

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1945

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **PERLINGIERI, FOLLONI, TAMPONI e
BRICCARELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 LUGLIO 1995

Modifica dell'articolo 77 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - La prassi della reiterazione dei decreti-legge ha assunto negli ultimi anni dimensioni talmente preoccupanti da rendere ormai indilazionabile una riforma dell'articolo 77 della Costituzione che riaffidi alla decretazione d'urgenza un ruolo compatibile con la titolarità della funzione legislativa in capo alle Camere. All'uso abnorme dei decreti-legge potrà davvero porsi rimedio soltanto con un'organica revisione costituzionale che conferisca al Governo una più incisiva potestà regolamentare e maggiori poteri all'interno del procedimento legislativo ordinario. Nella fase attuale, tuttavia, non è più rinviabile una generale riconsiderazione dell'istituto del decreto-legge, che valga anzitutto a sanzionare gli abusi, specie dopo i recenti interventi della Corte costituzionale e le sollecitazioni che da essa sono pervenute al Parlamento, implicitamente ritenuto responsabile, al pari del Governo, del fenomeno della proliferazione dei decreti-legge.

In particolare, si propone di introdurre nel testo dell'articolo 77 della Costituzione un elenco tassativo delle materie sulle quali non è consentito intervenire con decreto-legge. A tale limite «esterno» di materia si aggiunge, poi, un limite «interno», costituito dalla previsione della necessaria specificità ed omogeneità del contenuto dei decreti-legge. Si reputa, dunque, preferibile un'enumerazione in negativo delle materie sottratte alla decretazione d'urgenza, in quanto maggiormente aderente alla natura dell'istituto, concepito dai costituenti come strumento a disposizione dell'esecutivo per far fronte a situazioni di emergenza non determinabili *a priori*. Va poi sottolineato che, con riferimento al problema della non reiterabilità dei decreti-legge non convertiti, il presente disegno di legge si fa carico di approntare un rimedio al rischio che simile divieto venga facilmente eluso qualora ai

provvedimenti stessi, nuovamente emanati dal Governo, vengano introdotte delle modificazioni anche soltanto parziali o marginali, prevedendo che il Governo non possa rinnovare nè riprodurre parzialmente il contenuto di decreti non convertiti in legge dalle Camere.

Inoltre - a differenza dei disegni di legge presentati finora in materia - non si accoglie il principio della inemendabilità assoluta dei decreti-legge, ritenendosi incomprimibile il potere del legislatore ordinario di apportare modifiche ai provvedimenti governativi con forza di legge, purchè, però, gli emendamenti riguardino strettamente la materia oggetto del decreto. È prevista, poi, una costituzionalizzazione del potere delle Camere (attualmente disciplinato dai regolamenti parlamentari: articoli 96-bis del regolamento Camera e 78 del regolamento Senato) di svolgere il giudizio di ammissibilità dei decreti-legge, e dei relativi emendamenti, sotto il profilo della effettiva sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza e del rispetto dei limiti di materia previsti dall'articolo 77 della Costituzione. In tal modo si trasformerebbero le Camere in veri e propri «giudici parlamentari» della legittimità costituzionale dei decreti-legge, e si affiderebbe loro un potere da esercitarsi in posizione dialettica con la Corte costituzionale.

Il tentativo che ispira il presente progetto di riforma dell'articolo 77 della Costituzione è, in altre parole, quello di conservare in capo alle Camere il potere di valutare l'effettiva ricorrenza dei requisiti di costituzionalità dei decreti-legge, e di ancorare, nel contempo, tale valutazione a precisi criteri di legittimità. La proposta presenta, peraltro, tratti fortemente innovativi rispetto all'attuale disciplina e agli stessi progetti di riforma finora presentati i quali, salvo alcune eccezioni, non si preoccupano di nor-

mativizzare i rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nè di prevenirne possibili inasprimenti. È, così, fatta salva, nel disegno di legge, la possibilità di un intervento sanzionatorio della Corte costituzionale, non soltanto attraverso le vie ordinarie (giudizio in via incidentale e in via principale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato) ma anche mediante: a) la esplicita previsione di un accesso diretto alla Corte, entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto, da parte di ciascuna Camera - la quale avrebbe, così, la facoltà di instaurare, qualora lo reputasse opportuno e previa deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, un dialogo con il giudice costituzionale in merito alla verifica della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza; b) il riconoscimento a un quinto dei componenti di una Camera del potere di impugnare la legge di conversione entro cinque giorni dalla sua definitiva approvazione con esclusivo riferimento ai limiti dettati dall'articolo 77 della Costituzione. Questi due strumenti - un ricorso *ex ante* da parte di una delle due Camere ed un ricorso *ex post* attivabile, entro un breve termine, da parte di una minoranza parlamentare qualificata - appaiono in grado di

apprestare una sufficiente garanzia alle istanze di mera legittimità costituzionale dei decreti-legge, condizionando però i relativi controlli ad una volontà parlamentare che sembra essere l'unica idonea a conferire, ovvero a negare, il crisma della legittimità ad atti *extra-ordinem* del Governo. Si tratta, evidentemente, di un'operazione difficile, che richiede un delicato temperamento di esigenze di legittimità ed esigenze attinenti, invece, al merito dei rapporti politici tra Parlamento e Governo. In ogni caso, la chiusura del sistema di controlli così delineato sarebbe assicurata, ove esso risultasse insufficiente, dagli interventi della Corte costituzionale. Il presente disegno di legge mira, peraltro, a disincentivare l'intervento della Corte attraverso la configurazione di una verifica parlamentare condotta alla stregua di criteri di legittimità puntualmente definiti nell'articolo 77 della Costituzione e tale, quindi, da far apparire necessario un sindacato della Corte soltanto quale *extrema ratio*, direttamente attivabile su iniziativa di istanze parlamentari interessate a che il controllo operato dalle Camere sia sottoposto in via preventiva - o immediatamente successiva - al vaglio del «giudice delle leggi».

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.

Quando, in casi straordinari di necessità ed urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge contenenti misure di carattere specifico ed omogeneo, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere. Qualora le Camere siano sciolte, esse sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Il Governo non può, mediante decreti:

a) provvedere in materia costituzionale ed elettorale;

b) provvedere in materia di bilanci e consuntivi;

c) rinnovare, anche solo parzialmente, disposizioni di decreti non convertiti in legge;

d) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76;

e) operare delegificazioni e depenalizzazioni;

f) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;

g) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

In sede di esame parlamentare del disegno di legge di conversione sono ammesse soltanto proposte emendative che presentino i requisiti di necessità ed urgenza e che riguardino strettamente la materia oggetto del decreto.

I decreti o loro singole disposizioni perdono efficacia sin dall'inizio se entro trenta giorni dal deferimento del disegno di legge

di conversione la Camera o il Senato non ne riconoscano l'ammissibilità sotto il profilo della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza e del rispetto degli altri limiti previsti dalla presente disposizione, ovvero se non siano comunque convertiti in legge entro novanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Nel corso dell'esame parlamentare sulla sussistenza dei presupposti di cui al presente articolo ciascuna Camera può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sollevare davanti alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale del decreto o di sue singole disposizioni in relazione ai requisiti di cui al presente articolo. In tale caso i termini di cui al *comma precedente* restano sospesi fino al momento della decisione della Corte costituzionale, la quale deve pronunciarsi entro venti giorni dal deferimento della questione. La decisione della Corte costituzionale che neghi, relativamente al decreto o a sue singole parti, la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza o accerti l'avvenuta violazione degli altri limiti disposti dal presente articolo produce gli stessi effetti della non conversione in legge.

Entro cinque giorni dalla conversione in legge del decreto, un quinto dei componenti di una delle Camere può impugnare davanti alla Corte costituzionale in tutto o in parte la legge di conversione per pretesa violazione dei limiti di cui al presente articolo. La Corte costituzionale deve pronunciarsi entro venti giorni dalla data della approvazione della legge di conversione. Il ricorso ha effetti sospensivi sulla promulgazione, pubblicazione, entrata in vigore ed efficacia della legge medesima».

2. I decreti già presentati alle Camere alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale sono esaminati e convertiti secondo la disciplina vigente al momento della loro emanazione.

