

### DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori ANDERLINI, BRANCA, BREZZI, GIUDICE, GOZZINI, GUARINO, MASULLO, PARRI, PASTI, ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, ROMANÒ e VINAY

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 DICEMBRE 1976

Modifiche agli articoli 70, 72 e 73, secondo comma,  
della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Già nella precedente legislatura fu presentato nell'altro ramo del Parlamento un disegno di legge analogo a quello che oggi i senatori della « Sinistra Indipendente » ripresentano alla attenzione del Senato. Si tratta di un disegno di legge di revisione della Costituzione con il quale si intende avviare a soluzione i molteplici problemi di funzionalità sui quali si è raccolta anche di recente l'attenzione degli esperti, e la stessa opinione pubblica del Paese.

Da più parti si sono levate lamentele sui tempi via via più lunghi con i quali il Parlamento adempie la funzione primaria di produzione normativa sottolineandosi non a torto il difficile e travagliato *iter* legislativo di provvedimenti che per la loro importanza ed urgenza avrebbero meritato invece una più rapida e tuttavia non meno attenta disamina del Parlamento.

D'altra parte con il rapido crescere delle responsabilità che lo Stato moderno è ve-

nuto assumendo nei diversi settori della vita del Paese, si è sempre più avvertita la necessità che il Parlamento abbia a disposizione tempi e strumenti idonei ad un controllo penetrante e puntuale dell'attività del Governo. Lo snellimento del procedimento legislativo è uno dei presupposti (anche se non è la condizione sufficiente, da ricercarsi in altra sede) perchè il Parlamento possa assolvere adeguatamente anche a questo compito decisivo.

Le difficoltà dell'*iter* legislativo potrebbero, in astratto, trovare ancora parziale soluzione in un'opera di razionalizzazione dei lavori interni delle Assemblee legislative, mediante riforma delle rispettive procedure parlamentari intesa ad accelerare l'espletamento della funzione legislativa: senza tuttavia comprimere il diritto di controllo del *plenum* dell'Aula sull'attività di disamina e di produzione delle leggi decentrate alle singole Commissioni; e senza egualmente cedere il diritto delle minoranze alla libera

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

determinazione dei loro voti e delle loro opinioni sui disegni di legge specifici.

Tuttavia, anche la recente riforma dei regolamenti nei due rami del Parlamento, operata proprio al fine di sopperire alle esigenze sopra indicate, non è valsa — sembra — a superare tutte le difficoltà connesse al rapido e sollecito compimento dell'*iter* legislativo; come, d'altronde, un eventuale coordinamento dei lavori concordato, tramite gli uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento, e che trovi una sua esplicita formulazione e consegna negli stessi regolamenti interni delle Assemblee, mediante previsione di strumenti e strutture di collegamento adeguate, non sembra per sé idoneo a dare soluzione a un problema che trova in fondo la sua origine nella troppo sintetica contemplazione delle modalità e delle forme di realizzazione della funzione legislativa da parte dell'organo parlamentare, nella stessa nostra Costituzione.

Ci pare infatti che il dettato del costituente, nella sezione specifica dedicata all'espletamento della funzione legislativa da parte delle Camere, contemplando un sistema di bicameralismo perfetto quale è stato giudicato il nostro dalla teorica giuridico-costituzionale e quale si rendeva opportuno istituire nel momento storico specifico, per il superamento della posizione peculiare assunta dal Senato nello Statuto albertino di fronte alla Camera dei deputati, non abbia considerato tuttavia la necessità di disciplinare analiticamente l'esercizio congiunto della funzione legislativa da parte delle due Camere, in relazione a quelle che si potevano prospettare come esigenze di rapido e sollecito espletamento della funzione medesima in coerenza con il crescere della domanda di norme a disciplina dei molteplici settori della vita pubblica, sociale ed economica, del Paese.

Proprio a questa specifica carenza del costituente, che risulta a tutt'oggi condizionante l'espletamento di tutti i lavori parlamentari, intende avviare il presente disegno di legge, mediante un'opera puntuale di revisione e interpretazione del dettato della Costituzione, e di sua integrazione e modifica alla luce dei criteri ispiratori sopra ac-

cennati: criteri che del resto hanno trovato da tempo adeguato accoglimento nelle Costituzioni di vicini Paesi in Europa, a democrazia parlamentare non meno evoluta della nostra.

Ci si vuole riferire alla possibilità di non richiedersi necessariamente un'esplicita manifestazione di volontà da parte di entrambi i rami del Parlamento per l'accoglimento di un disegno di legge già espressamente votato dalla Camera che l'ha avuto in esame per prima: possibilità che si ricollega ad una esplicita previsione costituzionale (da introdursi con il presente disegno di legge), per la quale si attribuisce all'«atto-comportamento» di non richiedere in un termine costituzionalmente assegnato un'esplicita deliberazione su di un disegno di legge determinato da parte della Camera che dovrebbe esaminarlo come seconda e alla quale il disegno già approvato dall'altro ramo del Parlamento sia stato regolarmente trasmesso, il significato di implicita approvazione del testo di legge causa il mancato esercizio del «diritto di richiesta» costituzionalmente garantito ad un adeguato *quorum* di membri di quell'Assemblea (oltre che al Governo): con piena ed uguale partecipazione delle due Camere al procedimento legislativo.

Già la Carta costituzionale tedesca, e prima ancora quelle belga ed olandese hanno dato formulazione a questo principio, trasferendolo da una tradizione di bicameralismo imperfetta come quella secolare britannica, ad un sistema bicamerale assolutamente paritario o sostanzialmente tale (per quanto riguarda, in particolare, quello vigente nei Paesi Bassi) quale è quello al quale si informa la generalità delle costituzioni degli Stati continentali europei.

Nè un tale principio può contrastare nei fatti con quello, collocato anche nella nostra Costituzione a cardine dell'intero sistema, del bicameralismo paritario: che è e rimane impregiudicato dalla introduzione delle modifiche costituzionali proposte, ed anzi, ne risulta rafforzato nella misura in cui si rafforza la funzionalità del Parlamento nell'ambito del sistema disegnato dai costituenti.

Questo trova conferma nella necessità che si è avvertita, di non alterare il dettato della Costituzione ogni qual volta è richiesta specificatamente per esso una manifestazione di volontà delle « Camere » per l'approvazione di specifici provvedimenti di legge: con un'eccezione plurale che si distacca dalla formulazione teorica dell'atto collettivo di produzione normativa posta alla base del sistema dal costituente (e con la quale — si è visto — non contrasta assolutamente la introduzione del principio del « silenzio-accoglimento » proposto), per individuare soggettivamente i due singoli rami dell'unico organo costituzionale deliberante, come distinti collegi al momento della pronuncia della specifica delibera richiesta.

A queste fondamentali esigenze vuole corrispondere specificatamente l'articolato del disegno di legge di revisione della Costituzione che ci onoriamo di presentare.

Con l'articolo 1, si propone infatti una modifica dell'articolo 70 della Carta costituzionale, che da un lato veda riaffermata la paritetica partecipazione delle due Camere al procedimento della produzione della normativa (con rinvio — per quanto attiene alle forme e alle modalità di esercizio della funzione — a quanto disposto dall'articolo 72, a sua volta oggetto di modifica costituzionale specifica); dall'altro lato invece, per l'aggiunta di un ulteriore comma di legge nel quale viene fatto riferimento allo stesso articolo 72 della Costituzione e quindi a carattere esplicativo, introduca esplicitamente il principio del « silenzio della prima approvazione » dedotto dal comportamento concludente entro un termine prefissato del collegio nel quale non sia stato esercitato il previsto diritto di richiesta. Tale integrazione è resa necessaria in primo luogo per significare chiaramente che la introduzione del meccanismo in questione non implica un abbandono del principio del bicameralismo paritario in ordine alla funzione legislativa, e cioè proprio del principio comunque affermato nel primo comma dell'articolo 70. In secondo luogo per precisare che, anche nel caso di manifestazione tacita di volontà legislativa da parte di una delle due Camere, la legge deve intendersi ap-

provata (definitivamente) da entrambe le Camere.

In coerenza con il principio così introdotto, si sono tracciate nel successivo articolo 2 le necessarie linee di modifica dell'articolo 72 della Costituzione: il quale, pur rimanendo intatto nella sua formulazione originaria (a testimoniare ancora, ove ce ne fosse il bisogno, l'assoluta coerenza col sistema del bicameralismo paritario del principio del « consenso tacito » introdotto), è stato integrato con l'aggiunta di un quinto e sesto comma. Per essi si è dato disciplina nell'ordine della procedura di trasmissione dei disegni di legge dalla Camera che li ha approvati all'altra, con interpretazioni in via costituzionale dell'« atto-comportamento » (silenzio-approvazione) del collegio che li ha ricevuti nel termine di trenta giorni, e indicazione del *quorum* necessario ad esercitare il « diritto di richiesta » nel collegio medesimo, fissato in un quinto dei suoi componenti; mentre si è estesa al Governo la legittimazione attiva ad avanzare richiesta di esame e di approvazione espressa del disegno di legge, giusta la precipua posizione costituzionale dell'organo e la natura dei suoi rapporti con il Parlamento. Con il successivo sesto comma si è provveduto poi a determinare nell'articolo 72 l'esecuzione dell'applicabilità della procedura del « silenzio-approvazione » già formulata nel secondo comma dell'articolo 70, riguardo a quelle materie o fasi dell'*iter* legislativo la disciplina delle quali la Costituzione (negli articoli 74, secondo comma, 76, 77, 78, 79 e 80) sembra aver voluto sottoporre all'attenzione e all'approvazione esplicita dei due rami del Parlamento, giusta quelle precise considerazioni che già sopra si sono formulate.

Si sottolinea da ultimo il carattere automatico e la necessità degli effetti collegati all'esercizio del diritto di richiesta da parte dei soggetti legittimati, per il quale si ottiene l'immediato trasferimento alla esplicita discussione e delibera del collegio del disegno di legge oggetto della richiesta d'esame specifico.

Trattasi in fondo di un'automaticità di effetti che si opera in analogia a quanto disposto dall'attuale terzo comma dell'arti-

colo 72, a proposito della rimessione all'Aula di disegni di legge già affidati alle singole Commissioni in sede deliberante.

A questo proposito può facilmente essere riscontrato come la stessa determinazione del *quorum* dei componenti del collegio legittimati a proporre la richiesta di esame e di approvazione espressa dal disegno di legge già approvato dall'altra Camera si sia operata in misura analoga a quella fissata nelle singole Commissioni per una richiesta di remissione all'Aula del disegno di legge già a loro affidato in sede deliberante.

È appena il caso di sottolineare ancora come nell'ipotesi di impossibilità di espletarsi della procedura dell'approvazione implicita per essersi esercitato il correlativo diritto di richiesta, l'*iter* di approvazione della legge in quella Camera potrà conformarsi alla disciplina contenuta nei primi commi dell'articolo 72, rendendosi sempre possibile lo svolgimento delle procedure di esame e di votazione della legge sia nell'Aula sia secondo le « speciali » procedure consentite dall'attuale terzo comma dello stesso articolo 72.

Infine, nell'articolo 3, si è inteso prima di tutto ridisciplinare la fase di promulgazione delle leggi da parte del Presidente della Repubblica; in relazione alla nuova procedura introdotta con gli articoli 70, ultimo comma, e 72, quinto comma: fissandosi per quella specifica ipotesi la decorrenza del termine di trenta giorni per la promulgazione di cui al primo comma dell'articolo 73, dalla data del messaggio che informa il Capo dello Stato dell'avvenuto decorso del termine per l'approvazione di cui al quinto comma dell'articolo 72.

In secondo luogo, si è avvertita l'esigenza di ridisciplinare anche il connesso istituto della « dichiarazione di urgenza » di una legge, in relazione al diverso termine di sua promulgazione: coordinandolo precisamente con la duplice ipotesi di *iter* legislativo formulata dal presente disegno di legge, e comunque confermando la necessità della votazione dell'urgenza da parte della maggioranza qualificata già voluta dal costituente — la maggioranza assoluta, cioè, dei componenti dell'Assemblea — che ne dichiara in modo esplicito l'urgenza.

Questo non pregiudica nè la possibilità di un rapidissimo *iter* di approvazione del provvedimento normativo, e specificatamente dichiarato urgente da entrambe le Camere e approvato e promulgato in termini brevissimi, nè comunque la possibilità di arrivare alla promulgazione della legge dopo soli trenta giorni dalla sua esplicita approvazione da un ramo del Parlamento, per mancata richiesta di esame e votazione dell'altra Camera nel termine all'uopo previsto *ex* articolo 72, sesto comma, della Costituzione.

Certi della validità del principio al quale si informa il presente disegno di legge per la risoluzione sul piano costituzionale dei difficili problemi di funzionalità dell'organo parlamentare nell'espletamento dell'attività della produzione normativa, lo presentiamo all'attenzione del Parlamento, fiduciosi nel dibattito che seguirà su di esso, e coscienti della perfetta compatibilità con la conservazione di quel sistema bicamerale al quale si è ispirato il disegno dei nostri costituenti.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

## Art. 1.

L'articolo 70 della Costituzione è così modificato:

« La funzione legislativa è esercitata dalle due Camere, con le modalità e secondo le forme indicate al successivo articolo 72.

Qualora in una Camera non sia richiesto, ai sensi di quanto previsto nell'ultimo comma dell'articolo 72, l'esame e l'approvazione di un disegno di legge già approvato dall'altra Camera, tale disegno di legge si considera definitivamente approvato da entrambe le Camere ».

## Art. 2.

L'articolo 72 della Costituzione è integrato con l'aggiunta dei due ultimi commi seguenti:

« I disegni di legge approvati da una Camera sono immediatamente trasmessi all'altra Camera; essi si considerano definitivamente approvati anche da quella dopo trenta giorni dalla trasmissione, salvo il caso in cui, entro il medesimo termine, il Governo o un quinto dei componenti della Camera richiedano che la Camera stessa proceda, nei modi previsti dalle precedenti disposizioni del presente articolo, all'esame e all'approvazione espressa del disegno di legge.

La possibilità di approvazione tacita da parte di una Camera, prevista nel comma precedente del presente articolo e nel secondo comma dell'articolo 70, è esclusa nel caso delle leggi considerate negli articoli 74, secondo comma, 76, 77, 78, 79 e 80 della presente Costituzione ».

## Art. 3.

Il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dai due commi seguenti:

« Qualora una legge sia approvata con la procedura di cui agli articoli 70, ultimo comma, e 72, quinto comma, il termine per la promulgazione decorre dalla data del messaggio che informa il Presidente della Repubblica dell'avvenuto decorso del termine di approvazione.

Se una o entrambe le Camere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, dichiarano l'urgenza di una legge, questa è promulgata nel diverso termine in essa stabilito ».