

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 692

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore ELIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 1996

Modifica dell'articolo 77 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Il fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza ha ormai assunto dimensioni patologiche, favorito anche dai comportamenti «permissivi» che il Parlamento - ma soprattutto la Camera dei deputati - ha adottato nei suoi confronti.

Sin dall'inizio della scorsa legislatura la sequenza di siffatti comportamenti si è ripetuta e anche quando la Commissione affari costituzionali di Montecitorio ha ritenuto l'inesistenza dei requisiti costituzionali ex articolo 77 della necessità e dell'urgenza, l'Assemblea ha «salvato» i decreti del Governo.

Si può dire che, salvo pochissime eccezioni, è prevalso il richiamo... della foresta governativa, che ha spinto tanto la maggioranza di centrodestra che quella di centrosinistra ad accettare senza troppi scrupoli (anche di fronte all'evidenza dell'abuso) decreti nè necessari nè urgenti. Non va poi dimenticato un altro aspetto negativo: talvolta l'opposizione preferisce partecipare ai negoziati con il Governo e la maggioranza, che propiziano emendamenti concordati a comune beneficio.

Peraltro non è mutata nel regolamento della Camera la norma che (a differenza di quanto è previsto al Senato) impedisce di negare i requisiti di necessità e di urgenza per singole disposizioni anzichè per l'intero atto-decreto: è chiaro che, almeno virtualmente, è più facile a Palazzo Madama mettere fuori giuoco qualche articolo o parti di articolo chiaramente abusive, specie se il testo è fortemente disomogeneo.

L'esperienza della scorsa legislatura ha dunque confermato quanto era emerso nel quinquennio precedente: il sicuro fallimento dell'iniziativa tentata con l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per arginare l'inondazione dei decreti-legge. Una legge ordinaria non era in grado di arrestare un

trend che si basava su una interpretazione lassista dell'articolo 77, comma secondo e seguenti, della Costituzione: nè le norme regolamentari delle due Camere possono incidere significativamente salvo quanto si è già rilevato e salva la possibilità di garantire una deliberazione in un periodo di trenta giorni, come si è riusciti a fare a Palazzo Madama.

Nei più recenti dibattiti sono emersi due rimedi dettati dalla infelice prassi successiva al 1969 (primo caso di reiterazione effettuata per far passare il famoso «decretone» del Governo Colombo) e alla mancata applicazione dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. Il primo tende a riprodurre con lievi varianti la modifica dell'articolo 77 della Costituzione accolta dalla Commissione bicamerale nella XI Legislatura (si tratta, come è noto, di una limitazione «casistica» delle materie suscettibili di formare oggetto dei decreti legge). Più in particolare il Governo potrebbe intervenire soltanto in casi di necessità ed urgenza concernenti la sicurezza nazionale, calamità naturali, o introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o il recepimento e l'attuazione di atti normativi delle Comunità europee quando dalla mancata tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. A questa limitazione del potere governativo (integrata da un divieto di reiterazione) farebbe riscontro una limitazione del potere parlamentare (inemendabilità dei decreti salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari). Del resto la revisione dell'articolo 77 con questi contenuti ha formato oggetto di varie proposte di legge costituzionale presentate alle Camere negli anni scorsi.

Alla via tracciata dalla Commissione bicamerale (che può definirsi di riduzione delle

materie) si contrappone un'altra strada che si può definire «procedurale». È quella avanzata qualche tempo fa dai professori Federico Sorrentino e Massimo Luciani, e indirizzata a modificare il terzo comma dell'articolo 77 della Carta costituzionale con la seguente formulazione: «I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se le Camere, entro venti giorni dalla loro pubblicazione, non ne abbiano riconosciuto, a maggioranza assoluta dei loro componenti, l'ammissibilità in base a quanto previsto nei commi precedenti e se essi non siano convertiti in legge entro novanta giorni dalla loro pubblicazione».

Alla prima soluzione, oltre alle consuete critiche circa la possibilità di delimitare per materie i casi di necessità e di urgenza, si può obiettare che le maggioranze governative ben potrebbero convertire decreti emanati al di là dei settori circoscritti; anche se è possibile replicare che la Corte Costituzionale potrebbe in questa eventualità esser chiamata a intervenire assai più agevolmente ed efficacemente di adesso dalla stessa legge di revisione dell'articolo 77 della Costituzione.

Alla proposta Sorrentino - Luciani si può muovere l'ovvia critica di aver trascurato la relativa facilità, per una maggioranza parlamentare costituitasi sulla base di un sistema elettorale maggioritario al 75 per cento, di raggiungere il *quorum* del 50 per cento

più uno dei componenti delle due Camere: sicchè la diga sarebbe di dubbia tenuta.

Per superare tali obiezioni, il presente disegno di legge costituzionale - con il quale il presentatore intende offrire un contributo al dibattito in corso - si propone di modificare l'articolo 77 della Costituzione prevedendosi sia la riduzione delle materie di cui è consentita la decretazione d'urgenza e sia l'aggravamento della procedura di conversione, richiedendosi per l'ammissibilità una maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Così si garantirebbe una sorta di «evidenza» della necessità urgenza e si eviterebbe la possibilità per il governo di porre questioni di fiducia in maniera implicita o esplicita. Inoltre si restituirebbe valore e forza di *test* effettivo alla innovazione regolamentare a suo tempo patrocinata dal senatore Bonifacio, con cui si intese isolare dal provvedimento di conversione in legge del decreto il giudizio di ammissibilità o di sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 77. In tal modo si renderebbe effettivamente «blindato» il meccanismo dei decreti-legge, che verrebbero restituiti alla straordinarietà eccezionalità-urgenza che - secondo la prospettiva tracciata dal Costituente - doveva essere la loro caratteristica insuperabile.

Questo rimedio potrà forse apparire una specie di *overdose* garantista: ma a mali estremi, estremi rimedi.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 77. - 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, la tutela della salute, le calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore, o il recepimento e l'attuazione di atti normativi dell'Unione Europea, quando dalla mancata, tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendone la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Il Governo non può, mediante decreti, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, nè ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

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

Le Camere sono tenute a deliberare sulla conversione in legge dei decreti entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione e non possono modificarli salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari. I regolamenti parlamentari attribuiscono ai Presidenti i poteri necessari.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se le Camere, entro venti giorni dalla loro pubblicazione, non ne abbiano riconosciuto, a maggioranza di due terzi dei loro componenti, l'ammissibilità in base a quanto

previsto nei commi precedenti e se essi non siano convertiti in legge nel termine stabilito dal quinto comma. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

