

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1781

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RIZZO, BELLILLO, ARMANDO COSSUTTA, MAURA
COSSUTTA, DILIBERTO, FRANCI, NESI, PISTONE,
SGOBIO, VERTONE**

Modifica dell'articolo 77 della Costituzione,
in materia di decretazione d'urgenza

Presentata il 17 ottobre 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione, come è ben noto, sottopone a limiti molto stretti l'esercizio della potestà legislativa primaria del Governo; anzi, a ben vedere, essa esclude (articolo 77, primo comma) che il Governo sia titolare di siffatta potestà. Solo in nome della straordinaria necessità ed urgenza o in forza di delegazione legislativa, la Costituzione, rispettivamente, tollera o consente che il Governo emetta atti con forza o valore di legge.

L'aspetto temporale costituisce un elemento essenziale della funzione legislativa. Oggi la relatività delle leggi è in ragione della loro temporalità: basta far passare invano qualche settimana perché certi

provvedimenti ormai superati rispetto alla congiuntura divengano, da utili, dannosi.

Il quadro temporale degli interventi come aspetto preminente del coordinamento legislativo (l'efficacia di un provvedimento è molto spesso esclusivamente subordinata al fatto della sua approvazione in concomitanza con un altro) è naturalmente la prospettiva in cui si muove la programmazione dei lavori parlamentari.

D'altro canto la Costituzione ha ben presente il concetto dell'urgenza legislativa. Oltre al citato articolo 77 nel quale l'urgenza è posta, con la necessità, a fondamento del potere governativo di emanare decreti-legge, all'articolo 72, se-

condo comma, prevede che il regolamento di ciascuna Camera stabilisca procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza ed al successivo articolo 73, secondo comma, prevede che una speciale dichiarazione d'urgenza a maggioranza assoluta delle Camere abbrevia il termine costituzionale di promulgazione della legge.

Questa ripetuta previsione costituzionale dell'urgenza avvalorata la tesi che la nostra Costituzione riconosce nella tempestività una delle qualità della legge che il Parlamento può e deve perseguire nella sua organizzazione procedurale. Sorprende perciò la « pigrizia » con la quale le Camere hanno fatto ricorso alle abbreviazioni procedurali previste dall'articolo 72, secondo comma, della Costituzione, per i disegni di legge urgenti, limitandosi ad applicare loro solo la riduzione alla metà dei termini ordinari ai sensi dell'articolo 81, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, e dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica.

È questa, per noi, la giusta angolazione per riesumare e valutare la *quaestio* della decretazione d'urgenza.

Ma in tutta la storia parlamentare repubblicana il ricorso smisurato alla procedura del decreto-legge ha rappresentato la naturale reazione della istituzione Governo alla totale assenza di garanzie sui tempi di decisione in Parlamento.

Il dato dominante delle ultime legislature è rappresentato dal crescente e smisurato ricorso alla decretazione d'urgenza, una degenerazione quantitativa accompagnata, anche, da una degenerazione qualitativa dei provvedimenti: X legislatura 466 decreti-legge in cinque anni, XI legislatura 492 decreti-legge in due anni, XII legislatura ben 735 decreti-legge in due anni. La XIII legislatura ha ereditato dalla precedente 88 decreti-legge alcuni dei quali, attraverso lunghissime catene di reiterazione, affondavano le loro radici nella XI legislatura, e, dopo ben due anni di amministrazione del centro-sinistra, nell'aprile del 1998 ne risultavano pendenti appena due, dato in controtendenza

che rivelava una realtà profondamente cambiata.

Dunque l'abuso della legificazione per decreto-legge è senza dubbio la risposta disfunzionale a sistemi parlamentari non funzionanti; inoltre, il ricorso sempre più frequente da parte del Governo alla emanazione di decreti aventi forza di legge determina inevitabilmente una paralisi nella attività legislativa vera e propria ed innesca una spirale perversa: nel tentativo di convertire i decreti-legge nel termine stabilito di sessanta giorni, il Parlamento finisce per occuparsi quasi esclusivamente di tali provvedimenti, trascurando la pur numerosa produzione di iniziativa propria. Infatti l'affollarsi dei decreti-legge in Assemblea fa letteralmente saltare qualsiasi programmazione dei lavori parlamentari. Il Parlamento, cioè, per una qualche ipotetica maggiore garanzia formale in tema di conversione dei decreti-legge, sacrifica uno dei suoi veri poteri strategici, quello della programmazione appunto, ritardando, con la stessa conversione, tutto il proprio lavoro legislativo in corso. Ecco un altro aspetto di quelle « lentezze dell'urgenza » di cui spiritosamente qualcuno ha parlato (Cazzola).

In quest'ottica il decreto-legge si è via via caratterizzato quale strumento normale e soprattutto più sicuro, per l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo: il baricentro dell'esercizio della funzione legislativa si è spostato dal Parlamento al Governo, che diventava la sede effettiva della mediazione politica e della selezione degli interessi, risultando così essere tagliate fuori dai processi decisionali le forze parlamentari, di opposizione ma anche di maggioranza, tanto più dalle determinazioni assunte da un esecutivo di « tecnici ».

Dunque il processo di formazione delle leggi ha visto già attribuita al Governo la prerogativa di stabilire quasi tutte le scelte di carattere legislativo oltre che politico. Inoltre, anche in passato, la mancata conversione in legge dei decreti-legge nel termine costituzionale ha imposto la loro continua riproposizione, sicché si assiste all'assurdo di una normativa vigente fatta di atti del Governo non convertiti in legge

e quindi di una vera e propria espropriazione del potere legislativo da parte del Governo ai danni del Parlamento, esautorato dal potere di legiferare perché schiacciato da una parte dalle procedure legate alla conversione dei decreti-legge, e dall'altra, dalla sessione di bilancio che tra Documento di programmazione economico-finanziaria e legge finanziaria lo impegna per altri quattro mesi all'anno, marginalizzando così l'iniziativa legislativa dei suoi membri.

A seguito poi della famosa sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 (che ha seguito le due precedenti, la n. 29 del 1995 e la n. 84 del 1996 con le quali il giudice costituzionale si era forgiato di efficaci elementi di controllo sui decreti-legge), è venuta meno la stagione delle reiterazioni dei decreti-legge ed è subentrata quella dei decreti legislativi.

Alla luce di quanto disaminato, una riforma istituzionale dovrà prendere in esame anche il processo di formazione delle leggi e soprattutto la possibilità di riservare alla legge la disciplina di determinate situazioni e di consentire al Governo di regolare la materia che attiene alla attività di gestione con atti amministrativi.

È nostro avviso, onorevoli colleghi, che prima di avviare un discorso più ampio sulle riforme, è necessario ridisegnare l'articolo 77 della Costituzione per riportarlo al significato che aveva voluto attribuirgli il legislatore costituente, cioè quello di consentire solo in casi assolutamente straordinari una potestà legislativa al Governo, e comunque per un periodo limitato. Per questo la proposta di legge costituzionale che viene presentata tende ad ottenere due risultati:

1) che un atto del Governo abbia forza di legge ordinaria senza la conversione da parte del Parlamento per non più di sessanta giorni;

2) che i decreti-legge del Governo contengano misure veramente urgenti e indifferibili con carattere di omogeneità.

Non si è ritenuto di porre restrizioni per materia o prevedere sbarramenti preliminari per consentire, nei limiti fissati dalla Costituzione, comunque all'esecutivo un margine di manovra proprio quando l'urgenza impone tempi ristretti che non permetterebbero il ricorso al normale processo di formazione delle leggi.

PROPOSTA 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.

In casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge contenenti misure di immediata attuazione per situazioni specifiche ed omogenee. I provvedimenti sono presentati per la conversione il giorno stesso alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione e non possono essere riproposti se non nella forma del disegno di legge. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il Governo non può con decreti aventi forza di legge rinnovare disposizioni di decreti non convertiti, attribuire deleghe legislative a norma dell' articolo 76 o poteri regolamentari ».

