

CAMERA DEI DEPUTATI N. 617

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato VIGNERI

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

Presentata il 9 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nella larghissima maggioranza degli ordinamenti democratici, la potestà legislativa appartiene esclusivamente al Parlamento, e al Governo è riservato esclusivamente il potere di emanare atti normativi privi del valore e dell'efficacia della legge. La Costituzione italiana ha, con l'articolo 70, anch'essa affermato il principio della attribuzione del potere legislativo al Parlamento, principio del resto ribadito, come regola generale, dai successivi articoli 76 e 77.

Il Costituente ha tuttavia ritenuto di dover riconoscere la potestà al Governo, in casi « straordinari di necessità e di urgenza », di adottare provvedimenti « provvisori » con forza di legge, da sottoporre immediatamente all'esame delle Camere, e destinati a perdere ogni efficacia fin dal-

l'inizio quando il Parlamento non ritenga di poterli convertire in legge. Un potere dunque eccezionale, limitato, rigorosamente definito nei suoi presupposti e nei suoi effetti. Tale da non intaccare, nella sostanza, la regola dell'appartenenza del potere legislativo al Parlamento.

Da diversi anni, e in totale spregio del dettato costituzionale, l'eccezione è tuttavia divenuta la regola, alterando gravemente i principi del nostro ordinamento costituzionale, a partire dal principio della divisione dei poteri. Il ricorso sempre più frequente allo strumento del decreto-legge, l'adozione di decreti *omnibus*, l'emana- zione di decreti-legge anche in casi nei quali era palesemente assente ogni motivo di urgenza, hanno fatto della decretazione d'urgenza la forma prevalente di legisla-

zione, e della conversione di decreti-legge il preponderante impegno legislativo delle Camere.

Occorre dunque ripristinare l'originario disegno costituzionale, dettando in materia di decretazione d'urgenza una disciplina più rigorosa. Proponiamo di partire dalla proposta elaborata e approvata nella XI legislatura dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

In tema di decretazione d'urgenza, la Commissione ha ripreso e sviluppato le indicazioni a suo tempo prospettate dalla Commissione Bozzi, tendenti, appunto, ad operare un ritorno allo spirito e alla *ratio* dell'istituto, secondo la originaria ispirazione del Costituente.

Si propone dunque di introdurre nella norma costituzionale la tassativa elencazione delle materie nelle quali, ricorrendo ragioni di necessità ed urgenza, è ammessa l'adozione da parte del Governo di provvedimenti provvisori con 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). Si esplicita, e si costituzionalizza, il vincolo alla specificità ed omogeneità di contenuto dei decreti-legge, e la loro limitazione a misure di immediata applicazione (destinate ad entrare immediatamente in vigore e di cui è « necessaria » l'immediata entrata in vigore).

Per converso, si introduce l'obbligo delle Camere di giungere alla deliberazione finale sulla conversione del decreto-legge entro il termine costituzionale dei sessanta giorni e il divieto di introdurre emendamenti al testo del decreto-legge in sede di conversione, salvo che per quanto attiene alla clausola di copertura finanziaria. Ai regolamenti parlamentari spetterà dotare i Presidenti delle Camere dei poteri necessari (iscrizione d'ufficio all'ordine del giorno delle Commissioni e delle Assemblee, contingentamento dei tempi di di-

scussione e votazione, dichiarazione di inammissibilità di emendamenti, eccetera) per rendere effettive queste innovazioni, che sono ovviamente coerenti con la progettata restaurazione della originaria *ratio* dell'istituto della decretazione d'urgenza e dunque con il ritrovato carattere di eccezionalità, puntualità, provvedimentalità dei decreti-legge.

In connessione, si introduce (e diventa possibile introdurre, senza effetti negativi in termini di efficacia e tempestività dell'azione governativa), il divieto di reiterare 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.

Il complesso di queste importanti innovazioni dovrebbe, ad avviso della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, risolvere alla radice l'annosa questione dell'abuso della decretazione d'urgenza e dell'uso delle leggi di conversione come provvedimenti legislativi *omnibus*, ristabilendo nel contempo una chiara distinzione di responsabilità e ruoli fra potere legislativo e Governo.

La questione si ripropone all'inizio della XIII legislatura in termini ancor più gravi ed urgenti, per il notevole incremento registrato nel ricorso alla decretazione d'urgenza e per l'evidente « disinvoltura » dimostrata dal Governo nell'interpretazione di disposizioni costituzionali disponenti limiti ai poteri del Governo in nome dei diritti del Parlamento, del rispetto del principio della divisione dei poteri, dei principi dello Stato di diritto.

Abbiamo perciò ritenuto opportuno integrare la proposta contenuta nel progetto della Commissione bicamerale esplicitando due limiti alla decretazione d'urgenza fino ad ora ritenuti ovvi ed impliciti, in dottrina o in giurisprudenza: e cioè il divieto di conferire mediante decreto-legge deleghe legislative al Governo (*delegatus delegare non potest*) e il divieto di regolare con decreto-legge gli effetti di decreti non convertiti in legge.

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.

Il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, in casi di necessità ed urgenza concernenti la sicurezza nazionale, calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o il recepimento e l'attuazione di atti normativi della Comunità europea, quando dalla mancata tempestiva adozione dei relativi provvedimenti possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, 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, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76, attribuirsi poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge, regolare i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti, né comunque disciplinare gli effetti dei medesimi.

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 e non possono modificarli salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finan-

ziari. 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 ».