

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2890

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato VALLASCAS

Modifiche alla parte II della Costituzione in materia di composizione e funzioni delle Camere, superamento del bicameralismo paritario nonché disciplina della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia

Presentata il 10 febbraio 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — Negli ultimi decenni l'ordinamento della Repubblica ha subito un forte sbilanciamento dei poteri con un progressivo rafforzamento del ruolo e delle funzioni propri del Governo a discapito del potere legislativo in capo al Parlamento.

Questo stato di cose — che ha spinto l'osservatorio sull'attività parlamentare Openpolis a parlare di « Parlamento sospeso » — si è esplicitato soprattutto nella progressiva contrazione della funzione legislativa, esercitata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, a favore dell'esecutivo, diventato il principale artefice della produzione normativa del Paese.

Secondo i dati del Servizio studi della Camera dei deputati e secondo l'osservatorio parlamentare Openpolis « nella XVII legislatura, sono stati depositati 7.443 disegni di legge: 6.896 da membri del parla-

mento, 412 dal Governo, 76 dalle regioni, 43 dal popolo e 6 dal Cnel. Di queste proposte, 379 sono diventate legge. In media quindi il 5,09% dei disegni di legge presentati completano il proprio *iter*. La percentuale di successo delle proposte varia a seconda dell'attore coinvolto. Sono diventate legge l'1,36% dei progetti di legge presentati dai membri del parlamento (94 su 6.896), il 68,69% di quelli del governo (283 su 412), l'1,31% delle proposte delle regioni (1 su 76), il 2,32% di quelle popolari (1 su 43) e lo 0% di quelle presentate dal Cnel ».

Nella legislatura corrente, i deputati e i senatori hanno presentato 3.752 progetti di legge, di cui oltre l'80 per cento non ha mai realmente iniziato il proprio *iter* parlamentare, mentre il 70,37 per cento delle leggi approvate sono state di iniziativa governativa.

Il potere esecutivo non sta unicamente sottraendo la scena al potere legislativo, ma ha anche consolidato alcune prassi, invalse da decenni, come il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza e alla posizione della questione di fiducia, usate sempre più per sottrarsi alle lungaggini del dibattito parlamentare.

È il caso di ricordare che, circoscrivendo il campo di indagine agli ultimi sette Governi (dal 2008 alla fine del 2019), gli esecutivi in carica (Berlusconi IV, Monti, Letta, Renzi, Gentiloni, Conte I, Conte II), hanno fatto ricorso alla decretazione d'urgenza con una media che va da 1,18 decreti al mese (dato più basso) del Governo Gentiloni a 3 decreti al mese del Governo Conte II (il dato è stato registrato prima dell'emergenza epidemiologica da COVID-19). Nella legislatura corrente sono stati emanati 66 decreti-legge (4 deliberati dal Governo Gentiloni, 26 dal Governo Conte I e 36 dal Governo Conte II).

E sempre nel corso della legislatura corrente, per l'approvazione di 29 delle 158 leggi ordinarie presentate, il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia; in 17 di questi 29 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari (dato rilevato al 15 ottobre 2020).

Questa situazione, già particolarmente critica per la ridotta capacità di iniziativa legislativa a cui è costretto il Parlamento, è ulteriormente aggravata dalla scarsa incidenza delle prerogative parlamentari soprattutto in materia di sindacato ispettivo. Il 23,01 per cento delle oltre 19.000 interrogazioni della scorsa legislatura aveva ricevuto risposta, mentre tra il 2018 e il 2020 la percentuale è scesa al 12,80 per cento, in particolare a causa del comportamento dell'attuale esecutivo, che ha risposto solo all'1,62 per cento delle interrogazioni ricevute, registrando, quindi, una percentuale bassissima se solo si pensa che dal Governo Letta in poi questa percentuale non era mai scesa sotto il 14 per cento.

Insomma, tra le prassi della decretazione d'urgenza e la posizione della questione di fiducia, la residuale produzione normativa e la pressoché inesistente rispo-

sta del Governo alle attività di sindacato ispettivo, il Parlamento si ritrova deprivato del proprio ruolo e delle proprie funzioni e, nel contempo, imbrigliato nella dinamica del bipolarismo perfetto o paritetico. Un sistema ormai anacronistico, proprio perché, lungi dal garantire il confronto democratico, sistematicamente aggirato dalla decretazione d'urgenza e dal voto di fiducia, di fatto rappresenta un ostacolo allo stesso dinamismo, al lavoro e alla produttività parlamentare, determinando una sorta di rispecchiamento reciproco della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che si traduce in uno stallo istituzionale.

Le cause alla base di questa situazione sono non solo molte, ma soprattutto complesse, anche perché spesso sono da ascrivere a un progressivo stratificarsi nel tempo – già a partire dall'entrata in vigore della Costituzione – di consuetudini nate attorno alle dinamiche della vita politica, prima tra tutte quella che sottende il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

In particolare, il diritto parlamentare, considerato un avamposto del diritto costituzionale, poiché volto a conciliare la dinamica dei fatti politici con le regole e i principi dettati dalla Costituzione, ha dovuto definire *ex post*, attraverso la prassi quotidiana codificata dai Regolamenti parlamentari, procedimenti non definitivamente chiariti ovvero lasciati in sospeso o non affrontati, perché non previsti, dalla Carta costituzionale.

Casi di scuola sono proprio la decretazione d'urgenza e la questione di fiducia, scaturite da un'interpretazione molto ampia degli articoli 77 e 94 della Costituzione.

Nel primo caso, la definizione di « casi straordinari di necessità e d'urgenza » non ha impedito negli anni un ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza da parte del Governo, spesso per provvedimenti « *omnibus* » totalmente privi del carattere di necessità e urgenza da cui, viceversa, si pretende trovino giustificazione.

Nel secondo caso, addirittura, la posizione della questione di fiducia da parte del Governo su singoli provvedimenti legislativi non è neppure menzionata nella Carta costituzionale, ma discenderebbe da

una lettura « in negativo » dell'articolo 94, quarto comma, in base al quale « Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni ». Il fatto che i Padri costituenti abbiano sentito la necessità di specificare e di sancire nella Costituzione l'assenza di quest'obbligo ha fatto sorgere, fin dalla I legislatura repubblicana, l'idea che potesse trovare spazio, nella lettura del citato quarto comma, la possibilità che lo stesso Governo potesse porre « *sponte sua* » la questione di fiducia, dichiarando preventivamente che il suo destino sarebbe stato legato all'esito della votazione, indipendentemente dalla presentazione di una mozione di fiducia o di sfiducia.

La presente proposta di legge costituzionale è volta a superare il bicameralismo perfetto, che trova fondamento nell'Italia del secondo dopoguerra, all'indomani del ventennio fascista che ha compresso, prima ancora che le dinamiche parlamentari, le libertà democratiche. Oggi, le preoccupazioni espresse e codificate nella Costituzione dai Padri costituenti si stemperano rispetto alla necessità e all'urgenza di riequilibrare il peso dei poteri all'interno del nostro ordinamento, incrinati proprio dalle consuetudini e dalle prassi della dinamica politica.

Oggi, la democrazia ha bisogno di rafforzarsi e di rafforzare le istituzioni, a partire dal Parlamento, differenziando i ruoli e le funzioni delle Camere, « specializzandole » per dare loro più forza rispetto a un potere esecutivo che appare sempre più debordante rispetto alle intenzioni dell'Assemblea costituente.

Oltre a una specializzazione e a una differenziazione delle Camere, che porterebbero il nostro ordinamento democratico

a un più dinamico bipolarismo differenziato, la presente proposta di legge costituzionale vuole stemperare la forza di quelle prassi in capo al potere esecutivo che hanno reso quest'ultimo il protagonista incontrastato della produzione normativa, invalidando le funzioni e il ruolo del Parlamento.

L'articolo 1 (Funzioni delle Camere) della presente proposta di legge costituzionale interviene sugli articoli 55, 56, 57, 64 e 65 della Costituzione. In particolare, prevede che le Camere esercitino la funzione legislativa sia collettiva sia differenziata; riporta il numero dei deputati a 630 e dei senatori a 315, attribuisce una riserva minima di senatori per regione (10 ad eccezione del Molise, 5, e della Valle d'Aosta, 3) al fine di riequilibrare la rappresentanza su base territoriale; prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di parlamentare e l'ufficio di componente del Governo, con la sospensione e la surroga temporanee.

L'articolo 2 (Formazione delle leggi) interviene sugli articoli 70, 74 e 77 della Costituzione e introduce l'articolo 74-*bis* della stessa Costituzione. In particolare, individua le materie della funzione legislativa esercitata collettivamente e quelle proprie delle funzioni legislative differenziate, ovvero di competenza esclusiva di ciascuna Camera; individua le modalità di rinvio alle Camere di un provvedimento da parte del Presidente della Repubblica; definisce le modalità per la richiesta della questione di fiducia su un singolo provvedimento.

L'articolo 3 (Governo) interviene sulle modalità per la posizione della questione di fiducia su un singolo provvedimento legislativo.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

(Funzioni delle Camere)

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 55. – Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono entrambi titolari del rapporto di fiducia con il Governo ed esercitano funzioni di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo.

La funzione legislativa è esercitata sia in forma collettiva sia in forma differenziata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica secondo i modi stabiliti dalla Costituzione.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione ».

2. Il secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« Il numero dei deputati è determinato in ragione del rapporto numerico di un deputato per novantamila abitanti o per frazione superiore a quarantacinquemila, a cui si aggiungono dodici deputati eletti nella circoscrizione Estero.

Il numero dei deputati non può essere superiore a settecento e inferiore a quattrocento ».

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

« Art. 57. – Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è determinato in ragione del rapporto numerico di un senatore per centonovantamila abitanti o per frazione superiore a novantacinque-

mila, a cui si aggiungono sei senatori eletti nella circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori non può essere superiore a trecentocinquanta e inferiore a duecento.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a dieci; il Molise ne ha cinque, la Valle d'Aosta due.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del quarto 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 ».

4. Il quarto comma dell'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« I membri del Governo hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono ».

5. All'articolo 65 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« L'ufficio di parlamentare è incompatibile con quello di componente del Consiglio dei ministri e con altri incarichi di Governo.

La legge stabilisce le modalità di sospensione e di surroga temporanee del parlamentare designato a ricoprire un incarico nel Consiglio dei ministri e nel Governo. La sospensione avviene prima che il parlamentare presti giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. Le procedure di surroga sono completate prima che il Governo si presenti alle Camere per avere la fiducia ».

Art. 2.

(Formazione delle leggi)

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

« Art. 70. — La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere unicamente per le leggi costituzionali e di

revisione costituzionale, per le leggi in materia di bilanci e consuntivi e di natura fiscale, per le leggi di conversione dei decreti-legge, di delegazione legislativa, per la legislazione elettorale e referendaria, nonché di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea.

Sono materie di legislazione esclusiva del Senato della Repubblica quelle concernenti l'ordinamento e il funzionamento delle istituzioni territoriali dello Stato e il raccordo delle funzioni tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Le altre materie sono di legislazione esclusiva della Camera dei deputati.

I conflitti tra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sulla competenza per l'esame dei disegni di legge sono esaminati da una Giunta bicamerale paritetica, denominata "Giunta per i conflitti di competenza", costituita all'inizio di ciascuna legislatura.

La Giunta è formata da venti componenti della Camera dei deputati e da venti componenti del Senato della Repubblica, in misura proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi e delle componenti parlamentari. Il loro numero può essere elevato di singole unità al fine di garantire la piena rappresentanza delle minoranze. Nessuna delle due Camere può avere un numero di componenti superiore a quello dell'altra.

Il Presidente della Giunta ha diritto di voto ed è designato, per i primi due anni, tra i componenti della Giunta espressi dalla Camera dei deputati, per la seconda parte della legislatura tra i componenti della Giunta espressi dal Senato della Repubblica ».

2. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« Art. 74. — Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere, in caso di esercizio collettivo della funzione legislativa, chiedere una nuova deliberazione. In caso di esercizio esclusivo della funzione legislativa, la richiesta di nuova formulazione è rivolta alla sola Camera che ha approvato il provvedimento.

Se la legge è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata.

Art. 74-*bis*. — Nel caso in cui una legge preveda uno o più decreti di attuazione, il Governo provvede, decorsi sessanta giorni dalla promulgazione della legge, a comunicare al Senato della Repubblica, con cadenza mensile, lo stato di attuazione della legge. I decreti attuativi non adottati nei termini di legge vengono emanati dal Senato della Repubblica entro i successivi tre mesi ».

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

« Art. 77. — Il Governo non può, senza delegazione della Camera competente per materia, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

In casi straordinari di assoluta e urgente necessità, il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che rechino unicamente misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

I decreti devono il giorno stesso essere presentati per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. La Camera dei deputati può tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Le leggi di conversione dei decreti, prima della promulgazione, possono essere sottoposte al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato, entro dieci giorni dall'approvazione della legge, da almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica e un quarto dei componenti della Camera dei deputati. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, in caso di dichiarazione di illegittimità, la legge non può essere promulgata. In caso di ricorso al giudizio preventivo di legittimità costituzionale, la scadenza del decreto è prorogata di quaranta giorni ».

Art. 3.

(Governo)

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 94. – Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Il Presidente della Repubblica può autorizzare il Governo a presentare alle Camere una questione di fiducia motivata su un disegno di legge ordinaria, o parte di esso, in discussione presso una delle Camere.

In nessun caso può essere autorizzata e presentata alle Camere una questione di fiducia su un disegno di legge di conversione di un provvedimento provvisorio del Governo avente forza di legge ».

