

"Attenzione a modifiche, in sede di conversione dei decreti-legge, eterogenee e di dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione"

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha oggi inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, nella quale ha richiamato l'attenzione sull'ampiezza e sulla eterogeneità delle modifiche fin qui apportate nel corso del procedimento di conversione al testo originario del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe".

Il Capo dello Stato, nel ricordare i rilievi ripetutamente espressi fin dall'inizio del settennato, ha messo in evidenza che la prassi irrituale con cui si introducono nei decreti-legge disposizioni non strettamente attinenti al loro oggetto si pone in contrasto con puntuali norme della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari, eludendo il vaglio preventivo spettante al Capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti-legge.

Roma, 22 febbraio 2011

Si rende noto il testo integrale della lettera che il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato al Presidente del Senato, Renato Schifani, al Presidente della Camera, Gianfranco Fini, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi:

"Onorevoli Presidenti,

ho attentamente esaminato i contenuti delle modifiche e delle aggiunte apportate, nel corso dell'esame al Senato, al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese.

Devo innanzi tutto osservare che il disegno di legge di conversione del decreto-legge è stato presentato dal Governo al Senato il 29 dicembre 2010 (A.S. 2518), ed assegnato alle Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio il 7 gennaio 2011. L'esame in sede referente, iniziato il successivo 19 gennaio, si è concluso l'11 febbraio, con l'approvazione di 104 emendamenti. Nello stesso giorno è iniziato l'esame in Assemblea, che si è concluso mercoledì 16 febbraio con l'approvazione del maxiemendamento presentato dal Governo, sul quale è stata posta la questione di fiducia, che riproduce il testo delle Commissioni con l'aggiunta di numerose altre disposizioni. L'esame in prima lettura ha dunque consumato 50 dei 60 giorni tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti-legge nonostante che l'esame nell'Assemblea del Senato si sia concentrato in pochi giorni.

A seguito delle modifiche apportate dalle Commissioni del Senato e dal Governo con il successivo maxiemendamento, al testo originario del decreto-legge, costituito da 4 articoli (di cui il terzo relativo alla copertura finanziaria e il quarto all'entrata in vigore) e 25 commi, sono stati aggiunti altri 5 articoli e 196 commi. Molte di queste disposizioni

aggiunte in sede di conversione sono estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione.

E ciò è avvenuto nonostante l'intendimento manifestato dal Governo al Capo dello Stato in sede di illustrazione preventiva del provvedimento d'urgenza, poi confermato con l'approvazione del testo da me successivamente emanato, di limitare a soli tre mesi le proroghe non onerose di termini in scadenza entro il 31 dicembre 2010, rendendo facoltativa la ulteriore proroga al 31 dicembre 2011 di quei termini e degli altri indicati in apposita tabella attraverso l'eventuale adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; nonché di prevedere pochi e mirati interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie.

E' appena il caso di ricordare che questo modo di procedere, come ho avuto modo in diverse occasioni di far presente fin dall'inizio del settennato ai Presidenti delle Camere e ai Governi che si sono succeduti a partire dal 2006, si pone in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari. L'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni. Si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento.

Tali considerazioni sono state da me ribadite ancora di recente con la lettera in data 22 maggio 2010 inviata in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 in materia di incentivi, recante le norme anti-evasione di contrasto alle c.d. frodi-carosello.

Sono consapevole che una eventuale decisione di avvalermi della facoltà di richiedere una nuova deliberazione alle Camere del disegno di legge in esame ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per il momento in cui interviene a seguito della pressoché integrale consumazione da parte del Parlamento dei termini tassativamente previsti dall'art. 77 della Costituzione, potrebbe comportare la decadenza delle disposizioni contenute nel decreto-legge da me emanato nonché di quelle successivamente introdotte in sede di conversione: ed è questa la ragione per la quale vi sono solo due precedenti in cui tale facoltà è stata esercitata nei confronti di disegni di legge di conversione di decreti-legge dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996 che ha ritenuto di norma costituzionalmente

illegittima la reiterazione dei decreti-legge (entrambi da parte del Presidente Ciampi, che in data 29 marzo 2002 e 3 marzo 2006 chiese una nuova deliberazione alle Camere sulle leggi di conversione dei decreti-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e 10 gennaio 2006 n. 2).

Devo osservare peraltro che l'ordinamento prevede la possibilità di ovviare a tali inconvenienti, attraverso sia la regolamentazione con legge dei rapporti giuridici sorti sulla base del testo originario del decreto, sia la riproposizione in uno o più provvedimenti legislativi, anche di urgenza, di quelle disposizioni introdotte in sede di conversione che si ritengano conformi ai principi costituzionali. Inoltre allorché, come in questo caso, la decadenza del decreto-legge sia riconducibile al rinvio del disegno di legge di conversione in legge ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, anziché alla mancata conversione da parte delle Camere nei termini stabiliti dall'articolo 77, ritengo possibile anche una almeno parziale reiterazione del testo originario del decreto-legge.

Ho ritenuto di dovervi sottoporre queste considerazioni perché a mio avviso non mancherebbero spazi, attraverso una leale collaborazione tra Governo e Parlamento da un lato e fra maggioranza ed opposizione dall'altro, per evitare che un decreto-legge concernente essenzialmente la proroga di alcuni termini si trasformi sostanzialmente in una sorta di nuova legge finanziaria dai contenuti più disparati.

Mi riservo altresì, qualora non sia possibile procedere alla modifica del testo del disegno di legge approvato dal Senato, di suggerire l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive, qualora io ritenga, in ultima istanza, di procedere alla promulgazione della legge. Devo infine avvertire che, a fronte di casi analoghi, non potrò d'ora in avanti rinunciare ad avvalermi della facoltà di rinvio, anche alla luce dei rimedi che l'ordinamento prevede nella eventualità della decadenza di un decreto-legge, come ho sopra ricordato".