

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3454

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ALMIRANTE, DE MARZIO, ABELLI, ALFANO, ALOI, BAGHINO, BORROMEO D'ADDA, BOLLATI, BUTTAFUOCO, CALABRO', CARADONNA, CASSANO, CERULLO, CHIACCHIO, COTECCHIA, COVELLI, DAL SASSO, d'AQUINO, DELFINO, di NARDO, FRANCHI, GALASSO, GRILLI, GUARRA, LAURO, de MICIELI VITTURI, LO PORTO, MACALUSO ANTONINO, MANCO, MARINO, MARCHIO, MESSENI NEMAGNA, NICCOLAI GIUSEPPE, NICOSIA, PALUMBO, PAZZAGLIA, de VIDOVICH, PETRONIO, PIROLO, RAUTI, MENICACCI, ROBERTI, ROMUALDI, SACCUCCI, SANTAGATI, SERVELLO, SPONZIELLO, TASSI, TORTORELLA GIUSEPPE, TRANTINO, TREMAGLIA, TRIPODI ANTONINO, VALENSISE, TURCHI, MILIA

Presentata l'11 febbraio 1975

Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le recenti vicissitudini parlamentari dei decreti-legge per la riforma della RAI-TV hanno posto in evidenza un punto di fondamentale importanza: l'attuale normativa dell'articolo 77 della Costituzione consente al Governo di ricorrere in modo anomalo alla legiferazione per decreto con distorsione dei principi posti dai costituenti a presidio della decretazione di urgenza.

Alla nostra parte politica è stato rimproverato di esser ricorso all'ostruzionismo, per impedire la conversione in legge di questi decreti, ma nessun settore dell'Assemblea,

al di là di imputazioni di comodo ed a carattere propagandistico, ha posto attenzione ai motivi che hanno costretto il MSI-destra nazionale a ricorrere a questa, non illegittima e non illegale ma semplicemente eccezionale applicazione del regolamento della Camera.

Quando un Governo, disinvoltamente, usa della decretazione di urgenza e fa slittare ogni più elementare logica giuridica, attraverso le maglie delle norme costituzionali per una più o meno bene, o male, intesa opportunità politica, il ricorso alle possibilità concesse dal regolamento della Camera

rappresenta l'unica risposta adeguata ad un simile troppo spigliato uso dell'istituto dei decreti-legge.

Dobbiamo, però, sottolineare ed evidenziare che, mentre il Governo ha concretamente abusato della decretazione di urgenza, noi abbiamo soltanto preannunciato, e correttamente, il ricorso all'ostruzionismo predisponendo quei seimila emendamenti che non sono stati neppure portati all'attenzione dell'Assemblea.

Infatti, nessuna parte politica ha inteso affrontare questo sbarramento da noi voluto contro l'abuso governativo dei decreti-legge. Governo, maggioranza e opposizione di sinistra dopo alcune schermaglie di retroguardia hanno receduto da qualsiasi proposito di concreta resistenza alla nostra iniziativa e, per mascherare la loro mancanza di unità o di convergenza di idee sia in sede di accordi preliminari, sia nel metodo da seguire, sia nelle scelte da effettuare — grazie anche al monopolio di cui godono nella informazione radiotelevisiva — ci hanno fatto carico non più di ostruzionismo parlamentare ma, con estremo garbo, di sabotaggio delle istituzioni.

Frase molto pesante, che riterremmo meglio e più opportunamente attagliata al Governo che, in questa occasione, è arrivato all'assurdo di imporre con decreto-legge cosa possa o non possa fare un organo del Parlamento, quale è la Commissione parlamentare di vigilanza, violando ogni sua autonomia. Ha coartato, poi, l'azione legislativa sottraendo all'Assemblea l'esame di provvedimenti sulla riforma della RAI-TV di iniziativa sia parlamentare che dei consigli regionali cercando inoltre, proprio nel Parlamento, così pesantemente lesa nelle sue più gelose prerogative, l'alibi, la giustificazione e la sanatoria della propria noncuranza dei limiti tecnico-legislativi propri di un decreto-legge.

Noi, da oppositori, non abbiamo inteso accedere a questa coartazione dei diritti del Parlamento e ci siamo opposti nell'ambito di quanto il regolamento della Camera consente.

Ma se questa è stata una esperienza non esaltante essa, però, ha avuto un pregio: porre alla attenzione di tutti le evidenti carenze di norme ed i vuoti anche costituzionali, per cui intendiamo, con questa proposta di legge offrire un primo apporto concreto per migliorare l'istituto della decretazione d'urgenza che così, come è oggi previsto dall'articolo 77 della Costituzione,

consente ad un Governo, non sensibile a quel doveroso rispetto che deve intercorrere fra i poteri dello Stato, di travalicarne i limiti in modo sempre più pesante e con misconoscimento dei basilari principi posti dalla dottrina e dal diritto.

Le modifiche che proponiamo all'articolo 77 della Costituzione sono le seguenti:

1) abbiamo inteso, con una modifica formale del secondo comma dell'articolo 77, porre meglio in evidenza che i criteri di necessità e di urgenza debbono essere effettivamente straordinari. Dal giorno in cui la Costituzione venne emanata, nella prassi, il concetto dei « casi straordinari » è stato progressivamente sfumato, sino a renderlo inconsistente, in ciò contraddicendo lo spirito e l'intendimento per cui i costituenti intesero appositamente introdurre questo principio cardine.

Per rendersi conto di questo nostro assunto basta leggere il preambolo ai due ultimi decreti sulla RAI-TV. Si parla di necessità e di urgenza, si parla anche di sola urgenza ma la parola « straordinario » non è per nulla ricordata.

Il decreto-legge, nell'intendimento dei costituenti, doveva provvedere solo ed unicamente per dei casi « straordinari » e non diventare strumento di comodo per sanare situazioni alle quali il Governo non avesse inteso o saputo provvedere in tempo anche quando la previsione dell'evento era già nota sia nel suo *an* come nel suo *quando*:

Conseguentemente, sempre al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, abbiamo ritenuto necessario precisare a chiare lettere che i casi di necessità ed urgenza, che per la loro straordinarietà consentono il ricorso al decreto-legge, non possono sostanzarsi della scadenza di un termine, proprio per la insita contraddizione che esiste fra il concetto di straordinarietà — che attiene all'insorgere improvviso, imprevisto, non prevedibile, di un evento — e la normale previsione di un qualcosa che va fatto, modificato o annullato fra un giorno, un mese, o un anno, cioè in un momento del tempo che si sa bene quando verrà a scadenza e di cui, sin dall'origine, se ne conoscono gli effetti conseguenti.

La scadenza di un termine, quindi, non legittima il ricorso ad un decreto-legge. Ma questa norma, così posta, sarebbe troppo rigida e potrebbe, in alcuni casi, creare delle pensanti implicazioni. Se noi poniamo mente al fatto che i termini sono dei momenti previsti legislativamente e che per

modificarli o prorogarli o rinnovarli è necessario ricorrere all'attività delle Camere, e che il Parlamento in alcuni periodi è forzatamente inattivo, come nel caso di crisi parlamentare, di consultazioni elettorali o altro, abbiamo ritenuto obiettivamente necessario temperare la rigidità della norma ammettendo il ricorso al decreto-legge quando nei due mesi antecedenti la scadenza del termine le Camere per trenta giorni consecutivi non si siano potute riunire in ossequio ad adempimenti costituzionali, salvi sempre i casi di decreti catenaccio in materia finanziaria;

2) inoltre, abbiamo diviso in due il secondo comma dell'articolo 77, per cui il nuovo terzo comma risulta così formulato: « Il Governo, nel giorno stesso della pubblicazione del decreto lo presenta per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni ».

In questo comma, che ripete quasi esattamente anche la formulazione letterale della norma attuale, abbiamo introdotto due modifiche. La prima concerne la sostituzione delle parole « deve il giorno stesso presentarlo » con « lo presenta » e la seconda consiste nella precisazione che il Governo è tenuto a presentare alle Camere il decreto nel giorno stesso della « pubblicazione » sulla *Gazzetta ufficiale*. Nella dottrina, infatti, si era rilevata qualche incertezza in merito al momento in cui il Governo dovesse presentare alle Camere il decreto in quanto il testo della norma « quando... il Governo adotta... provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere » poteva dare anche a vedere, con interpretazione restrittiva del verbo « adotta », che il giorno della presentazione fosse quello in cui veniva « deliberato » (adottato) e non anche quello della pubblicazione che, in effetti, è un atto che si perfeziona in un momento successivo a quello della « adozione » (deliberazione).

L'occasione delle più importanti modifiche che intendiamo apportare all'articolo 77 della Costituzione ci ha indotti a proporre questa formulazione che riteniamo più esatta;

3) analogamente abbiamo ritenuto di inserire una precisazione al terzo comma dell'attuale articolo 77 in relazione ad alcune osservazioni fatte dalla dottrina. Per tutti riprendiamo i concetti espressi dal Mortati nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*: « Una grave questione sorge in ordine

al punto se nel termine di 60 giorni (il cui *dies a quo* decorre dalla pubblicazione del decreto-legge) debba effettuarsi solo l'approvazione delle due Camere della legge di conversione o anche la promulgazione e la pubblicazione... Se si tiene presente quanto si è prima detto sulla funzione della promulgazione, si è portati ad argomentare che nel termine di 60 giorni debba intervenire l'atto di promulgazione, dal quale si desume la data di formazione della legge ».

In aderenza a queste considerazioni abbiamo previsto che i decreti perdono la loro efficacia sin dall'inizio se entro 60 giorni dalla loro conversione la legge non è stata « promulgata ».

Sempre all'attuale terzo comma, là dove parla del modo di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti abbiamo ritenuto di sostituire le parole « le Camere possono tuttavia regolare » con le seguenti: « le Camere regolano » al fine di rendere più evidenti i poteri del Parlamento che con il « possono tuttavia » sembravano venir considerati come un qualcosa di troppo discrezionale mentre ci sembra doveroso sanare ogni incertezza che la mancata conversione in legge di un decreto quasi sempre comporta;

4) qui entriamo nelle nuove previsioni che intendiamo inserire nella Costituzione.

a) In primo luogo intendiamo affermare costituzionalmente che il Governo non può porre sulle singole norme contenute nei decreti-legge la questione di fiducia e, tanto meno, sull'articolo unico di conversione in quanto, con questo sistema, seguito anche in occasione dei decreti-legge sulla RAI-TV, si viene ad infrangere lo stesso principio dei decreti-legge così come voluti dalla Carta costituzionale.

In base all'articolo 77 della Costituzione, l'esame da parte del Parlamento di un decreto-legge non ha come specifico oggetto, secondo quanto avveniva sotto il vigore della legge 31 gennaio 1929, n. 100, la sola trasformazione del decreto in legge — cioè la novazione della fonte — ma anche l'esonero nei riguardi del Governo dalla responsabilità ad esso espressamente attribuita dal secondo comma del citato articolo.

La deliberazione del Parlamento assume, pertanto, una duplice natura: di conversione e di *bill* di indennità. Cioè la conversione rappresenta oltre tutto un atto del controllo politico sulla opportunità della iniziativa assunta dal Governo per esonerarlo dalla responsabilità.

Ora, la richiesta di conversione in legge di un decreto è già di per sé una richiesta di fiducia che, sul piano della responsabilità politica, esclude la proposizione della « questione di fiducia » in quanto altro non è se non una iterazione dello stesso principio.

Nel merito, poi, delle singole disposizioni comprese in un decreto-legge, la questione di fiducia posta sull'articolo unico di conversione determina il congelamento di tutte le norme in esso contenute sottraendole all'esame delle Camere, per cui si arriva all'assurdo che il Parlamento, organo sovrano, che agisce nella dialettica della maggioranza e dell'opposizione, con la proposizione della questione di fiducia è obbligato ad accettare un pacchetto di norme a scatola chiusa, assumendone la paternità anche se errate.

Usando un termine, lo riconosciamo, pesante ma valido, si tratta di una prevaricazione delle prerogative del Parlamento che, anche di fronte ad errori materiali del decreto, si vede privato di ogni potere di intervento e modifica.

b) In secondo luogo intendiamo allontanare da qualsiasi Governo le tentazioni di un disinvolto ricorso ai decreti-legge, specie sotto l'aspetto della loro reiterazione, quando si sia reso conto che il Parlamento non ritiene di convertirli in legge nei termini.

Questo anomalo sistema di superare gli effetti di una mancata conversione con un nuovo decreto-legge ha ormai dietro di sé tutta una casistica che certo non giova alla stessa serietà dell'azione governativa e, nel contempo, contraddice il principio della necessità e dell'urgenza, caratteristica primaria ed insostituibile dei decreti-legge. O, meglio e più esattamente, il fatto di ricorrere con sempre più frequenza ai decreti-legge quando non si verte in casi "straordinari", comporta fatalmente che vi sia la tentazione di vantare solo gli altri due aspetti, o anche uno solo, della necessità e della urgenza per cui a decreto si sovrappone decreto, per "necessità", coartando la volontà del Parlamento. I decreti per la RAI-TV con le loro vicissitudini ne sono un esempio emblematico. Conseguentemente abbiamo ritenuto opportuno formulare un nuovo comma così concepito: « Il Governo, non può reiterare la presentazione di un decreto anche se diversamente formulato entro sei mesi dalla pubblicazione del precedente ».

Dato un lato, con questo limite si intende condizionare le tentazioni di una legiferazione meno che ponderata da parte

di un Governo, che noi riteniamo debba sempre potere esprimere una precisa volontà politica per ottenere dalla maggioranza che lo sostiene (se lo sostiene) la conversione nei termini di un decreto presentato alle Camere.

In secondo luogo se il decreto-legge deve essere, come noi riteniamo che sia, lo strumento cui il Governo può porre mano solo di fronte all'insorgere di improvvise e non prevedibili situazioni, questo istituto non deve surrettiziamente servire per sopraffare o annullare la iniziativa legislativa dei parlamentari, come è avvenuto nel caso della RAI-TV.

A nostro giudizio, è proprio per la tutela e la dignità ed il prestigio delle Camere che su questo aspetto va posta la massima attenzione. Osserviamo quanto è avvenuto con i due decreti della RAI-TV.

Al primo decreto sono stati giustamente abbinati sia un preesistente disegno di legge, sia sei proposte di iniziativa parlamentare, sia quattro proposte di iniziativa di consigli regionali, tutte tendenti a riordinare l'esercizio televisivo.

Accantonato questo primo decreto ma non decaduto, né ritirato, per cui è rimasto iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea e sovrapposto allo stesso il secondo analogo decreto, sia il disegno di legge, sia le proposte di iniziativa parlamentare che i progetti di iniziativa regionale sono rimasti abbinati al primo dei due provvedimenti di urgenza, per cui non è stato possibile sottoporli alla discussione dell'Assemblea in occasione del dibattito del decreto *bis* così incidendo gravemente sulle specifiche prerogative della Camera.

Da ciò la logica della nostra proposta di non consentire la reiterazione di decreti-legge, anche se analoghi, se non dopo 6 mesi dalla presentazione del precedente decreto, sia per frenare la decretazione da parte del Governo, sia per dare spazio all'iniziativa parlamentare.

c) Eccoli, infine, alla ultima delle nuove norme che intendiamo proporre. A ben pensare sul filo della logica legislativa, avendo chiari i concetti giuridici della necessità e della urgenza incardinati solo su casi straordinari, il nuovo comma che proponiamo potrebbe, a ragione, considerarsi superfluo.

In altre parole è assurdo pensare che un decreto-legge, se deve essere un provvedimento provvisorio con forza di legge, det-

tato dalla ormai nota e stranota necessità ed urgenza determinata dall'insorgere di un caso straordinario, possa contenere in sé delle norme la cui efficacia venga rinviata alla pubblicazione di un successivo regolamento di attuazione.

Se la situazione è tale per cui la casa brucia, con decreto mobilito i vigili del fuoco, ma non posso trasformare questa situazione di fatto in un pretesto per dire ad esempio che con successivo regolamento da emanarsi entro 60, 90, 180 giorni, saranno stabiliti la potenza dei getti d'acqua o la composizione degli schiumogeni o i criteri per l'arruolamento dei nuovi vigili o i principi per la loro progressione in carriera.

Ebbene, tutto questo è stato detto nei due decreti sulla RAI-TV dove, in 51 articoli, solo due o tre norme (non articoli) avevano una immediata efficacia, contestuale con il momento della pubblicazione dei decreti stessi, mentre l'efficacia giuridica di tutte le altre disposizioni era rimessa a più regolamenti da emanarsi in tempi successivi.

Con la formulazione proposta prevediamo la nullità di tutte quelle disposizioni che, contenute in un decreto-legge, non abbiano immediata efficacia in quanto subordinate alla successiva emanazione di norme di attuazione.

Onorevoli colleghi! Affidiamo alla vostra meditazione la presente proposta di legge costituzionale, chiedendovi la più ampia collaborazione per correggerla, per migliorarla, e ciò ed al fine di consentire che i lavori del nostro Parlamento possano svolgersi con quel tempismo e con quella fluidità che sono nel desiderio di tutti.

Se vorrete aiutarci per sanare a monte le anomalie ed anche gli abusi cui è ricorso il Governo con la sua mal posta decretazione di urgenza anche le tentazioni di qualsiasi parte politica di servirsi di quanto il regolamento della Camera non vieta, non più esisterà e, forse, i rapporti fra Governo e Parlamento potranno essere migliori nel rispetto di quei principi, per cui fu voluta la Costituzione, senza degradarli, adattarli o contorcerli ai fini diversi.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ARTICOLO UNICO.

L'articolo 77 della Costituzione è così modificato:

« Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

I casi di necessità e di urgenza nei quali il Governo adotta, sotto propria responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, debbono essere straordinari e non determinati dalla naturale scadenza di un termine, sempre che le Camere in ossequio ad adempimenti costituzionali non si siano potute riunire per oltre trenta giorni consecutivi nei due mesi antecedenti e salvo sempre i decreti in materia fiscale.

Il Governo, nel giorno stesso della pubblicazione del decreto lo presenta per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Sul decreto e sul disegno di conversione non è ammessa la questione di fiducia.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se entro sessanta giorni dalla pubblicazione non è promulgata la legge di conversione. Le Camere, in ogni caso, regolano con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il Governo non può reiterare la presentazione di un decreto non convertito, anche se diversamente formulato, entro sei mesi dalla pubblicazione del precedente.

Sono nulle le norme di un decreto quando la loro efficacia è condizionata alla emanazione di successive disposizioni di attuazione.