

CAMERA DEI DEPUTATI^{N. 1571}

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MATTARELLA, BRESSA, SORO, JERVOLINO RUSSO, CERULLI IRELLI, CIANI, DUILIO, FRIGATO, LOMBARDI, MAGGI, MOLINARI, MORGANDO, GIORGIO PASETTO, PICCOLO, ROMANO CARRATELLI

Modifiche agli articoli 72, 77 e 97 della Costituzione

Presentata il 19 giugno 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'Italia è caratterizzata da una produzione legislativa sovrabbondante, talvolta caotica, frammentaria e scoordinata. Il Parlamento interviene su temi di interesse particolare o tecnico, invadendo anche aree di competenza locale. Il Governo viene così impedito nella propria azione, ed a sua volta invade il campo del Parlamento con il ricorso a decreti-legge che impediscono qualsiasi ordinata programmazione legislativa.

La precarietà di questa normativa straordinaria danneggia le certezze dei cittadini. È pertanto necessario: ridurre drasticamente l'area coperta dalle leggi del Parlamento; definire costituzionalmente una riserva regolamentare in tutti i campi non riservati dalla legge; vietare

leggi che sostituiscano provvedimenti amministrativi; una revisione dell'articolo 77 della Costituzione capace di ristabilire l'alterato equilibrio tra Esecutivo e Parlamento ed il corretto svolgimento dell'attività legislativa.

Il Parlamento, liberato dal carico della legislazione minore attraverso misure di delegificazione e di decentramento, non più soffocato da decreti-legge a ripetizione, deve essere reso a sua volta capace di svolgere efficacemente la funzione di grande legislazione, in stretto coordinamento con il Governo nelle materie che investono il suo programma, nonché la funzione ispettiva.

A questo fine il progetto di revisione costituzionale in esame prevede innova-

zioni significative, che non escludono ma anzi anticipano una riforma complessiva del nostro ordinamento costituzionale, indipendentemente dalla scelta della forma di governo a cui si giungerà al termine di quel processo costituente che tutti si augurano prossimo.

In particolare, per quanto riguarda l'articolo 72 della Costituzione, viene riconosciuta una « corsia privilegiata » per l'Esecutivo permettendo che vengano « inseriti con priorità nel calendario ed iscritti all'ordine del giorno delle Camere, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, i disegni di legge presentati o accettati dal Governo ». Questa norma (mutuata dall'articolo 48 della Costituzione francese) tende a fare del Governo effettivamente, così come accade nel sistema inglese e in quello francese, « le comitè directeur du travail législatif » attribuendo alla sua richiesta un valore determinante sulla formazione dell'ordine del giorno della Camere (si veda la Relazione sulla parte riguardante la forma di governo di Serio Galeotti, nella Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 luglio 1994, ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400).

In tema di decretazione d'urgenza riteniamo opportuno recuperare il lavoro della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali svolto nella XI legislatura. Nello specifico si propone 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 che debbano entrare immediatamente in vigore, recepimento e attuazione di norme comunitarie, quando dal ritardo della loro entrata in vigore possa derivare responsabilità per inadempimento di obblighi comunitari). Inoltre si esplicita e costituzionalizza il vincolo alla specificità ed omogeneità di contenuto dei decreti-legge e la loro limitazione a misure di immediata applicazione.

Si introduce, inoltre, l'obbligo delle Camere di deliberare sulla conversione del

decreto-legge entro il termine costituzionale dei sessanta giorni, ed il divieto di introdurre emendamenti al testo del decreto-legge in sede di conversione, salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari.

Infine si introduce il divieto di rinnovare, mediante decreti-legge, disposizioni di decreti non convertiti in legge e il divieto di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

Ai regolamenti parlamentari spetterà dotare i Presidenti delle Camere dei poteri necessari per rendere operanti ed efficaci queste innovazioni.

Altrettanto innovativa è la modifica proposta per l'articolo 97 della Costituzione, allo scopo evidente di ridurre visibilmente l'area di intervento legislativo dell'Esecutivo, e quindi il ricorso alla decretazione d'urgenza. Si costituzionalizza il principio che l'organizzazione degli uffici delle Amministrazioni statali e degli enti strumentali dello Stato viene disciplinata con regolamenti del Governo, sulla base di principi posti da leggi generali. Normative di carattere generale sono già contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Si tratta di completare il quadro delineato da tale testo, consentendo nel frattempo al Governo di disciplinare l'organizzazione amministrativa.

Analogamente le funzioni amministrative di attribuzione statale sono esercitate secondo procedimenti disciplinati con regolamenti del Governo, « sulla base di principi posti da leggi generali, in modo che sia assicurata la tempestività, la trasparenza, la proporzionalità e l'efficacia delle decisioni amministrative ». La legge generale, del resto, già esiste, ed è la legge 7 agosto 1990, n. 241, che deve essere sollecitamente attuata con disciplina regolamentare del Governo, articolato nelle diverse amministrazioni, secondo lo schema dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La norma costituzionale che si propone consente, secondo gli auspici generali della dottrina e secondo gli intendimenti politici della maggioranza di Governo, un'amplissima delegificazione e connessa semplificazione procedimentale, secondo lo schema già parzialmente inaugurato dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione è inserito il seguente:

« Su richiesta del Governo sono inseriti con priorità nel calendario ed iscritti all'ordine del giorno delle Camere, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, i disegni di legge presentati o accettati dal Governo ».

ART. 2.

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 e di 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 delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere per 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 di decreti non convertiti, né comunque disciplinare gli effetti dei medesimi.

I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico e omogeneo.

Le Camere sono tenute, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, 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 finanziari.

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 ».

ART. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« L'organizzazione degli uffici delle Amministrazioni statali e degli enti strumentali dello Stato è disciplinata con regolamenti del Governo, sulla base di principi posti da leggi generali, in modo che sia assicurato il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Le funzioni amministrative di attribuzione statale sono esercitate secondo procedimenti disciplinati con regolamenti del Governo, sulla base di principi posti da leggi generali, in modo che sia assicurata la tempestività, la trasparenza, la proporzionalità e l'efficacia delle decisioni amministrative ».