

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2452

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CECCANTI, BAZOLI, BUBISUTTI, CARNEVALI, CIAMPI, CORNELI, FIANO, NARDI, PETTARIN, PEZZOPANE, QUARTAPELLE PROCOPIO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, ROSPI, ROSSI, SIANI, SIRAGUSA, TERMINI, VERINI, ZENNARO

Introduzione degli articoli 55-*bis* e 55-*ter* della Costituzione, concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale per l'esercizio delle funzioni delle Camere

Presentata il 30 marzo 2020

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Le vicende di queste settimane hanno evidenziato l'esistenza di gravi lacune nella disciplina costituzionale relativamente alla gestione delle emergenze, con particolare riguardo all'equilibrio e alla separazione dei poteri. Non vogliamo certo seguire, in tutto o in parte, l'involutione di alcuni Paesi in cui l'emergenza sembra utilizzata come motivo per comprimere le caratteristiche di fondo delle democrazie liberali.

A fare le spese di queste situazioni rischia tuttavia di essere comunque il Parlamento, alle prese in questi giorni con seri problemi di adattamento delle proprie regole e procedure, problemi che vanno co-

munque affrontati in modo realmente innovativo già a Costituzione invariata e secondo i Regolamenti vigenti.

È giusto però porre il problema *pro futuro*, al di là di questa specifica emergenza, e trovare soluzioni di sistema anche oltre queste attuali e necessarie innovazioni.

Aumentare la flessibilità del diritto parlamentare è appunto doveroso per esigenze di equilibrio.

Il Governo, infatti, per sua natura si trova al centro dei processi. Il Consiglio dei ministri ha un numero di componenti che consente un lavoro agile, anche con procedure semplificate. Ha a disposizione stru-

menti velocissimi, come i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, o comunque veloci, come i decreti-legge.

La Presidenza della Repubblica è un organo monocratico che non subisce particolari problemi in caso di emergenza.

Le norme relative al potere giudiziario, compresa la Corte di cassazione, sono state in questo caso agevolmente modificate perché si tratta di agire solo su norme ordinarie.

La stessa cosa, grazie all'autodichia, è accaduta per la Corte costituzionale.

Le regioni e i comuni, grazie in particolare ai poteri riconosciuti ai rispettivi presidenti e sindaci, non hanno difficoltà a decidere tempestivamente anche sulla base delle possibilità innovative recentemente introdotte per decretazione d'urgenza (con riguardo agli enti locali) o in via regolamentare (per alcune regioni). Anche in questo caso non c'è bisogno di innovazioni sul piano costituzionale.

Abbiamo invece bisogno di una normativa costituzionale per le fasi di emergenza specificamente rivolta a potenziare il ruolo del Parlamento.

Anche se dalla comparazione degli ordinamenti stranieri si rileva che in genere è prevista una regolamentazione di diversi stati di necessità di gravità diversa, per esigenze di semplicità e trasparenza appare preferibile nel nostro caso regolarne uno solo.

La collocazione più naturale sembra potersi trovare nella sezione I del titolo I della parte II della Costituzione, attraverso l'inserimento di alcuni articoli aggiuntivi dopo l'articolo 55, che regola la struttura ordinaria del Parlamento.

Con la presente proposta di legge costituzionale si prevede pertanto, nell'articolo 55-*bis*, una procedura straordinaria estremamente garantista, da azionare con una dichiarazione di emergenza deliberata con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in modo da coinvolgere necessariamente anche gruppi di opposizione. Ove necessario, dal momento che la dichiarazione interverrebbe ad emergenza già iniziata, sia pure in alcuni casi embrionale, per tale delibera-

zione occorre consentire anche il voto a distanza. Il periodo massimo di efficacia della deliberazione è determinato in un bimestre, al termine del quale altre proroghe dovrebbero essere di nuovo votate con lo stesso rigoroso *quorum*.

Per far funzionare in modo efficace il Parlamento in tempi di emergenza occorre limitare la composizione degli organi a numeri ragionevoli e derogare al principio bicamerale: di conseguenza l'organo che può fare le veci delle Assemblee e delle tradizionali Commissioni è individuato dal medesimo articolo 55-*bis* in una Commissione parlamentare speciale, legittimata a esercitare le funzioni delle Camere con poteri deliberanti.

Il successivo articolo 55-*ter* chiarisce anzitutto che la Commissione parlamentare speciale ha un numero di componenti comparabile alla somma di una normale Commissione della Camera e di una del Senato, essendo ovviamente composta in misura proporzionale alla consistenza dei Gruppi parlamentari. Anche per l'attività di tale organo, come per la deliberazione iniziale, si consente, in caso di emergenza, il voto a distanza. La Commissione ha una latitudine di poteri analoga a quella delle Assemblee che operano in periodo ordinario, a partire dal potere legislativo e compresa la possibilità di chiamare a riferire esponenti del Governo. Da tali poteri deve tuttavia restare esclusa l'area ristretta delle deliberazioni legislative che incidono sulle regole fondamentali: leggi di revisione costituzionale, altre leggi costituzionali, leggi per le quali è richiesta una maggioranza speciale, leggi in materia elettorale.

Appare poi opportuno regolare l'uscita dall'emergenza e, quindi, il ritorno alla normalità, stabilendo che entro un anno dalla cessazione dell'emergenza le Camere determinino per legge quali disposizioni approvate nel periodo dell'emergenza perdano efficacia, regolando contestualmente i rapporti giuridici sorti sulla base di esse.

Dal momento che uno dei nodi delle situazioni di emergenza riguarda l'esercizio di forme straordinarie di supremazia sulle regioni, deve essere infine regolamentato in modo garantista anche questo aspetto: se-

condo la presente proposta di legge costituzionale, in tal caso la deliberazione deve essere assunta dalla Commissione parlamentare speciale con la maggioranza dei tre quinti, più garantista del *quorum* normale, ma inferiore a quello necessario per azionare lo stato di emergenza.

Viceversa non si è ritenuto opportuno inserire in questa regolamentazione ipotesi di « sospensione dei diritti » o misure consimili, perché le norme costituzionali italiane consentono già ragionevoli e proporzionate limitazioni degli stessi per esigenze di « sanità », « sicurezza » e « incolumità pubblica ».

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

« Art. 55-*bis*. — Qualora eventi di eccezionale gravità minaccino in maniera immediata il regolare funzionamento del Parlamento, le Camere, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, dichiarano lo stato di emergenza per un periodo non superiore a due mesi. La dichiarazione può essere rinnovata con la medesima maggioranza. Ove necessario, può essere consentita l'espressione del voto a distanza con modalità idonee a garantirne la libertà e la personalità.

Con la deliberazione che dichiara lo stato di emergenza è istituita la Commissione parlamentare speciale prevista dall'articolo 55-*ter*.

La deliberazione che dichiara lo stato di emergenza è trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione ai sensi dell'articolo 74 ed è immediatamente pubblicata.

Art. 55-*ter*. — La Commissione parlamentare speciale istituita a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza è costituita da un numero di membri pari a un decimo dei componenti di ciascuna Camera. Essa è composta in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare. I membri della Commissione sono designati su indicazione dei gruppi parlamentari e non possono far parte del Governo. Per ogni membro è indicato un supplente.

Durante lo stato di emergenza la Commissione assume le funzioni delle Camere e le svolge secondo il proprio regolamento, nel rispetto del principio di pubblicità dei lavori parlamentari.

Il regolamento della Commissione è approvato da entrambe le Camere; esso può prevedere, ove necessario, lo svolgimento delle riunioni e delle votazioni anche a distanza con modalità idonee a garantire la libertà, la personalità e, nei casi previsti, la segretezza del voto. Lo stesso regolamento disciplina la composizione della Commissione in modo da assicurare la maggiore rappresentatività territoriale possibile nel rispetto della proporzione dei gruppi parlamentari. In mancanza di disposizioni regolamentari specifiche, si applica il regolamento della Camera dei deputati.

La Commissione è convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente oppure di un terzo dei suoi componenti o del Governo entro quarantotto ore dalla richiesta.

I membri del Governo hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute della Commissione.

La Commissione stabilisce quali disegni di legge esaminare e può procedere all'approvazione delle leggi che ritenga indifferibili e urgenti in deroga all'articolo 72 della Costituzione.

Non è in nessun caso consentita 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, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, può autorizzare il ricorso all'indebitamento ai sensi dell'articolo 81, secondo comma.

Durante lo stato di emergenza la Commissione può approvare, con la maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, norme derogatorie alla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni stabilita dal titolo V della parte II.

Entro un anno dalla cessazione dello stato di emergenza le Camere determinano con legge quali disposizioni approvate durante lo stato di emergenza perdono efficacia, regolando i rapporti giuridici sorti sulla base di esse ».

Art. 2.

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

PAGINA BIANCA



18PDL0098940