

CAMERA DEI DEPUTATI N. 607

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BALDINO, AIELLO, AMATO, ASCARI, CARAMIELLO, CAROTENUTO,
CASO, CHERCHI, D'ORSO, ILARIA FONTANA, L'ABBATE, MORFINO,
PAVANELLI, PELLEGRINI, QUARTINI, RAFFA, TORTO**

Modifiche agli articoli 74 e 77 della Costituzione, concernenti l'introduzione del rinvio parziale delle leggi di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica e di limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza

Presentata il 21 novembre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale interviene in materia di decretazione d'urgenza, prevedendo una serie di interventi che hanno l'ambizione — nel breve termine — di fornire un certo grado di legittimazione e di stabilità politica al funzionamento della complessa macchina istituzionale.

La Costituzione ha certamente un contenuto giuridico, ma è anche un simbolo di identità e uno strumento di unità e di coesione sociale. Essa può, comunque, essere migliorata quando l'evoluzione della storia, dei fenomeni sociali e delle relazioni interistituzionali lo renda, da un lato, necessario e quando nel Paese, dall'altro lato, vi sia un « *humus* » culturale che consenta

di riunire nuovi e più avanzati valori in nuove disposizioni costituzionali.

Per questa ragione, le modifiche alla Costituzione richiedono una visione e un progetto istituzionale complessivo. Ciò è possibile anche attraverso una tecnica normativa idonea a modificare la legge fondamentale del nostro sistema normativo con una visione complessiva volta a rendere più fluido il sistema dei pesi e dei contrappesi tra le diverse istituzioni dello Stato; pertanto la Costituzione, la cui funzione storica e giuridica è proprio quella di assicurare e di stabilizzare l'esistenza di un disegno complessivo, diviene l'architrave di tale stimolo evolutivo.

D'altro canto, tale necessità era stata anche richiamata dall'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il quale, in data 22 maggio 2010, dopo aver stigmatizzato e criticato la tecnica legislativa che aveva portato al testo definitivo del disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (atto Senato n. 2165 della XVI legislatura), promulgato, attraverso un suo messaggio ai Presidenti delle Camere, aveva precisato: « Più in generale rilevo che, sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non si è ritenuto possibile un rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, né è apparsa configurabile una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato: ipotesi che meriterebbero peraltro di essere prese in considerazione, anche per via di revisione costituzionale, insieme ad una rigorosa disciplina del regime di emendabilità dei decreti legge, al fine di realizzare un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo ».

La presente proposta di legge costituzionale, pertanto, tenta di recepire i due obiettivi presidenziali. Essa, da un lato, consentirebbe al Capo dello Stato la promulgazione anche « parziale » delle norme definitivamente approvate dalle Camere e, dall'altro, eleverebbe a norma costituzionale i principi contenuti nella legge 23 agosto 1988, n. 400, ritenuta già dalla Presidenza della Repubblica norma di carattere « ordinamentale ».

In relazione alla proposta di modifica dell'articolo 74 della Costituzione, si evidenzia come l'introduzione dell'ipotesi della promulgazione della parte del testo non oggetto di rinvio da parte del Capo dello Stato risponderebbe all'esigenza di accelerare il processo di formazione delle leggi, senza circoscrivere il potere di riesame delle Camere, evitando che esse, approfittando del rinvio, possano rimettere in di-

scussione l'intero testo, anche nelle parti non censurate. Lo strumento novativo consentirebbe, infatti, in sede di riesame del testo legislativo già precedentemente approvato, di non soffrire di alcuna coartazione, né di merito né procedurale, da parte del Presidente della Repubblica, pena la trasformazione della sua funzione di controllo in un potere colegislativo. In caso di rinvio, così come le Camere non sono tenute ad accogliere i rilievi del Capo dello Stato, parimenti non possono vedere l'esercizio della loro funzione legislativa circoscritto alle sole parti del testo legislativo oggetto del rinvio. Peraltro, in relazione alle leggi di conversione dei decreti-legge, si prevede il rispetto dell'articolo 77 della stessa Costituzione, anch'esso oggetto di modifica.

Nulla, quindi, potrebbe impedire alle Camere, nell'esercizio della loro potestà legislativa, di esaminare l'intero testo, anche nelle parti non oggetto di rinvio, introducendo modifiche che potrebbero anche entrare in contrasto con la parte del testo non promulgata, ponendo il Capo dello Stato in una situazione istituzionale di grave incertezza, per evitare la quale l'unica soluzione è, appunto, quella di consentirgli contestualmente, in sede di primo esame, il rinvio e la promulgazione parziale.

Segnatamente, in riferimento alla decretazione d'urgenza, la presente proposta di legge costituzionale ha l'obiettivo di integrare i presupposti di necessità ed urgenza (articolo 77 della Costituzione) con obblighi di carattere contenutistico: norme di immediata applicazione, specifiche, omogenee e corrispondenti al titolo. Inoltre, applicando tali parametri anche alla legge di conversione dei decreti-legge si eviterebbe — dopo mirate modifiche ai Regolamenti parlamentari — un « extra caricamento » di tali leggi, diventato ormai un *modus operandi* legislativo ordinario che provoca gravissimi squilibri di carattere costituzionale e normativo.

Appare necessario, altresì, ricordare che la stessa Corte costituzionale, in materia di decretazione d'urgenza, ha evidenziato che la tendenziale delimitazione del campo di indagine circa la corretta interpretazione

dell'articolo 77 della Costituzione è disciplinata dai presupposti e dagli effetti del decreto-legge, nel complesso assetto del sistema delle fonti primarie e della forma di governo. Il primo comma dell'articolo 77, nel vietare al Governo, senza delegazione delle Camere, di emanare decreti aventi valore di legge ordinaria, sottolinea l'eccezionalità di quanto dispone il secondo comma che, al ricorrere di condizioni stringenti, consente l'adozione di simili atti, ordinariamente vietati in ossequio all'articolo 70 della stessa Costituzione, il quale riserva alle due Camere l'esercizio della funzione legislativa. Il secondo comma, come noto, consente al Governo, in casi straordinari di necessità ed urgenza, di assumere, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge che, tuttavia, devono essere presentati alle Camere, nel medesimo giorno, per la conversione. La disciplina descritta, seppur sintetica, delinea una delle due forme in cui può esercitarsi l'attività legislativa del Governo. Da ciò discende che la decretazione d'urgenza,

diversamente dalla delega legislativa, accentua la responsabilità politica dell'esecutivo innanzi al Parlamento.

Nel merito, si noti come l'introduzione della previsione della presentazione immediata al Presidente della Repubblica a seguito dell'adozione da parte del Governo di un decreto-legge sia idonea a produrre un'accelerazione al processo di accertamento della sussistenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza e che un medesimo impulso propulsivo si rinviene nel successivo terzo comma dell'articolo 77 in esame per l'approvazione del disegno di legge di conversione, presentato dal Governo alle Camere, le quali devono assicurare la votazione finale entro e non oltre il trentesimo giorno dalla presentazione. Appare, quindi, necessario intervenire, senza ulteriore indugio, con un riordino nel delicato assetto di equilibri, sulla Carta costituzionale, per restituire lo slancio che il legislatore costituente dagli albori della neo Repubblica, intendeva attribuire ai poteri dello Stato.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 74 della Costituzione)

1. All'articolo 74 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il primo comma è inserito il seguente:

« Il Presidente della Repubblica promulga le leggi di conversione dei decreti-legge limitatamente alle disposizioni conformi all'articolo 77, quarto comma. Per le disposizioni non conformi ai requisiti ivi previsti si applica il primo comma »;

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Se le Camere approvano nuovamente la legge o, nel caso di cui al secondo comma, la parte di essa oggetto del rinvio, queste devono essere promulgate ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 77 della Costituzione)

1. Il secondo e terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

« Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve immediatamente trasmetterli al Presidente della Repubblica, che, accertata la sussistenza dei presupposti e dei requisiti, li emana. Il Governo deve, nel giorno stesso, presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo alle Camere, è iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la prima delibera-

zione avvenga non oltre il trentesimo giorno dalla presentazione.

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

I decreti e le leggi di conversione devono contenere soltanto disposizioni specifiche e di immediata applicazione, aventi contenuto omogeneo e corrispondente al titolo. Non possono disciplinare materie per le quali è prescritta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, né attribuire poteri regolamentari né rinnovare disposizioni adottate con decreti non convertiti ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0012100