improvvisi, impediscano di svolgere le funzioni che la Costituzione attribuisce a esso, a partire dall'approvazione delle leggi e

dall'attività di indirizzo e controllo sull'azione del Governo.

« Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione » recita la nostra Costituzione; ogni membro del Parlamento deve pertanto essere sempre messo nelle condizioni di poter svolgere appieno la sua funzione.

Il nostro ordinamento conosce già le situazioni di eccezionalità che possono essere regolate nell'ambito dei principi costituzionali. Si pensi, ad esempio, allo strumento del decreto-legge o alla deliberazione dello stato di guerra, istituti che sono sempre assistiti dalle necessarie garanzie costituzionali a tutela delle libertà e dei diritti sanciti dalla prima parte della Co-

stituzione e del fondamentale equilibrio democratico tra i poteri.

Sembra quindi opportuno disporre, sulla base dei consolidati principi costituzionali in materia, anche in ordine alle modalità di svolgimento della fondamentale attività parlamentare nei casi in cui, per ragioni di straordinaria eccezionalità, risulti minacciato in modo grave e immediato il regolare svolgimento del funzionamento delle Camere, casi che possono anche condurre a situazioni nelle quali ai loro membri risulti impossibile riunirsi e deliberare.

La gran parte delle Costituzioni degli Stati europei prevede misure di emergenza attuabili nei casi in cui il regolare funzionamento delle istituzioni risulti interrotto a causa di una minaccia grave e immediata. A tali misure si ispira la presente proposta di legge costituzionale, con la quale si prevede l'istituzione di una Commissione comune chiamata a svolgere le funzioni delle Camere, nei casi in cui sia impedito il loro regolare funzionamento, a seguito della deliberazione dello stato di emergenza nazionale. Questa è infatti la strada principale seguita da Paesi quali la Germania, l'Austria, la Spagna e la Svezia.

La deliberazione dello stato di emergenza nazionale e la contestuale istituzione della Commissione comune sono subordinate in ogni caso al voto favorevole di una maggioranza qualificata in ciascuna delle due Camere: la maggioranza dei due terzi dei presenti, purché questi siano almeno la maggioranza dei componenti di ciascuna Camera. È inoltre affidata al Presidente della Repubblica la promulgazione di tale atto, salva la possibilità di rinvio alle Camere, a garanzia della legittimità del procedimento e in analogia a quanto previsto a livello europeo.

La Legge fondamentale (*Grundgesetz*) della Repubblica federale di Germania prevede, infatti, nell'ipotesi di dichiarazione dello « stato di difesa », una serie di disposizioni volte ad assicurare la continuità nell'attività dell'organo parlamentare salvaguardando al tempo stesso l'assetto organizzativo dello Stato.

Ai sensi dell'articolo 115a della Legge fondamentale, lo stato di difesa è dichia-

rato dal Bundestag, con il parere favorevole del Bundesrat. Viene accertato, a tale fine, che il territorio federale è aggredito con la forza delle armi o che una tale aggressione è imminente. L'accertamento è effettuato su istanza del Governo federale e necessita della maggioranza dei due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei componenti del Bundestag.

L'accertamento è promulgato dal Presidente federale e pubblicato nel Bollettino delle leggi federali o con altre modalità, ove questo non sia possibile.

In qualsiasi momento il Bundestag può, con il parere favorevole del Bundesrat, dichiarare la cessazione dello stato di difesa con una decisione che deve essere promulgata dal Presidente federale. Il Bundesrat può richiedere che il Bundestag decida in proposito. La cessazione dello stato di difesa deve essere immediatamente dichiarata, qualora non sussistano più i presupposti per il suo accertamento.

Nell'ambito delle disposizioni che riguardano lo stato di difesa, la Legge fondamentale tedesca prevede che se la situazione richiede « innegabilmente un'azione non differibile » e ostacoli insuperabili si oppongono a una tempestiva riunione del Bundestag, oppure se quest'ultimo non è in grado di deliberare, l'accertamento di tale stato è effettuato dalla Commissione comune con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei suoi componenti. In tali ipotesi la Commissione comune subentra al Bundestag (articolo 115e).

In tale fase, la Legge fondamentale non può essere né modificata, né abrogata (in tutto o in parte) né disapplicata da una legge della Commissione comune.

La composizione della Commissione comune e le regole procedurali per il suo funzionamento sono disciplinate da un regolamento interno del Bundestag, adottato con l'assenso del Bundesrat. I componenti, per il Bundestag, sono eletti da questo in proporzione alla consistenza dei gruppi parlamentari; essi non possono far parte del Governo federale (articolo 53a).

Il Governo federale ha anzitutto l'obbligo di informare la Commissione comune

delle misure previste per lo stato di difesa. Le leggi che la Commissione comune delibera e i decreti legislativi emanati in forza di tali leggi perdono efficacia non più di sei mesi dopo la cessazione dello stato di difesa. Il Bundestag può inoltre, in qualsiasi momento, con il parere favorevole del Bundesrat, abrogare le leggi della Commissione comune.

Anche la Costituzione spagnola (articolo 116), dopo avere demandato a una legge organica la regolazione degli stati di allarme, di eccezione e di assedio, con le competenze e le limitazioni corrispondenti, prevede che in tutti questi casi non si debba alterare il normale funzionamento dei poteri costituzionali. Qualora il Congresso sia sciolto o scaduto dal suo mandato, le competenze del Congresso saranno assunte dalla Deputazione permanente.

Tale organo, in base all'articolo 78 della Costituzione spagnola, è costituito in ogni Camera ed è composto da almeno ventuno membri, che rappresentano i gruppi parlamentari in proporzione alla composizione numerica. Le Deputazioni permanenti sono presiedute dal Presidente della rispettiva Camera e hanno tra le proprie funzioni quella di assumere i compiti che spettano alle Camere, nel caso in cui queste siano state sciolte o abbiano cessato il loro mandato. Terminato il mandato o in caso di scioglimento, le Deputazioni permanenti continuano a svolgere le loro funzioni fino alla costituzione delle nuove Cortes generali. Riunita la Camera corrispondente, la Deputazione permanente rende conto dei compiti svolti e delle proprie decisioni.

La Costituzione austriaca dispone a sua volta (articolo 55) che il Consiglio nazionale è tenuto a eleggere al suo interno una Commissione denominata Commissione principale. In caso di necessità, tale Commissione è convocata anche al di fuori delle sessioni del Consiglio nazionale ed elegge al suo interno una sottocommissione permanente dotata dei poteri previsti dalla Costituzione. L'elezione si effettua secondo il criterio della rappresentanza proporzionale; nel rispetto di tale criterio, della sottocommissione fa parte almeno un deputato per ciascuno dei partiti rappresentati

nella Commissione centrale. La legge federale sul regolamento del Consiglio federale dispone affinché la sottocommissione permanente possa essere convocata e riunirsi in qualsiasi momento.

In Svezia sono previste, al capitolo 15 della Legge sulla forma di governo, le modalità con cui assicurare la funzionalità dell'organo parlamentare in caso di guerra. In caso di guerra o di pericolo di guerra il Parlamento (Rikstag) può infatti convocarsi anche in sede diversa da quella ordinaria e, nel caso in cui sia impossibilitato a riunirsi, subentra una Delegazione di guerra (Krigsdelegation) i cui componenti sono nominati tra i membri del Rikstag. Tale Delegazione è chiamata a svolgere le funzioni del Rikstag per il tempo strettamente necessario.

L'articolo 3 della Legge sul Parlamento dispone che durante il periodo in cui la Delegazione di guerra agisce al posto del Rikstag esercita i poteri dello stesso, fatta eccezione per una serie di misure espressamente indicate.

L'articolo 1 della presente proposta di legge costituzionale introduce nella Costituzione i nuovi articoli 55-*bis* e 55-*ter* al fine di prevedere misure per assicurare la funzionalità delle Camere in casi eccezionali di minaccia grave e immediata al loro regolare funzionamento.

La scelta di operare una modifica alla sezione I del titolo I della parte II della Costituzione, che concerne i poteri e le funzioni del Parlamento, anziché alla sezione II, che contiene tra l'altro la deliberazione dello stato di guerra (articolo 78), è dettata dall'opportunità di definire l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni in relazione alla fondamentale esigenza di garantire la piena funzionalità del Parlamento contro le minacce che attentino alla sua piena autonomia.

Si stabilisce, quindi, che le Camere deliberino lo stato di emergenza nazionale a maggioranza dei due terzi dei presenti, purché questi siano almeno pari alla maggioranza dei componenti di ciascuna Camera. Con la stessa deliberazione è istituita la Commissione comune. La maggioranza qualificata prevista tiene conto delle espe-

rienze di diritto comparato coniugando l'esigenza di assicurare un *quorum* adeguato (presenza almeno della metà più uno dei componenti e maggioranza dei due terzi dei presenti) con quella di assicurare che le Camere possano riunirsi anche nel caso in cui, a fronte di eventi eccezionali, una parte dei parlamentari sia impossibilitata a partecipare alla deliberazione.

Si tratta quindi di un atto bicamerale non legislativo cui sono comunque annesse conseguenze derogatorie all'ordinario svolgimento della funzione parlamentare e legislativa.

Al fine di non alterare le garanzie fondamentali della nostra Costituzione, si prevede perciò che la deliberazione approvata dalle Camere sia trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione ai sensi dell'articolo 74 e l'immediata pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Il Presidente della Repubblica potrà in ogni caso chiedere, se lo ritenga necessario, una nuova deliberazione parlamentare. Di conseguenza, con le modifiche disposte all'articolo 2 della proposta di legge costituzionale, sono integrate le disposizioni costituzionali che riguardano il potere di promulgazione del Presidente della Repubblica, con il riferimento alla deliberazione di dichiarazione dello stato di emergenza.

Il nuovo articolo 55-ter, introdotto dall'articolo 1 della proposta di legge costituzionale, disciplina la formazione della Commissione comune, prevedendo che essa sia composta da un numero di membri pari ad un decimo dei componenti di ciascuna Camera.

Senza prevedere un numero fisso di componenti si stabilisce così un parametro che consente di definire la composizione di un organo adeguatamente rappresentativo delle Camere, applicabile anche nel caso in cui dovesse cambiare il numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione.

Come previsto dalle Costituzioni degli altri Stati europei e analogamente al modello seguito, ad esempio, nel nostro ordinamento per le Commissioni bicamerali di inchiesta, si dispone che i componenti della Commissione comune siano scelti in numero proporzionale a quello dei compo-

nenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

Sempre tenendo conto dei modelli comparati e a garanzia dell'indipendenza di tale organo, si stabilisce che i membri della Commissione comune non possono far parte del Governo.

Durante lo stato di emergenza nazionale, alla Commissione comune sono attribuite le funzioni delle Camere, da intendersi nella stretta misura e limitatamente al tempo in cui la situazione lo richieda. La definizione delle procedure è rimessa ai regolamenti adottati da ciascuna Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione.

In tale quadro, affidando alla Commissione comune l'esame e l'approvazione delle leggi indifferibili e urgenti durante lo stato di emergenza, è espressamente disposta la deroga all'articolo 72, primo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che « Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera 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 ». Trattandosi di un'attività esercitata in situazione di emergenza, è di conseguenza delineata una procedura derogatoria all'ordinario procedimento legislativo come definito dall'insieme delle disposizioni della Carta costituzionale.

A garanzia del sistema e sul modello degli altri Stati europei, è in ogni caso vietato alla Commissione comune di approvare leggi di revisione costituzionale, altre leggi costituzionali, leggi per le quali è richiesta una maggioranza speciale e leggi in materia elettorale.

La Commissione comune può convertire in legge i decreti-legge emanati dal Governo; al di fuori di tali casi, le leggi che la Commissione comune ha adottato perdono efficacia decorsi sei mesi dalla deliberazione dello stato di emergenza nazionale, fatto salvo il potere delle Camere di regolare i rapporti giuridici sorti.

Anche tale previsione, elaborata in analogia ai modelli comparati, costituisce un'ul-

teriore garanzia dell'eccezionalità delle funzioni svolte dalla Commissione comune nella fase dell'emergenza e solo fino al momento in cui le Camere non siano nuovamente nelle condizioni di riunirsi e di deliberare. La Commissione comune decade alla prima riunione delle Camere successiva alla deliberazione dello stato di emergenza nazionale.

Come già esposto, l'articolo 2 della proposta di legge costituzionale modifica gli

articoli 74 e 87 della Costituzione relativamente ai poteri di promulgazione del Presidente della Repubblica, ampliandone l'ambito alla dichiarazione di emergenza nazionale.

L'articolo 3, infine, vista l'urgenza delle misure introdotte, dispone l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Deliberazione dello stato di emergenza nazionale e istituzione della Commissione comune delle Camere)

1. Dopo l'articolo 55 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

« Art. 55-*bis*. — Le Camere, in casi eccezionali di minaccia grave e immediata al loro regolare funzionamento, deliberano lo stato di emergenza nazionale a maggioranza dei due terzi dei presenti, purché questi siano almeno pari alla maggioranza dei componenti di ciascuna Camera. Con la medesima deliberazione è istituita la Commissione comune.

La dichiarazione dello stato di emergenza nazionale è trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione ai sensi dell'articolo 74 ed è immediatamente pubblicata.

Art. 55-*ter*. — La Commissione comune è composta da un numero di membri pari a un decimo dei componenti di ciascuna Camera, scelti in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I membri della Commissione comune non possono far parte del Governo.

La Commissione comune assume le funzioni delle Camere nei casi in cui sia impedito il loro regolare funzionamento secondo le modalità stabilite con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 64. Il Governo ha l'obbligo di informare la Commissione comune delle misure previste per lo stato di emergenza nazionale.

La Commissione comune procede all'esame e all'approvazione delle leggi indifferibili e urgenti in deroga all'articolo 72, primo comma.

Non è in nessun caso consentita alla Commissione comune l'approvazione di leggi

di revisione costituzionale, di altre leggi costituzionali, di leggi per le quali è richiesta una maggioranza speciale e di leggi in materia elettorale.

La Commissione comune può convertire in legge i decreti emanati dal Governo ai sensi dell'articolo 77. Al di fuori di tali casi, le leggi che la Commissione comune ha adottato perdono efficacia decorsi sei mesi dalla deliberazione dello stato di emergenza nazionale. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base delle leggi che hanno perduto efficacia.

La Commissione comune decade alla prima riunione delle Camere successiva alla deliberazione dello stato di emergenza nazionale ».

Art. 2.

(Disposizioni di coordinamento concernenti la promulgazione della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale)

1. All'articolo 74 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, dopo le parole: « promulgare la legge » sono inserite le seguenti: « o la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale »;

b) al secondo comma, dopo le parole: « la legge » sono inserite le seguenti: « o la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ».

2. Al quinto comma dell'articolo 87 della Costituzione, dopo le parole: « le leggi » sono inserite le seguenti: « e la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ».

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.



18PDL0098000