

CAMERA DEI DEPUTATI N. 327

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ALMIRANTE, DE MARZIO, ABELLI, BAGHINO, BOLLATI,
BORROMEO D'ADDA, CALABRO', CERULLO, CERQUETTI,
COVELLI, d'AQUINO, DEL DONNO, DELFINO, di NARDO,
FRANCHI, GUARRA, LAURO, LO PORTO, MANCO, ME-
NICACCI, MICELI VITO, NICOSIA, PALOMBY ADRIANA,
PAZZAGLIA, RAUTI, ROBERTI, ROMUALDI, SANTAGATI,
SERVELLO, SPONZIELLO, TRANTINO, TREMAGLIA, TRI-
PODI, VALENSISE**

Presentata il 11 agosto 1976

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

ONOREVOLI COLLEGHI! — Alcune clamorose vicissitudini parlamentari avvenute durante la scorsa legislatura, specie con la reiterata presentazione dei decreti-legge che hanno portato alla 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.

Se quella è stata una esperienza non esaltante essa, però, ha avuto un pregio: porre all'attenzione di tutti le evidenti carenze di norme ed i vuoti, anche costituzionali, che esistono in materia di decretazione di urgenza. Pertanto intendiamo, con questa proposta di legge, offrire un apporto concreto per migliorare l'istituto dei

decreti-legge 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 inte-

sero appositamente introdurre questo principio cardine.

Per rendersi conto di questo nostro assunto basta leggere il preambolo dei due ricordati decreti sulla RAI-TV. Si parla di necessità e di 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 sostanzialmente della scadenza di un termine, proprio per la insita contraddizione che esiste fra il concetto di « straordinarietà » — che attiene all'insorgere improvviso, impensato, 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 ben si sa 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 pesanti 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 consultazione elettorale o altro, abbiamo ritenuto obiettivamente necessario temperare la rigidità della norma ammettendo il ricorso al decreto-legge quando nei 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 pub-

blicazione 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 la formulazione letterale della norma attuale, abbiamo introdotto due modifiche. La prima concerne la sostituzione della parola « 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 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 nella scorsa legislatura 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 quale specifico oggetto, come 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 sarebbe 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 di carattere sostanziale 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'oppo-

sizione, con la proposizione della questione di fiducia è obbligato ad accettare un pacchetto di norme a scatola chiusa, assumendone la paternità anche se alcune sono errate e non opportune o già superate.

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 lasciando trascorrere i termini.

L'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 serietà dell'azione governativa e, nel contempo, contraddice il principio della necessità e dell'urgenza, caratteristica primaria ed insostituibile dei decreti-legge. 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 persino 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 sono stati 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 ».

Da un lato, con questo limite si intende condizionare le tentazioni di una legislazione meno che ponderata da parte del 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 corrispondente iniziativa legislativa dei parlamentari.

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. Ricordiamo quanto è avvenuto con i due decreti della RAI-TV in quanto assumono tutti i caratteri del più interessante esempio scolastico.

Al primo decreto vennero 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 il primo decreto, non decaduto, né ritirato (in quanto rimasto iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea) a questo primo decreto venne sovrapposto un secondo analogo decreto ma sia il disegno di legge, sia le proposte di iniziativa parlamentare che i progetti di iniziativa regionale rimasero abbinati al primo dei due provvedimenti di urgenza, per cui non fu possibile sottoporli alla discussione della Assemblea in occasione del dibattito del decreto *bis*. Praticamente e volutamente si venne ad incidere così 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 sei mesi dalla presentazione del precedente decreto, sia per frenare la decretazione da parte del Governo, sia per dare spazio alla iniziativa parlamentare.

c) Eccoci, infine, all'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, dettato 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, per 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 invece venne detto nei due decreti sulla RAI-TV dove, su 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 sorta dall'esame di quanto avvenuto nella scorsa legislatura, chiedendovi la più ampia collaborazione nel pieno rispetto del rapporto che intercorre fra Parlamento e Governo.

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 ».