

---

**XI LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI****43.****SEDUTA DI MARTEDÌ 6 LUGLIO 1993****PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUIGI COVATTA****INDICE**

---

	PAG.
<b>Seguito della discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo »:</b>	
Covatta Luigi, <i>Presidente</i> .....	1707, 1708, 1709, 1711, 1712
Bassanini Franco, <i>Referente per il Comitato « Forma di Governo »</i> .....	1707, 1708 1709, 1710, 1711
Covi Giorgio Tullio, <i>Presidente del Comitato « Forma di Governo »</i> .....	1711
Mattarella Sergio .....	1710
Mazzola Francesco .....	1709, 1711
Tarabini Eugenio .....	1711
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Covatta Luigi, <i>Presidente</i> .....	1707
Barbera Augusto Antonio .....	1707
Bassanini Franco, <i>Referente per il Comitato di « Forma di Governo »</i> .....	1707
<b>ALLEGATO</b> .....	1713



**La seduta comincia alle 17,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** L'onorevole Pannella ha rinnovato la richiesta che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso (come peraltro avviene regolarmente). Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ».** Considerato che l'onorevole Pannella avanza spesso questa richiesta, rispetto alla quale, come è ovvio, non ho nulla da obiettare perché è assolutamente utile assicurare la pubblicità dei lavori della Commissione, non riesco a capire perché si limiti a ciò senza mai offrire il suo contributo ai nostri lavori. Mi chiedo se lo faccia per restare in sala stampa, di modo che con un orecchio possa seguire i nostri lavori e...

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Ci vuol vedere in televisione!

**PRESIDENTE.** Onorevole Bassanini, lei sa che per partecipare agli eventi vi sono diversi modi, tra i quali anche quello, purtroppo da tempo desueto, dell'ascoltare. Evidentemente, l'onorevole Pannella ha scelto quest'ultimo.

**Seguito della discussione sugli esiti dei lavori del Comitato « Forma di Stato » e « Forma di Governo ».**

**PRESIDENTE.** Riprendiamo i nostri lavori, consistenti nella discussione del testo

provvisorio predisposto dal Comitato « Forma di Governo » con l'esame dell'articolo 77 e degli emendamenti adesso presentati, che saranno pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

**FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ».** La nuova disciplina dei decreti-legge delineata dall'articolo 77, che nella sostanza risulta ispirata alle proposte della Commissione Bozzi, definisce in termini tassativi le materie nelle quali il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, in modo da evitare per questa via, attraverso la definizione delle materie stesse, l'abuso della decretazione d'urgenza che abbiamo conosciuto nei primi decenni di vita della Repubblica. Riprendendo l'ispirazione del costituente, tale disciplina dà al decreto-legge la caratteristica di un provvedimento adottato dal Governo sotto la sua responsabilità e avente un carattere d'emergenza, per così dire. Tuttavia, da un lato, esso deve essere comunque valutato dalle Camere entro i sessanta giorni previsti per la sua conversione, per cui è garantito che queste ultime arrivino ad una votazione esplicita di approvazione o di reiezione della legge di conversione del decreto-legge; dall'altro, è prevista una disciplina del potere di emendamento del decreto-legge, per evitare che esso sia semplicemente un veicolo a destinazione privilegiata, sul quale nel corso dell'iter parlamentare i gruppi, i singoli parlamentari e le stesse articolazioni del Governo (ministeri eccetera) inseriscano una serie di disposizioni che ne appesantiscono il contenuto, spesso stravolgendolo rispetto alle finalità originarie.

Rispetto agli emendamenti presentati, la Commissione ha ritenuto di dover insistere sul testo proposto, salvo l'accoglimento di un emendamento che, proprio in materia di emendabilità dei decreti-legge, consente emendamenti meramente soppressivi di una o più norme del decreto. In pratica, il Comitato continua a ritenere opportuno mantenere una clausola di sostanziale inemendabilità e soprattutto evitare emendamenti integrativi o modificativi del testo.

Tuttavia, si è ritenuto che emendamenti meramente soppressivi di una o più disposizioni possano essere ammessi, anche per evitare che di fronte ad un decreto-legge che contenga diverse misure, alcune delle quali condivise dalla maggioranza del Parlamento ed altre invece non condivise, ci si trovi di fronte all'alternativa di bocciare o approvare in blocco. In sostanza, si tratta di una modesta estensione del potere di emendamento, la quale ci è parsa non contraddire l'impostazione originaria del testo.

Sottolineo, in particolare, l'espressione di parere contrario sull'emendamento a firma dei colleghi Chiarante, Salvi, Bassanini e Tronti 77.7 che escluderebbe, dai casi in cui è ammesso il ricorso alla decretazione d'urgenza, la ricezione ed attuazione di atti normativi della Comunità europea quando dalla mancata ricezione o attuazione ne possano derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Ci è sembrato di dover insistere su questa fattispecie, considerando legittimo, a nostro avviso, il ricorso alla decretazione d'urgenza per evitare responsabilità internazionali dello Stato, spesso solo legate al rispetto di termini temporanei vincolanti. Su questo emendamento, a firma dei colleghi del PDS, il Comitato esprime parere contrario ed io ribadisco tale parere, trattandosi dell'emendamento più rilevante sul quale il Comitato si è espresso negativamente.

Mi riservo di motivare i pareri sugli altri emendamenti mano mano che passeremo al loro esame.

PRESIDENTE. Onorevole Bassanini, la invito ad esprimere fin d'ora il parere sui singoli emendamenti.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Il parere del Comitato è contrario sull'emendamento Nania 77.1, in quanto i presentatori propongono di trasformare in una formula imperativa, per così dire, quella che riconosce al Governo la facoltà di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge. Più esattamente, al secondo comma dell'articolo 77 della proposta del Comitato, viene proposto di sostituire le parole « può adottare » con la parola « adotta ».

In realtà, la questione non è relevantissima, in quanto le due formule possono essere sostanzialmente equivalenti, ma nei casi indicati al Governo resta sempre la scelta tra provvedere con un decreto-legge oppure seguire l'iter legislativo ordinario chiedendo la procedura d'urgenza. La formula « può adottare » indica chiaramente come si sia di fronte ad una scelta legata anche a valutazioni politiche contingenti: i colleghi che hanno esperienza di Governo sanno, meglio di me, che vi sono casi in cui l'iter legislativo ordinario con procedura d'urgenza consente, in realtà, tempi più rapidi che non la stessa adozione del decreto-legge, soprattutto quando non vi è una ragione stringente per l'immediata entrata in vigore delle disposizioni o quando, comunque, quest'ultima non comporterebbe l'effettiva attuazione delle disposizioni, stante l'attesa per verificare se intervenga o meno la conversione in legge delle medesime.

Sull'emendamento Chiarante 77.7 esprimo parere contrario per le ragioni che ho già detto, cioè che riteniamo che si debba mantenere l'esigenza di dare immediata attuazione ad atti normativi delle Comunità europee per evitare responsabilità comunitarie dello Stato nei casi che legittimano il ricorso alla decretazione governativa d'urgenza.

Sull'emendamento Speroni 77.6 esprimo parere contrario perché ritengo che la formula indicata nel testo del Comitato sia più precisa. L'espressione « decreti-legge

non convertiti » lascia aperta l'ipotesi che la mancata conversione, nonostante quanto disposto dai commi successivi di questo testo, possa derivare dall'inutile decorso dei sessanta giorni previsti per la conversione. Con questa normativa non dovrebbe succedere ma, siccome non si può essere sicuri di avere previsto tutte le ipotesi, appare opportuno limitare il divieto di reiterazione del decreto-legge ai soli casi nei quali una delle Camere abbia negato la conversione del decreto-legge, cioè vi sia stato un voto esplicito del Parlamento. Nella gran parte dei casi le due fattispecie coincidono, ma ciò non è garantito perché si possono verificare eventi eccezionali (ad esempio, l'impossibilità di sedere di una delle due Camere) per cui i sessanta giorni decorrono invano.

L'emendamento Nania 77.2 prevede addirittura la possibilità di decreti legge reiterati per più di due volte. Nella nostra ipotesi i decreti-legge non dovrebbero mai essere reiterati perché dovrebbero essere convertiti o non convertiti espressamente; ci potrà essere un'eccezione a questa regola ma che si possa ripetere per più di due volte ci sembra imprevedibile.

**PRESIDENTE.** Sospendo brevemente la seduta per consentire ai deputati di prendere parte alla votazione in corso in Assemblea.

**La seduta, sospesa alle 17,55, è ripresa alle 18,10.**

**PRESIDENTE.** Riprendiamo la discussione dell'articolo 77 del testo provvisorio predisposto dal Comitato « Forma di Governo » consentendo all'onorevole Bassanini di concludere l'illustrazione del parere sugli emendamenti.

**FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ».** Il Comitato ristretto ha espresso parere contrario sull'emendamento Maccanico 77.4, ritenendo opportuno mantenere la prescrizione secondo cui i decreti-legge devono avere carattere specifico e omogeneo; del

resto, questo risulta dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente.

Relativamente all'emendamento Cosutta 77.5, pensiamo sia opportuno mantenere la disposizione che impone ai regolamenti delle Camere di attribuire ai Presidenti i poteri necessari per garantire che si arrivi al voto dei decreti-legge entro il termine previsto per la conversione. Stabilire che le Camere debbano deliberare sulla conversione entro sessanta giorni e non prevedere che qualche organo – nel caso, i Presidenti secondo le norme che verranno stabilite dai regolamenti – abbia il potere di fare osservare questa disposizione equivarrebbe a scrivere un obbligo fondato sulla sabbia. Del resto, la norma, è perfettamente rispettosa dell'autonomia delle Camere perché rinvia alla potestà regolamentare la disciplina attuativa della disposizione.

Infine, come ho già detto, il Comitato esprime parere favorevole sull'emendamento Chiarante 77.8, che introduce una modesta deroga alla inemendabilità dei decreti-legge, consentendo emendamenti meramente soppressivi di una o più norme. Ripeto: la considerazione è quella di evitare che il favore per alcune disposizioni e magari il disfavore della maggioranza delle Camere per una di queste metta il Parlamento nell'alternativa tra un'approvazione o una reiezione in blocco.

**PRESIDENTE.** Passiamo alle dichiarazioni di voto.

**FRANCESCO MAZZOLA.** L'articolo 77 è frutto di una lunghissima elaborazione avvenuta in seno al Comitato « Forma di Governo ».

La modifica apportata dal Comitato ristretto recependo l'emendamento Chiarante è stata già motivata dal referente: nasce dall'esigenza di non destinare alla decadenza decreti-legge che contengano magari una norma sulla quale vi è largo dissenso parlamentare; viceversa rappresenta un deterrente per il Governo rispetto alla tentazione di utilizzare decreti-legge disciplinanti una materia sulla quale si può realizzare una larga convergenza per

inserirvi norme anomale, che verrebbero accettate *oborto collo* dal Parlamento per non far decadere il provvedimento.

L'emendabilità in ordine agli articoli di copertura era già stata prevista dal Comitato; mi pare una cosa assolutamente logica, per cui penso che il testo varato dal Comitato ristretto possa essere approvato.

**SERGIO MATTARELLA.** Signor presidente, a proposito dell'emendamento Chiarante 77.8 vorrei sottoporre al referente un'osservazione che forse è marginale ma che comunque ha il suo rilievo. Con tale emendamento si introducono nell'articolo due termini diversi: « disposizioni » e « norme ». Come tutti ben sapete, esiste un'ampia dottrina che riflette numerose correnti di pensiero sul significato di tali termini; si tratta, comunque, di concetti che potremmo definire « topografici » rispetto alla struttura della legge.

Mi domando, quindi, se con l'emendamento Chiarante 77.8 non si crei qualche problema interpretativo per l'operatore che potrebbe chiedersi se non si sia volontariamente introdotta una distinzione tra i due concetti. Per questa ragione ritengo che forse sarebbe più congruo utilizzare un'espressione del tipo: « salvo che per sopprimerne una o più » riferendo gli aggettivi alla parola « disposizioni ». In questo modo, probabilmente, evitiamo il rischio che qualcuno fra dieci anni si arroveli nel tentativo di capire se era nostra intenzione fare riferimento a due diverse categorie.

La seconda osservazione che desidero fare è più che altro una richiesta di spiegazione relativa all'emendamento Maccanico 77.4 con il quale si vogliono sopprimere, al comma 4, le parole « di carattere specifico ed omogeneo ». Penso anch'io, come il Comitato, che sarebbe un errore eliminare la richiesta di omogeneità, ma mi chiedo se sia indispensabile quella della specificità del decreto. Infatti, una volta che al comma 2 è stato stilato un elenco di argomenti per i quali è possibile la decretazione d'urgenza, la nostra preoccupazione deve appuntarsi esclusivamente sull'omogeneità, con lo scopo preciso di

evitare che si affastellino troppi argomenti nello stesso decreto. Per queste ragioni e per evitare anche in questo caso possibili problemi interpretativi, ritengo che possa essere soppressa la parola « specifico ».

**FRANCO BASSANINI,** Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Il referente, sperando di interpretare l'opinione del Comitato - è ovvio che i colleghi che lo ritengono potranno sempre dissentire - pensa di poter accogliere i suggerimenti del collega Mattarella.

In effetti, esistono ragioni per riformulare il parere del Comitato sull'emendamento Maccanico 77.4, trasformandolo in un parere parzialmente favorevole proprio per la ragione indicata dall'onorevole Mattarella, cioè che il requisito della specificità dei decreti-legge si può ritenere sostanzialmente assorbito dalla indicazione tassativa delle materie che possono costituire oggetto di decreto, nonché dei casi in cui il Governo è legittimato all'adozione di decreti-legge. Dicendo questo, mi riferisco alla ricezione ed attuazione di atti normativi della Comunità europea. In questo caso l'oggetto non è la materia trattata, perché la fattispecie è ulteriormente identificata attraverso l'indicazione che deve trattarsi di provvedimenti necessari per evitare che derivi responsabilità dello Stato per inadempienza di obblighi comunitari dalla mancata tempestiva ricezione o attuazione degli atti normativi della CEE.

Ritengo, quindi, che si possa riformulare il parere del Comitato accogliendo la proposta di modifica dell'onorevole Mattarella mirante a sopprimere all'emendamento Maccanico 77.4 le parole « specifico ed ». Il comma risulterebbe, pertanto, del seguente tenore: « I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere omogeneo ».

Anche l'altra proposta dell'onorevole Mattarella mi sembra accoglibile perché prudente. Infatti, anche se le disquisizioni tra i costituzionalisti ed i giuristi circa la distinzione tra « disposizione » e « norma » non hanno trovato consolidamento, il

dubbio potrebbe comunque sorgere e, sotto questo profilo, potrebbe legittimare emendamenti soppressivi manipolativi che, attraverso l'eliminazione di parti di una disposizione, tendano sostanzialmente a modificare la norma compresa nella disposizione stessa.

Penso, però, che occorrerebbe rivedere — sia pure in termini contenuti — la formulazione dell'emendamento Chiarante 77.8. Conseguentemente e sulla base di quanto suggerito dal presidente Covi, il comma risulterebbe del seguente tenore: « Le Camere devono deliberare sulla conversione in legge del decreto-legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione e non possono modificarlo salvo che per sopprimerne una o più disposizioni ».

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento Nania 77.1 sul quale l'onorevole Bassanini ha espresso il parere contrario del Comitato.

*(È respinto).*

Pongo in votazione l'emendamento Chiarante 77.7, sul quale il referente ha espresso il parere contrario del Comitato.

*(È respinto).*

Pongo in votazione l'emendamento Spironi 77.6, sul quale il referente ha espresso il parere contrario del Comitato.

*(È respinto).*

Pongo in votazione l'emendamento Nania 77.2, sul quale il referente ha espresso il parere contrario del Comitato.

*(È respinto).*

Passiamo all'emendamento Maccanico 77.4 fatto proprio dal senatore Covi.

L'onorevole Mattarella ha presentato il seguente subemendamento:

*All'emendamento Maccanico 77.4 sopprimere le parole e di carattere omogeneo.*

**GIULIO TULLIO COVI, Presidente del Comitato « Forma di Governo ».** In merito alla soppressione dal testo del Comitato della parola « specifico » vorrei esprimere

un dubbio. Ricordo che nella legge n. 400 si fa riferimento testualmente alle parole « specifico ed omogeneo ». Nel momento in cui dovessimo far riferimento ai regolamenti comunitari potremmo trovarci di fronte ad un regolamento che prende in esame più materie, delle quali una è necessaria all'immediata entrata in vigore per non andare incontro alle responsabilità di cui si parla, mentre l'altra non esige tale immediatezza.

**FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ».** Stante il parere espresso dal presidente del Comitato, il referente si rimette alla Commissione per quanto riguarda il subemendamento Mattarella.

**EUGENIO TARABINI.** Il richiamo alla legge n. 400 del 1988 ha un valore storico, inferiore a quello costituzionale. A me pare che la preoccupazione espressa dall'onorevole Mattarella sia fondata, in quanto i decreti possono essere anche non specifici ma di portata ampia, comprendenti materie delle quali è difficile sostenere la specificità. Per queste considerazioni non vedo la necessità di inserire il termine « specifico », mentre ritengo sia opportuno, alla luce delle esperienze che abbiamo fatto, il termine « omogeneo ».

**FRANCESCO MAZZOLA.** Se manteniamo il termine « specifico » nel quadro dell'articolo 77, che al secondo comma indica i casi nei quali il decreto può essere emanato, creiamo notevoli difficoltà al Governo e alle Camere nel momento in cui dovranno pronunciarsi sull'esistenza dei presupposti. Si inserisce, infatti, un concetto di specificità che nella legge n. 400 aveva un senso in presenza di una dizione generica dell'articolo 77 della Costituzione, ma che non ha più lo stesso significato in presenza di una dizione già di per sé specifica quale quella prevista dal secondo comma dell'articolo 77.

Pertanto, ritengo sia rischioso mantenere il termine « specifico » in riferimento

all'articolo 77, così come lo stiamo riscrivendo.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione il subemendamento Mattarella, sul qual il referente si è rimesso alla Commissione.

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'emendamento Maccanico 77.4, sul quale il referente ha espresso il parere contrario del Comitato, così come modificato dall'approvazione del subemendamento Mattarella.

*(È respinto).*

Il quarto comma dell'articolo 77 della proposta del Comitato risulta del seguente

tenore: « I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere omogeneo ».

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 18,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 7 luglio 1993.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



## ARTICOLO 77

*(Testo provvisorio del Comitato « Forma di Governo »).*

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

Il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, in casi di necessità ed urgenza concernenti la sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o la recezione ed attuazione di atti normativi delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento dei obblighi comunitari.

Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocata e si riuniscono entro cinque giorni.

Il Governo non può, mediante decreti-legge, rinnovare disposizioni di decreti-legge dei quali una delle Camere abbia negato la conversione, né ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo.

Le Camere devono deliberare sulla conversione in legge del decreto-legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione e non possono modificarne le disposizioni salvo che per quanto attiene alla clausola di copertura degli oneri finanziari. I regolamenti delle Camere attribuiscono ai Presidenti i poteri all'uopo necessari.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

**Emendamenti presentati all'articolo 77 del testo provvisorio  
del Comitato « Forma di Governo ».**

*All'articolo 77 della proposta del Comitato, secondo comma, sostituire le parole può adottare con la parola adotta*

77.1.

Nania, Misserville, Pontone.

*All'articolo 77 della proposta del Comitato, secondo comma, sopprimere le parole da o la recezione ed attuazione fino a obblighi comunitari*

77.7.

Chiarante, Salvi, Bassanini, Tronti.

*All'articolo 77 della proposta del Comitato, terzo comma, sostituire le parole dei quali una delle Camere abbia negato la conversione con le seguenti non convertiti*

77.6.

Speroni.

*All'articolo 77 della proposta del Comitato, terzo comma, dopo la parola la conversione, aggiungere le seguenti ed in ogni caso disposizioni di decreti legge reiterati per più di due volte.*

77.2.

Nania, Misserville, Pontone.

*All'articolo 77 della proposta del Comitato, quarto comma, sopprimere le parole e di carattere specifico ed omogeneo.*

77.4.

Maccanico.

*All'articolo 77 della proposta del Comitato, quinto comma, sopprimere le parole da e non possono a ai Presidenti i poteri all'uopo necessari*

77.5.

Cossutta, Magri, Salvato.

*All'articolo 77 della proposta del Comitato, quinto comma, dopo le parole salvo che aggiungere le seguenti per sopprimere una o più norme o.*

77.8.

Chiarante, Salvi, Bassanini, Tronti.