

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 6

## PROPOSTA DI AGGIUNTA AL REGOLAMENTO

(ARTICOLO 96-bis)

PRESENTATA DALLA

**GIUNTA PER IL REGOLAMENTO**

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati **Iotti**, *Presidente*  
e dai deputati **Barcellona**, **Bianco Gerardo**, **Bozzi**, **Cecchi**, **Colonna**,  
**De Cataldo**, **Del Pennino**, **Galante Garrone**, **Gianni**, **Gitti**, **Labriola**, **Pazza-**  
**glia**, **Pennacchini**, **Segni**, **Spagnoli**, **Sullo**, **Vernola**, **Zarro** e **Andò**, *relatore*

*Presentata alla Presidenza della Camera il 22 ottobre 1981*

**ONOREVOLI COLLEGHI!** — 1. — Con la presente proposta di modificazione al Regolamento della Camera, la Giunta per il Regolamento ha inteso dare, nei limiti delle sue competenze, una prima risposta ad uno dei problemi più scottanti dell'attuale dibattito istituzionale: la proliferazione dei decreti-legge e le sue conseguenze, oltre che su un delicato equilibrio istituzionale, anche sulla programmazione dei lavori parlamentari.

Il processo di involuzione della decretazione di urgenza, nel suo lento, progressi-

vo discostarsi dai limiti posti nell'articolo 77 della Costituzione, pur se aveva già registrato momenti significativi anche prima del 1976, ha subito nel corso della precedente e dell'attuale legislatura una decisa accelerazione. Come è stato autorevolmente da più parti affermato, negli ultimi anni il decreto-legge si è venuto configurando come un disegno di legge « urgente », uno strumento cioè da utilizzare non solo in casi straordinari, ma anche e soprattutto per garantire decisioni legislative in termini prefissati. In pratica si è ricorsi

alla decretazione di urgenza per disciplinare anche materie complesse e tra loro eterogenee, con la conseguenza di un notevole incremento, oltre che dei decreti, anche del numero degli articoli: emblematico il caso del decreto-legge 30 agosto 1980, n. 503 - poi respinto dalla Camera il 27 settembre 1980 - con cui si è tentato di proporre in un unico provvedimento urgente una complessa manovra di politica economica.

Tale mutamento della natura del decreto-legge, divenuto in pratica strumento prevalente di ordinaria legislazione, non è del resto imputabile esclusivamente alla istituzione Governo, giacché il ricorso alla decretazione di urgenza è apparso in svariate circostanze a una pluralità di forze politiche e sociali come l'unica strada per superare l'effetto paralizzante delle estenuanti mediazioni imposte da procedure parlamentari di esame e di approvazione defatigatorie e soprattutto prive di qualsiasi garanzia in ordine ai tempi di approvazione. L'accentuarsi negli ultimi tempi di tali vistose disfunzioni a livello parlamentare ha indotto, infine, a ravvisare nel decreto-legge l'unica garanzia per l'attuazione del programma di Governo, esigenza, questa, certamente meritevole di tutela, al pari di altre, a livello costituzionale.

Altrettanto diffusa è però oggi la consapevolezza dei guasti che la proliferazione dei decreti-legge ha prodotto non solo sul piano di un corretto rapporto tra Parlamento e Governo, ma anche - e con ulteriori gravi conseguenze - sul versante della programmazione dei lavori delle Camere, con riferimento sia all'Assemblea sia alle Commissioni. È infatti di tutta evidenza la impossibilità di formulare e di attuare un qualsiasi programma in presenza di disegni di legge, quali quelli di conversione, ai quali la previsione di termini costituzionali per la conversione in legge attribuisce una naturale priorità. Proprio per la ristrettezza di tali termini, peraltro, il decreto-legge si è dimostrato poco idoneo, salvo il ricorso alla questione di fiducia, a superare lo scoglio di una dura opposizione parlamentare - basti pen-

sare al crescente numero di decreti-legge che non hanno raggiunto neppure la soglia dello stato di relazione - con la conseguenza che è diventato necessario ricorrere a ripetute, sistematiche, reiterazioni, moltiplicando così le fasi parlamentari di esame e di discussione e finendo per aggravare quella stessa situazione di inefficienza legislativa a cui si intendeva in qualche modo ovviare. Si è così innescata una perversa spirale, in cui è lo stesso ricorso alla decretazione d'urgenza che finisce per alimentare le ragioni che in qualche modo lo giustificano, senza più neppure soddisfare l'esigenza di tempestivi interventi legislativi in presenza di una crescente precarietà delle sorti del provvedimento di urgenza che, non a caso, sempre più spesso non viene neppure applicato dalla pubblica amministrazione prima della sua conversione. Il bilancio finale di una tale esperienza è che il prezzo pagato sul piano di uno squilibrio dei rapporti tra legislativo ed esecutivo sul delicato terreno della ripartizione delle competenze legislative, già di per sé intollerabile, non è in alcun modo compensato in termini di efficienza e si accompagna ad una crescente situazione di incertezza del diritto.

Nel momento in cui la Giunta, con le proposte di modifica degli articoli 23 e 24 ha inteso ripristinare il metodo della programmazione come modo necessario di lavorare della Camera, prevedendo la possibilità di approvare il programma anche a maggioranza con la garanzia della tassatività e della inemendabilità della proposta presidenziale, e con le proposte di modifica degli articoli 39 e 85 ha predisposto, con la riduzione dei tempi degli interventi e la loro concentrazione, le condizioni operative indispensabili ad una sua attuazione, ha ritenuto doveroso prendere in considerazione, nei limiti della proprie competenze, anche questo innegabile elemento di turbativa dei lavori rappresentato dal decreto-legge. Consapevole che non rientra nei poteri regolamentari della Camera limitare l'ambito di una prerogativa che la Costituzione conferisce al Governo, la Giunta si è sforzata di conciliare sul pia-

no procedurale due obiettivi: da un lato limitare il ricorso alla decretazione di urgenza attraverso la previsione di un filtro preliminare che accerti la conformità del decreto-legge ai requisiti posti dall'articolo 77 della Costituzione; dall'altro predisporre, una volta che tale verifica sia superata, un meccanismo automatico di iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea che, combinandosi con la nuova disciplina dell'esame degli emendamenti prevista dall'articolo 85, consenta comunque alla Camera di pronunciarsi.

Si completa così in modo equilibrato il pacchetto di proposte di modificazioni al Regolamento predisposte dalla Giunta, il cui scopo è essenzialmente quello di un recupero al Parlamento della pienezza delle proprie competenze, in primo luogo di quelle legislative, attraverso il ripristino del massimo di efficienza compatibile con la scrupolosa tutela dei diritti delle opposizioni: lo stesso problema sollevato dal Governo di una « corsia preferenziale » per i disegni di legge attuativi del programma che il Parlamento ha approvato con la mozione di fiducia può trovare nel complesso delle modifiche approvate dalla Giunta la risposta più corretta, giacché solo in un sistema idoneo a garantire in generale e per tutte le iniziative legislative la possibilità di pervenire in tempi ragionevoli ad una decisione ha senso la previsione di eventuali procedure di urgenza che non si risolvano in corsie sostanzialmente « privilegiate ».

2. — La procedura delineata nell'articolo 96-bis si articola essenzialmente in tre fasi: assegnazione, vaglio preliminare di conformità all'articolo 77 della Costituzione, esame di merito.

Per quanto riguarda la prima fase si sancisce l'obbligo per il Presidente della Camera di assegnare i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle competenti Commissioni permanenti, in sede referente, e in ogni caso alla Commissione Affari costituzionali per il parere, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione dal Senato, dandone l'annuncio nella prima seduta utile dell'Assemblea,

da convocarsi anche appositamente nei cinque giorni previsti dall'articolo 77 della Costituzione e nel corso della quale potranno essere presentate e discusse le proposte di diversa assegnazione ai sensi dell'articolo 72, comma primo, del Regolamento. Questa normativa contiene da un lato la conferma formale dell'esistenza di una riserva « implicita » di Assemblea per i decreti-legge, riserva del resto già riconosciuta da una prassi consolidata, dall'altro un notevole snellimento delle procedure ordinarie di assegnazione, consentendo tra l'altro il deferimento del disegno di conversione a « Camera chiusa » e prima della stampa del relativo atto, e concentrando in un'unica seduta la presentazione e la discussione delle proposte di diversa assegnazione.

La seconda fase, che può intersecarsi, sempre per ragioni di urgenza, con alcuni momenti della prima, si suddivide in due sottofasi: esame presso la Commissione Affari costituzionali, nel termine di tre giorni dall'assegnazione, sulla sussistenza dei presupposti costituzionali che legittimano il ricorso alla decretazione di urgenza, con espressione di un parere e nomina del relatore per l'Aula (si sottolinea, per maggiore chiarezza, che rimane salva la possibilità per la I Commissione di intervenire nel procedimento nei termini ordinari con un parere per gli aspetti di costituzionalità non attinenti al rispetto dell'articolo 77 e per quelli di merito rientranti nella sua competenza); discussione in Assemblea entro cinque giorni dalla presentazione del disegno di legge in caso di parere negativo della Commissione Affari costituzionali o, altrimenti, su richiesta di due presidenti di gruppo o di venti deputati.

Tale discussione è, come tutta la procedura, scandita da termini rigorosi — quindici minuti per ogni intervento, interventi limitati a Governo, relatore e ad un oratore per gruppo, salvo eventuali ampliamenti ai deputati dissenzienti dai rispettivi gruppi che il Presidente ritenga di autorizzare ai sensi dell'articolo 45 — e informata alla necessità di sgombrare il campo il più rapidamente possibile da

ogni dubbio di straripamento di potere da parte del Governo. Qualora invece la Camera si pronunci negativamente sulla sussistenza dei requisiti posti dall'articolo 77 della Costituzione, il disegno di legge di conversione s'intende respinto, con tutti gli effetti sul decreto-legge che una prassi ormai consolidata ha sancito. Tuttavia, poiché l'oggetto della deliberazione pregiudiziale dell'Assemblea riguarda non già il merito bensì la sola forma di decreto-legge assunta dal provvedimento, si è ritenuto di dover consentire la immediata procedibilità del disegno di legge che ne riproponga in via ordinaria il contenuto, non trovando in tal caso applicazione il disposto del secondo comma dell'articolo 72 del Regolamento.

Superato il vaglio preliminare, il decreto-legge continua il suo *iter* normale in Commissione in sede referente, per la durata dei termini previsti dall'articolo 81, alla scadenza dei quali è posto dal Presidente della Camera al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea, salvo una diversa decisione adottata all'unanimità dalla Conferenza dei capigruppo (in tal caso il potere di veto insito nel dissenso di un solo gruppo impedisce non già la discussione, ma l'insabbiamento). Si rende così obbligatoria per l'Aula la discussione dei decreti-legge che abbiano superato il vaglio preliminare, discussione che non può essere interrotta con la proposizione di strumenti quali la pregiudiziale, la sospensiva e l'ordine del giorno di non passaggio agli articoli, insieme riassunti nella votazione preliminare e da essa sostanzialmente preclusi, e che deve necessariamente condurre alla votazione finale, salva sempre la possibilità di una inversione dell'ordine del giorno, a seguito di una decisione della Camera di non pronunciarsi sul merito del decreto-legge, decisione che però diviene politicamente assai difficile dopo una pronuncia positiva sulla legittimità dell'emanazione dello stesso. La discussione in Assemblea si giova altresì della nuova disciplina prevista dall'articolo 85 per la discussione unitaria degli emendamenti, riequilibrata, con riferimen-

to ai decreti-legge, da un lato con la previsione di una discussione sul complesso degli emendamenti riferiti a ciascuno degli articoli del decreto-legge e dall'altro con la riduzione alla metà dei limiti di tempo ordinari; nonché di un più severo vaglio di ammissibilità degli emendamenti (comma 7).

3. — Si deve ora dar conto di alcune riserve espresse in Giunta nel corso del dibattito. Una prima, di carattere generale, formulata in particolare dai deputati Pazzaglia, De Cataldo e Gianni, riguarda la stessa possibilità di incidere attraverso modifiche regolamentari su processi che si svolgono a livello costituzionale; l'unica via per modificare realmente l'attuale situazione sarebbe dunque quella di intervenire direttamente sull'articolo 77 della Costituzione, meglio precisando le condizioni che abilitano il Governo a porre in essere provvedimenti legislativi di urgenza.

La Giunta ha tuttavia ritenuto, salva sempre la facoltà di procedere anche per questa via, d'intervenire ugualmente e prioritariamente sul piano regolamentare, l'unico che rientri del resto nelle sue specifiche competenze, nella convinzione che, operando sulla disciplina del procedimento parlamentare, ben si può giungere ad incidere, sia pure indirettamente, sul comportamento del Governo. Nel caso, la possibilità di incorrere nella pregiudiziale bocciatura del decreto-legge sul piano della spettanza del potere stesso di emanazione, prima ancora che se ne siano consolidati gli effetti, ed il fatto che la discussione sul disegno di legge di conversione si svolgerà, in base al nuovo testo dell'articolo 85 proposto dalla Giunta, sul complesso degli emendamenti riferiti a ciascun articolo del decreto-legge, indurranno certamente il Governo ad eliminare per lo meno alcune delle più rilevanti anomalie, restringendo il campo delle materie oggetto della decretazione di urgenza ed adottando provvedimenti dal contenuto più omogeneo. Una ulteriore remora all'abuso della decretazione d'urgenza discende poi da tutto il pacchetto delle proposte di modifica approvate dalla Giunta,

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

che tendono ad eliminare l'alibi, vero o presunto che sia, che è alla radice della proliferazione dei decreti-legge, cioè la lamentata incapacità del Parlamento di far fronte all'esigenza di pervenire rapidamente o comunque in tempi definiti e per ciò stesso prevedibili ad una decisione.

Un secondo ordine di riserve, di carattere più specifico, riguarda la maggioranza con cui la Camera deve adottare la deliberazione pregiudiziale sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione. Si è infatti sostenuto, segnatamente dagli esponenti dei gruppi comunista e del PDUP, che solo la previsione, ai fini della decisione suddetta, della maggioranza assoluta dei componenti la Camera, sia pure con il temperamento della detrazione dal *quorum* dei deputati in missione, possa costituire un filtro adeguato allo scopo, cioè ad evitare eventuali nuovi straripamenti di potere da parte del Governo; tale maggioranza qualificata sarebbe legittima sia perché prevista da altre norme regolamentari, fonti di immediata attuazione costituzionale, sia perché conclude un dibattito che non concerne il merito del provvedimento, bensì la correttezza costituzionale dell'uso da parte del Governo di un potere istituzionalmente proprio del Parlamento, sia perché, infine, il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione richiede la maggioranza assoluta dei componenti le Camere ai fini della dichiarazione di urgenza che fissa un termine più breve dell'ordinario alla promulgazione delle leggi, fattispecie ritenuta in qualche modo analoga a quella della conversione di un decreto-legge, sotto il profilo dell'immediatezza degli effetti propria di quest'ultimo.

La Giunta, tuttavia, nella sua maggioranza, ha ritenuto che la previsione di una maggioranza qualificata per la decisione su uno strumento che nella sostanza non si discosta, se non per la maggiore solennità e la precedenza assoluta con cui viene discusso, dalla normale pregiudiziale di costituzionalità e che si inserisce a pieno titolo nel procedimento legislativo, sia lesiva del divieto posto in via generale dal terzo comma dell'articolo 64

della Costituzione, secondo cui le deliberazioni di ciascuna Camera sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale, e non sia neppure giustificabile con la specifica natura del giudizio che in tale occasione la Camera è chiamata ad esprimere. Premesso infatti che solo alla Corte costituzionale spetta nel nostro ordinamento il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi, deve ritenersi che la Camera è chiamata nel caso in questione ad esprimere un giudizio eminentemente politico che concerne la correttezza dell'uso fatto dal Governo, in via di urgenza, di un potere proprio del Parlamento, potere di cui l'Esecutivo è autorizzato a valersi in base a precise condizioni, il cui rispetto non può però ritenersi sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità, ma solo dalle Camere medesime in sede di ratifica, necessariamente « politica », dell'operato del Governo. Niente giustifica, in conclusione, la previsione, nel caso, di una maggioranza diversa e più rigorosa rispetto a quella necessaria per la conversione in legge — si potrebbe, tra l'altro, verificare l'assurdo di un decreto respinto *in limine* pur avendo ottenuto la maggioranza per il solo fatto di non aver raggiunto, anche per pochi voti, l'elevato *quorum* richiesto — e, di più, per la stessa concessione della fiducia al Governo. Considerazioni analoghe inducono a superare le perplessità, di cui pure si è registrata qualche eco in seno alla Giunta, che potrebbero sorgere nei confronti di un filtro preventivo di costituzionalità, relativo al punto specifico della spettanza del potere di adozione nei confronti di un atto emanato dal Presidente della Repubblica ed, eventualmente, già approvato dall'altro ramo del Parlamento. Con specifico riferimento a tale ultima ipotesi è appena il caso di ricordare che l'attuale assetto parlamentare, fondato sul principio di autonomia di ciascuna delle due Camere, non consente ad una di esse di avvalersi di fasi procedurali svoltesi presso l'altro ramo.

La Giunta, perciò, pur consapevole delle oggettive difficoltà che la materia presenta e della necessità di tenere sotto

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

stretto controllo la « produttività » della procedura che si viene adottando per la conversione in legge dei decreti-legge, al fine di apportare con tempestività le modifiche e le correzioni che la esperienza dimostri necessarie, raccomanda alla Camera l'approvazione dell'articolo aggiuntivo proposto, nella convinzione che esso

costituisca, nell'insieme della revisione regolamentare in corso, un tassello fondamentale per consentire un corretto e produttivo avvio delle nuove procedure di programmazione dei lavori.

ANDÒ, *Relatore.*

## PROPOSTA DELLA GIUNTA

*Dopo l'articolo 96 del Regolamento, è aggiunto il seguente:*

CAPO XIX BIS  
DEI DISEGNI DI LEGGE  
DI CONVERSIONE DI DECRETI-LEGGE

## ART. 96-bis.

1. Il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di cui al presente capo alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne dà notizia in Aula nello stesso giorno o nella prima seduta successiva, da convocarsi anche appositamente nel termine di cinque giorni dalla presentazione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione. La proposta di diversa assegnazione, ai sensi del primo comma dell'articolo 72 del Regolamento, deve essere formulata all'atto dell'annuncio dell'assegnazione e l'Assemblea delibera per alzata di mano sentiti un oratore contro e uno a favore per non più di cinque minuti ciascuno.

2. In ogni caso il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di cui al comma precedente alla Commissione Affari costituzionali per il parere ai sensi dell'articolo 75. La Commissione esprime il proprio parere sulla esistenza dei presupposti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione entro e non oltre il termine di tre giorni dall'assegnazione, nominando un relatore per la eventuale discussione pregiudiziale in Assemblea.

3. Qualora la Commissione Affari costituzionali esprima parere contrario, l'Assemblea, non oltre cinque giorni dalla presentazione del disegno di legge, delibera in via pregiudiziale con votazione nomina-

le elettronica, salvo che sia richiesta la votazione per scrutinio segreto, sulla esistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione del decreto-legge, sentiti il relatore, il Governo ed un deputato per gruppo per non più di quindici minuti ciascuno. Qualora la Commissione Affari costituzionali esprima parere favorevole, si applica la stessa procedura su richiesta di due Presidenti di gruppo o di venti deputati. Qualora la votazione abbia esito negativo, il disegno di legge di conversione si intende respinto. In tal caso non si applica il secondo comma dell'articolo 72.

4. Nell'ulteriore corso della discussione dei disegni di legge di cui al presente capo non possono proporsi questioni pregiudiziali o sospensive né ordini del giorno di non passaggio agli articoli.

5. I disegni di legge di conversione dei decreti-legge sono iscritti in ogni caso al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea successiva alla scadenza del termine per riferire stabilito ai sensi dell'articolo 81, salvo diversa decisione adottata all'unanimità nella Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari.

6. In casi di particolare urgenza, anche in relazione alla data di trasmissione dal Senato del disegno di legge di conversione, i termini di cui ai commi precedenti sono ridotti a giudizio insindacabile del Presidente della Camera.

7. Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Qualora ritenga opportuno consultare l'Assemblea o la Commissione, queste decidono senza discussione per alzata di mano.