

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1378

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, SCIVOLETTO, CAVAZZUTI,
CIONI, BAGNOLI, MANTOVANI, SARTORI, CADDEO, PETRUCCI,
PAPPALARDO, FALOMI e BERTONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 FEBBRAIO 1995

Modifica dell'articolo 77 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Siamo tutti consapevoli che la disciplina costituzionale in materia di decretazione d'urgenza è stata variamente aggirata, mai rispettata, spesso stravolta. È da almeno due decenni che governi del più diverso tipo e colore emanano decreti della più diversa natura, non riescono a farli approvare, li emendano sotto pressione e li reiterano allegramente.

Nella maggior parte dei casi, i decreti emanati non sono per niente omogenei e non posseggono affatto le indispensabili caratteristiche di urgenza e necessità che li renderebbero costituzionali. Governi composti da alleati conflittuali emanano decreti per tenere insieme le loro litigiose maggioranze parlamentari. Li reiterano non soltanto quando non riescono a farli approvare, ma in special modo quando non sanno quale disciplina dare a molte importanti tematiche, come è ripetutamente successo per la sanità e per la finanza regionale. Li emendano manifestando la loro disponibilità a venire incontro a più o meno legittime esigenze di opposizioni compiacenti, e poco alternative, e a più o meno legittime pressioni di lobbies strategicamente posizionate. Infine, li usano come trenini ai quali appendere vagoncini di vario tipo per acquisire, a spese del bilancio dello Stato e quindi della collettività, il consenso del più alto numero di gruppi organizzati.

I governi hanno persino trovato più o meno eccellenti giuristi, dentro e fuori il Parlamento, pronti a dichiarare la costituzionalità di decreti *omnibus* laddove, a prescindere dall'urgenza giustificata dallo scadere delle date, l'elemento di omogeneità sarebbe dato proprio dalla proroga di una molteplicità di date. Ce ne è abbastanza da far ritenere che, senza altre considerazioni, sarebbe comunque assolutamente «urgente e necessario» procedere alla modifica

dell'articolo 77 della Costituzione per renderlo più preciso e più vincolante.

Nel frattempo è intervenuto un ulteriore, significativo e probabilmente decisivo fatto nuovo. È cambiato in senso maggioritario il sistema elettorale e si sono create forti probabilità che esista in Parlamento un'ampia maggioranza a sostegno del governo. Questa maggioranza potrebbe, di conseguenza, fare il bello e il cattivo tempo in materia costituzionale, ma anche, per quel che qui ci riguarda e preoccupa, decidere di governare per decreto. La maggioranza si voterebbe l'esistenza dei requisiti di costituzionalità dei suoi decreti legge e andrebbe avanti per la sua strada senza che l'opposizione, quand'anche lo volesse, potesse arginare il suo prepotente strapotere.

Cosicchè, è davvero venuto il momento di riformulare l'articolo 77 della Costituzione avendo come guida quattro semplici principi: una limpida richiesta di omogeneità; una chiara e tassativa delimitazione delle materie nelle quali il governo può fare ricorso ai decreti; una rigorosa affermazione della non emendabilità dei decreti; una netta chiusura a qualsiasi possibilità di reiterazione. Il requisito della omogeneità non è stato messo in discussione da nessuno. Meglio dieci decreti che corrispondano alla lettera della Costituzione che uno solo appesantito da fardelli probabilmente non costituzionali, per ricorrere ad un *understatement* (come si conviene alle genuine democrazie maggioritarie). Si è obiettato che proprio perchè il mondo è complesso non si può mai sapere quali materie richiederebbero una decretazione d'urgenza. La replica è che se la materia non è prevista fra quelle sancite nel riformulato articolo, ma è davvero urgente e necessaria, di reale importanza nazionale e non di parte, allora senza dubbio alcuno maggioranze coese e opposizioni responsabili consentiranno a qualsiasi

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

governo di approvare il suo «normale» testo di legge nella stessa giornata di emanazione. Si è obiettato che potrebbero venire commessi errori materiali nella stesura del decreto legge che richiederebbero la loro emendabilità. Qualsiasi non pedante interpretazione dell'articolo 77 consentirà l'emendabilità di questi, comunque da evitare, piccoli errori materiali senza intoccare la sostanza del decreto. La non emendabilità, infatti, mira ad impedire alle maggioranze di ricattare clientelarmemente i loro governi e alle opposizioni di esibirsi nelle loro propensioni di piccola e spicciola consociazione. Infine, si è obiettato alla non reiterazione che il governo può non riuscire ad ottenere da un farraginoso Parlamento bicamerale la votazione in tempo utile, che spesso la reiterazione è resa necessaria non dalla bocciatura del decreto, ma dalla sua mancata conversione per decadenza dei termini. È peraltro ben noto che parecchie volte è lo stesso governo che preferisce la decadenza alla bocciatura per potere reiterare con un minimo di giustificazione il suo decreto, magari emendato con il conforto e l'apporto delle *lobbies* parlamentari e extra-parlamentari. Qualche volta è il governo

che, oberato dai suoi stessi decreti, non riesce a seguirli tutti contemporaneamente e ne perde parecchi per strada. Qualche volta, infine, sono le maggioranze parlamentari che contrastano i loro governi e non ottenendo ricompense e gratificazioni clientelari fanno decadere il decreto non votandolo per tempo oppure, più raramente, bocciandolo. Nessuna di queste pratiche va nè accettata nè incoraggiata. I decreti debbono essere d'ora in poi costituzionalmente non reiterabili.

In definitiva, le maggioranze dimostrino di essere tali anche nei pochi casi in cui saranno davvero costrette ad emanare decreti e le opposizioni dimostrino di sapere fare il loro lavoro alternativo che è di sconfiggere il governo in Parlamento convincendo della costituzionalità, della correttezza e della utilità delle sue obiezioni un adeguato numero di parlamentari della maggioranza, quelli che ricordano di essere stati eletti «senza vincolo di mandato», ma per rispettare e attuare la Costituzione. Anche questo potrebbe risultare un piccolo passo avanti sulla strada di una democrazia maggioritaria funzionante e leale.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'art. 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 e urgenza concernenti la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico le calamità naturali, le norme finanziarie. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere per la conversione in legge. Anche se sciolte, le Camere sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Il Governo non può, mediante decreti, rinnovare disposizioni di decreti a qualsiasi titolo 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 e omogeneo. Non sono emendabili salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari.

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