

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 161

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa del deputato CORLEONE**

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

*Presentata il 9 maggio 1996*

ONOREVOLI COLLEGHI! — All'inizio della XII legislatura il Presidente del Consiglio, Berlusconi, nel suo discorso per la fiducia al Governo, pronunciato alla Camera il 16 maggio 1994, soffermandosi in merito alla qualità ed ai dati quantitativi del lavoro legislativo e del rapporto fra Governo e Parlamento, in particolare affermava che tale situazione «ha portato ad un vero paradosso: una forma di Governo virtualmente extraparlamentare»; aggiungendo: «Il Presidente Carlo Azeglio Ciampi, al quale vanno i sensi della mia stima, sarebbe il primo a convenire con me sul fatto che l'ingente numero di decreti-legge a cui si è sentito obbligato il suo Governo è indizio, al di là della specifica situazione in cui il Ministero che ci ha preceduto si è trovato ad operare, di una patologica incapacità dello Stato a fare fronte ai suoi compiti nelle forme della correttezza costituzionale»; infine concludendo: «Questo

Governo si impegna a rimuovere, nelle forme possibili, l'ingombrante eredità di quasi settanta decreti legge non convertiti, e in pari tempo a ridurre l'area della decretazione d'urgenza secondo i principi della Costituzione e la legge che li attua; ma richiede al Parlamento uno sforzo eccezionale di comprensione verso l'esigenza, che la grande maggioranza dei cittadini sente come mai prima d'ora, di mettere il Governo in grado di realizzare il proprio programma... ».

All'atto della fiducia il Presidente del Consiglio aveva attribuito al suo Governo il compito e la volontà di superare ciò che, sotto il profilo legislativo, in assenza di limiti può determinare e in parte ha prodotto una condizione istituzionale intollerabile. Tali orientamenti, peraltro inficiati da una lettura politica delle responsabilità nell'uso e abuso della decretazione d'urgenza, non hanno avuto alcun esito. Al

contrario se il ricorso ordinario alla decretazione d'urgenza è stata una delle anomalie profonde del nostro assetto istituzionale — che anche la riforma dei regolamenti parlamentari ha tentato di affrontare — si ripropone oggi, nella presunta Seconda Repubblica in termini più gravi della sostanziale continuità con il passato.

Con il Governo Berlusconi, il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza avveniva nella sostanziale assenza del potere di iniziativa parlamentare attribuito al Governo in relazione agli indirizzi programmatici assunti dall'esecutivo.

In secondo luogo rilevanti obiezioni di merito, in ordine alla omogeneità dei provvedimenti adottati ed alla congruità della loro copertura finanziaria, delineano una condizione senza precedenti.

Infine, per l'insieme di tali ragioni, il Governo Berlusconi dimostrava la propria irresponsabilità nei confronti delle proposte di revisione della parte seconda della Costituzione, contenute nel progetto di legge costituzionale presentato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali nella XI legislatura.

Sotto questo profilo le indicazioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, nell'ambito della forma di governo parlamentare e, quindi, del rafforzamento della capacità decisionale del Governo e dei poteri di indirizzo e di controllo parlamentare, e come ricordato dal relatore sulla « forma di governo » Bassanini, richiamano ed ampliano la precedente elaborazione della « Commissione Bozzi ».

Nel progetto di revisione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, l'introduzione dell'obbligo delle Camere di giungere alla deliberazione finale sulla conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, in particolare, l'inemendabilità dei decreti-legge sono legati all'indicazione delle materie per le quali è ammessa la potestà del Governo di emanare atti provvisori aventi forza di legge (« sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie cosiddette catenaccio, recepimento e attuazione di norme comunitarie, quando dal ritardo della loro entrata in vigore possa derivare responsabilità per inadempimento di obblighi comunitari »). La sostanza del rap-

porto fra i vincoli ai poteri del Parlamento e quelli alla potestà legislativa dell'esecutivo, è materia demandata alla modifica dei regolamenti parlamentari in ordine ai poteri di programmazione e disciplina dei lavori da parte dei Presidenti delle Camere. Sempre « in connessione » con tali disposizioni è l'introduzione del divieto di reiterazione dei decreti-legge respinti dalle Camere in sede di conversione o comunque non convertiti, e il divieto di « ripristinare con decreto-legge l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. In ordine alla omogeneità ed alla congruità del decreti-legge essenziali dovranno essere le prerogative costituzionali del Capo dello Stato.

I casi di « legislazione provvisoria » hanno ormai esautorato il Parlamento delle proprie funzioni legislative e richiedono, a nostro avviso, di privilegiare l'obiettivo del Parlamento come « organo di grande legislazione » — indicato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali — attraverso una modifica parziale dell'articolo 77 della Costituzione che salvaguardi il rispetto del termine costituzionale di sessanta giorni per la deliberazione relativa alla conversione in legge da parte delle Camere e il divieto di reiterazione dei decreti non convertiti in legge e di ripristino dell'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. In particolare, per quanto riguarda i termini entro cui le Camere devono giungere alla deliberazione circa la conversione in legge dei decreti, è importante fare riferimento a quanto previsto al comma quinto dell'articolo 78 del regolamento del Senato laddove si dispone che « il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento ». Mentre in ordine al pronunciamento delle Camere sui presupposti di necessità ed urgenza non meno essenziale è il richiamo del comma quarto dell'articolo 78 del regolamento del Senato secondo cui qualora la deliberazione di non sussistenza « riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a

quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse». In questa direzione si auspicano le necessarie innovazioni nel regolamento della Camera dei deputati.

In generale, tale iniziale innovazione dell'articolo 77 della Costituzione non preclude, anzi sollecita, l'esame e l'approvazione del complesso delle norme costituzionali, proposte dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, in ordine al necessario processo di delegificazione ed alla limitazione del potere di interferenza del Governo con la funzione legislativa del Parlamento tramite il rafforzamento della stabilità dell'esecutivo connessa all'introduzione della sfiducia costruttiva (all'articolo 94 della Costituzione), sulla base delle indicazioni contenute nella relazione sulla forma di governo al progetto di legge costituzionale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

I dati della XII legislatura costituiscono una autorevole conferma delle valutazioni fin qui espresse; con una lettera inviata al Presidente del Consiglio il 29 settembre 1994, sono stati oggetto di un fermo richiamo del Presidente della Camera. Nella trascorsa legislatura ad ottobre 1994 già erano stati presentati 219 decreti-legge, di cui meno di un terzo erano i provvedimenti presentati nella precedente legislatura e reiterati nella XII. È un dato quantitativo grave quanto le norme costituzionali disattese in ordine alla omogenità ed alla congruità del decreti-legge. Già nel primo mese del Governo Berlusconi — come indicato da un *dossier* presentato dai gruppi progressisti federativi in merito al fabbisogno finanziario indotto dai decreti-legge di quell'esecutivo — assai preoccupante era l'assenza di ogni misura di coordinamento con il Documento di programmazione economico-finanziaria, con evidenti cesure sia in rapporto all'articolo 81 della Costituzione, sia alle norme della legge n. 362 del 1988; «le dimensioni delle conseguenze finanziarie di queste prime decisioni — affermava il *dossier* dei

progressisti nella introduzione del capogruppo alla Camera, onorevole Luigi Berlinguer — sono allarmanti: in un solo mese di governo si è dilatato il fabbisogno del settore pubblico, per il 1994, di circa 4 mila miliardi». Non è una semplificazione affermare che in presenza di una tendenza costante del Governo alla «legislazione provvisoria» con durata permanente, elevato e insostenibile è stato il livello di pressione nei confronti dei nostri squilibri finanziari.

Con la seguente proposta di legge costituzionale, composta di un solo articolo, si propone la sostituzione dell'articolo 77 della Costituzione, prevedendo: al primo comma che il Governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, senza delegazione delle Camere; al secondo comma che il Governo, sotto la sua responsabilità, in casi straordinari di necessità ed urgenza, può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge che deve presentare alle Camere il giorno stesso chiedendone la conversione in legge e che le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni; al comma terzo che il Governo non può, con decreti, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge oppure ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale; al comma quarto che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo; al comma quinto che le Camere devono deliberare sulla conversione in legge del provvedimento entro il termine costituzionale di sessanta giorni dalla pubblicazione e sulla base dei regolamenti parlamentari che attribuiscono ai Presidenti i poteri necessari; al comma sesto che i decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni e che le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

## 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.

Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, 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, né 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 pubblicazione. I regolamenti parlamentari attribuiscono ai Presidenti i poteri necessari.

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