

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1851

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore CORASANITI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GIUGNO 1995

Modifica della normativa costituzionale in tema
di decretazione d'urgenza

ONOREVOLI SENATORI. - È noto che il problema dell'abuso del decreto-legge si è andato sempre più aggravando durante le più recenti legislature, sicchè è ormai pressochè generalmente condivisa l'opinione che occorra risolverlo mediante un intervento legislativo a livello di revisione costituzionale.

Certo il problema sarebbe stato più opportunamente affrontato in occasione di una più ampia revisione costituzionale - lo è infatti secondo i disegni di legge costituzionale presentati al Senato per una organica riforma della Costituzione - al fine di pervenirsi ad un riassetto complessivo dei poteri regolamentari e della iniziativa legislativa del Governo. Opportunità, questa, dimostrata dal fatto che quando si è rappresentata l'esigenza di porre limiti alla decretazione d'urgenza, si è spesso prospettata quella di stabilire percorsi privilegiati o addirittura cogenti (procedura d'urgenza) per i disegni di legge d'iniziativa del Governo (si vedano i lavori della Commissione bicamerale).

Tuttavia la riconduzione dell'uso ormai sempre crescente della decretazione d'urgenza entro i limiti chiaramente, anche se implicitamente, segnati dall'articolo 77 della Costituzione - e comunque entro limiti accettabili nell'ambito di un equilibrato rapporto fra legislativo ed esecutivo - è ormai indilazionabile, se il Parlamento non vuole vedere la propria funzione umiliata a quella di convalidazione di un protagonismo normativo del Governo, convalidazione spesso imposta da ragioni politiche dovute a sostegni di maggioranza, o da ragioni fattuali dovute all'accelerazione impressa dai Regolamenti parlamentari alle procedure di conversione e alla preminenza che queste finiscono per avere in quanto occupano pressochè interamente gli spazi del lavoro legislativo.

A ciò si aggiunga che la Corte Costituzionale, con sentenze recenti, ha ritenuto di poter sindacare la valutazione positiva operata dal Parlamento dei presupposti di necessità e urgenza, prefigurando al riguardo addirittura una ipotesi di illegittimità della legge di conversione. Sicchè il legislatore è esposto, oltre che all'invadenza dell'esecutivo, alla supplenza della Corte, supplenza che è anche essa una forma di invadenza, non sembrando dubbio che la valutazione anzidetta sia riservata al Parlamento, siccome oggetto di una questione di merito della legge (il *quando* e il *quomodo* delle misure) e quindi di una questione politica.

D'altra parte la ridisciplina del decreto-legge può essa stessa direttamente contribuire alla realizzazione di un equilibrato rapporto fra legislativo ed esecutivo, tanto più che il troppo frequente ricorso al decreto-legge trova causa anche in esigenze di efficienza dell'azione governativa, frustrate dalla breve durata dei governi, e comunque già da tempo maggiormente avvertite.

Può convenirsi che, per il raggiungimento del detto obiettivo, sarebbe necessario, in via legislativa, porre mano a un'ampia delegificazione e ad un correlativo incremento della potestà regolamentare del Governo. Ma poichè quest'ultima misura sarebbe meglio adottata quando fossero ridefinite le competenze legislative dello Stato e delle Regioni - ridefinizione che involge la revisione della forma di Stato - sembra il caso di adottare, frattanto, uno strumento quale proposto con il presente disegno di legge, strumento che non manca di tener conto dei risultati del dibattito finora svoltosi sull'argomento nei vari tempi e nelle varie sedi parlamentari.

Una modificazione della normativa costituzionale diretta a contenere il ricorso alla decretazione d'urgenza non postula l'introduzione di una tassativa tipologia dei casi

e/o delle materie nelle quali ammettere tale ricorso, introduzione che è sconsigliabile sotto diversi e rilevanti profili.

La tipologia sarebbe in contrasto con la nozione stessa del decreto-legge quale si desume dal ruolo dell'istituto che si vuol conservare ed anzi recuperare nell'ambito di un equilibrato rapporto fra Parlamento e Governo, vale a dire quello di consentire l'adozione di misure necessarie e urgenti con forza di legge, per le quali non sia utilmente sperimentabile, in ragione dell'urgenza, l'iter legislativo: eventualità, codesta, che si presenta quando ricorrono situazioni straordinarie, cioè imprevedibili nella loro venuta in esistenza o nelle loro modalità, e quindi per sé stesse non suscettive di previsione tipologica.

Inoltre la previsione tassativa delle ipotesi da un canto restringe senza ragione lo spazio di utile intervento a mezzo del decreto-legge, espungendone ipotesi straordinarie e imprevedibili ma non riconducibili a una delle categorie contemplate; dall'altro induce, per il carattere relativamente indeterminato di ogni tipologia, un allargamento degli spazi di detto intervento attraverso l'interpretazione estensiva della previsione stessa. Si pensi, ad esempio, a quale abnorme allargamento può dar luogo la previsione, contenuta in tutti i disegni di legge presentati nel corso di precedenti legislature e anche in questa, della materia fiscale in relazione alla necessità e urgenza di entrate, previsione che, senza adeguate specificazioni e limitazioni, potrebbe comprendere disposizioni, per la cui adozione sarebbe indubbiamente più acconcio, o addirittura necessario secondo i principi, un ordinario provvedimento legislativo.

Le considerazioni che precedono inducono a preferire, per la previsione della decretazione governativa con forza di legge, la formulazione di una clausola generale, quale quella già adottata con l'articolo 77 della Costituzione. Il ruolo di disincentivazione può essere utilmente affidato alla sottolineatura dell'eccezionalità delle situazioni, cui la decretazione stessa è destinata a far fronte, mediante l'espressa menzione della imprevedibilità (conforme del resto a

una tecnica legislativa che connette all'imprevedibilità l'uso delle clausole generali).

A fronte di una clausola generale che, sia pure con più rigorosa definizione dei presupposti per l'insorgenza del potere governativo di decretazione con forza di legge, e con conseguente limitazione della decretazione medesima, ne ammette, comunque la legittimità, è più conducente una elencazione delle materie e dei casi nei quali, malgrado il concorso della necessità e urgenza, la decretazione non è consentita. Tenuto conto dei risultati del dibattito sulla questione, essi sono da rinvenire nelle materie di cui all'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, e nei casi di decreto-legge contenente disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi diversi da quelli procedurali o introdotte durante la stessa legislatura con decreto-legge non convertito.

La disincentivazione rispetto all'abuso del decreto-legge è utilmente perseguita anche mediante appositi congegni previsti in positivo.

Tacendo di quelli procedurali, in parte già introdotti in via regolamentare (come il filtro costituito dalla competenza consultiva della 1^a Commissione), un primo strumento può consistere nel prescrivere che il decreto sia motivato mediante un preciso riferimento, nel preambolo, alle circostanze di fatto che ne impongono l'adozione ed altresì nell'esigere, costituzionalizzandosi un precetto già formulato con la legge 23 agosto 1988, n. 400, che il decreto abbia un oggetto specifico ed omogeneo. Si porrà in tal modo fine alla prassi governativa diretta a far sì che una misura necessaria e urgente ne traini altre che tali non sono (decreti *omnibus*).

Un ulteriore e più efficace congegno è quello costituito dalla non emendabilità del decreto-legge. Infatti l'emendabilità, che sovente ha finito col prevalere nel presupposto che non si possa impedire al legislatore di legiferare in occasione della conversione del decreto, è sicuramente una delle cause che contribuiscono, per la durata del dibattito cui dà luogo la presentazione di emendamenti, all'inutile decorso del termine po-

sto alla conversione sotto pena di decadenza, e, per tal via, alla reiterazione dei decreti - legge, che è a sua volta la causa statisticamente più rilevante della proliferazione di essi. Senza dire delle incertezze che possono sorgere, in caso di conversione, circa il momento di entrata in vigore di emendamenti sostitutivi diretti a far corpo con disposizioni del decreto.

È vero che l'inemendabilità impedisce al legislatore di legiferare in occasione della conversione del decreto-legge, particolarmente quando si riconosca la necessità e l'urgenza di provvedere (*an*), ma si ritiene che ad esse si potrebbe e dovrebbe far fronte con misure in buona parte diverse (*quomodo*). Tuttavia l'esigenza cui la legislazione in tali casi risponde può essere in larga misura soddisfatta mediante l'adozione di un congegno analogo a quello introdotto nella vigente costituzione spagnola, (articolo 86, comma 3), prevedendosi che la Camera possa, in luogo di negare puramente e semplicemente la conversione, considerare il decreto come disegno di legge da esaminare con procedura d'urgenza.

L'esigenza, manifestatasi in tutti i disegni di legge di modifica dell'articolo 77 della Costituzione caratterizzati da una elencazione tipologica dei casi di ricorso alla decretazione d'urgenza, di approntare al Governo uno strumento per procurarsi entrate finanziarie di immediata attuazione, può essere meglio soddisfatta con il prevedere

una speciale delegazione legislativa. Tale strumento non consente indebite estensioni del potere normativo del Governo, perchè è limitato (a somiglianza di quanto avviene per quello somministrato, sia pure per superare il discrimine fra competenza legislativa e competenza regolamentare, dall'articolo 34 della Costituzione francese) all'attuazione del programma politico del Governo stesso, programma già verificato dal Parlamento, e all'adozione di misure finanziarie di adeguamento a nuove congiunture (anche se prevedibili) per di più nel rispetto di principi e criteri direttivi da fissare all'atto del conferimento della delega. Per altro verso esso è più snello e più rapido del decreto-legge, anche se sia prevista la sottoposizione degli schemi di decreto legislativo all'esame delle commissioni parlamentari. I rischi di un eccesso di delega possono essere opportunamente coperti mediante la predisposizione di una impugnazione preventiva alternativamente ad opera del Presidente della Repubblica, del Presidente del Senato, del Presidente della Camera dei deputati, di un quarto dei componenti una delle Camere del Parlamento, per violazione degli articoli 76 e 77-bis della Costituzione (nel nuovo testo), davanti alla Corte costituzionale, la quale potrà sospendere l'esecuzione del decreto-legge e dovrà decidere entro trenta giorni dalla pubblicazione di esso.

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.

Il Governo può, in casi straordinari e imprevedibili di necessità e di urgenza, adottare sotto la propria responsabilità motivati provvedimenti provvisori con forza di legge recanti misure di carattere specifico e di contenuto omogeneo, che non siano riconducibili all'attuazione del suo programma.

In nessun caso le misure possono riguardare le materie di cui all'articolo 72, quarto comma, nè esser dirette a rinnovare disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, per vizi diversi da quelli attinenti al procedimento, o introdotte durante la stessa legislatura con decreto-legge non convertito.

Il governo deve, il giorno stesso dell'adozione presentare il decreto per la conversione alle Camere, le quali, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se entro quaranta giorni dalla pubblicazione non sono convertiti in legge.

Le Camere non possono modificare i decreti se non per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari. Possono tuttavia, su deliberazione di una di esse, esaminarli come disegni di legge con procedura d'urgenza».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 77 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 77-bis. - Al momento dell'approvazione del documento programmatico sarà

conferita al Governo delegazione ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione per l'adozione, in attuazione del programma di misure finanziarie di adeguamento alle sopravvenienze congiunturali. Contro i decreti emanati nell'esercizio della delegazione può essere proposta impugnazione, entro dieci giorni, alternativamente ad opera del Presidente della Repubblica, del Presidente del Senato, del Presidente della Camera dei deputati, di un quarto di componenti una delle Camere del Parlamento, davanti alla Corte costituzionale, che potrà sospendere l'esecuzione dei decreti stessi e dovrà decidere sull'impugnazione entro trenta giorni dalla proposizione di essa».