

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2975

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MILANI, RODOTÀ, BASSANINI, BOATO, ONORATO,
GIANNI, BALDELLI, GALANTE GARRONE, CODRI-
GNANI, GALLI MARIA LUISA**

Presentata il 17 novembre 1981

Modifica dell'articolo 77 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — La questione della decretazione d'urgenza è una delle più delicate che attengono al rapporto tra potere esecutivo e Parlamento. Non solo infatti, attraverso la decretazione d'urgenza, il Governo pone in essere un'iniziativa legislativa che si sovrappone alla normale attività di produzione legislativa delle Camere, ma interviene direttamente ed efficacemente nella realtà sociale, producendo modificazioni di cui il Parlamento poi deve, in qualsiasi caso, tener conto. Con il ricorso al decreto-legge, in sostanza il Governo tende a sfuggire, almeno provvisoriamente, al controllo cui è sottoposto da parte del Parlamento. Si comprende pertanto come i costituenti, sulla scorta delle esperienze di abusi registrate nei quasi cento anni di regime statutario, affrontarono il tema della decretazione d'urgenza con grande cautela.

Lo statuto albertino non prevedeva tale forma di legiferazione, tuttavia lo stato

di necessità fu più volte invocato per giustificare le « ordinanze d'urgenza » con cui il Governo si arrogava il diritto di emanare disposizioni con forza di legge. Il ricorso alla decretazione d'urgenza, contenuto nei limiti dell'eccezionalità fino agli anni della prima guerra mondiale (circa 250 ordinanze nel periodo 1848-1914), divenne poi sempre più frequente, diventando anzi lo strumento privilegiato dell'azione politica del Governo: 1.043 decreti-legge nel 1919, 3.288 nel 1923, 2.106 (contro solamente tre leggi ordinarie!) nel 1924. La legge 31 gennaio 1926, n. 100, che avrebbe dovuto disciplinare l'attività legislativa del Governo, non impedì, per evidenti ragioni politiche, l'espropriazione del potere legislativo del Parlamento da parte dell'esecutivo. Lo stesso sarà per la legge 19 gennaio 1939, n. 129 (istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni), che pure limitava il ricorso al decreto-legge ai soli casi di « stato di necessità per cau-

sa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario ».

La finalità di evitare il ripetersi di abusi e prevaricazioni da parte del Governo fu pertanto presente nei lavori della Costituente, e, ancor prima, della « Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato », istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente nell'autunno del 1945. Nella seduta del 20 maggio 1946 di tale Commissione, il professor Orrei (designato da « Democrazia del lavoro ») sostenne la tesi contraria all'ammissibilità di qualsiasi ipotesi di decretazione d'urgenza, trovando concorde su queste posizioni il professor Mortati. Quest'ultimo riconosceva per altro la possibilità del verificarsi di eventi straordinari tali da imporre al Governo un intervento immediato: la Camera avrebbe in tal caso potuto sanare l'illegittimità del comportamento del Governo attraverso una sorta di *bill of indemnity*. All'obiezione del professor Ago, che ricordava i gravi abusi che si sarebbero potuti verificare in assenza di una qualsiasi regolamentazione, rispondeva Mortati che l'esperienza aveva dimostrato come gli abusi si fossero moltiplicati dopo la regolamentazione avvenuta con la legge 31 gennaio 1926, n. 100. Su proposta di Gaetano Azzariti e di Massimo Severo Giannini, la Commissione approvò infine il generale (esplicito) divieto di emanare decreti-legge, con le sole eccezioni dei « decreti-catenaccio » e di casi di necessità e di urgenza che si fossero verificati durante il tempo di chiusura delle Camere. Già in precedenza (cfr. relazione preliminare su « Organi e funzioni legislative » di Crisafulli, Piccardi, Rizzo, Stolfi e Zanobini) era stata affermata la necessità di un espresso divieto della riproduzione del decreto non convertito, se non mediante la procedura formale della legge ordinaria.

Successivamente, anche la « Commissione dei 75 » preferì negare qualsiasi possibilità al Governo di emanare norme aventi valore di legge ordinaria al di fuori dei casi di delegazione legislativa. La questione, riproposta in Assemblea, trovò infine soluzione nella formulazione dell'articolo 77, che avrebbe dovuto limitare rigorosa-

mente la possibilità del ricorso alla decretazione d'urgenza. Prescrivendo i requisiti di « necessità e di urgenza » e l'immediata presentazione del decreto alle Camere, per essere convertito in legge entro sessanta giorni, pena la decadenza, si sarebbe circondato l'istituto — sostenne il relatore onorevole Ruini — di limiti e cautele attraverso una procedura molto rigorosa, e tale da impedire e colpire gli abusi.

La realtà è stata però assai diversa dalle previsioni dei costituenti, e le incertezze della normativa prevista dall'articolo 77 hanno consentito sempre nuovi abusi, in un preoccupante crescendo nel corso delle otto legislature che si sono finora succedute nel Parlamento repubblicano.

Innanzitutto non si può non evidenziare la crescita abnorme del numero dei decreti-legge: 29 decreti nella prima legislatura, 61 nella seconda, 30 nella terza, e poi 94 nella quarta, 69 nella quinta, 125 nella sesta e 167 nella settima. Occorre tener conto inoltre che, mentre le prime quattro legislature ebbero la durata prevista dalla Costituzione, le successive si sono sempre concluse anticipatamente: ne deriva un quadro di crescita accelerata, confermata d'altronde nella legislatura in corso. Non si può certo sostenere seriamente la tesi di una parallela crescita dei « casi straordinari di necessità e di urgenza »! La necessità di urgenti provvedimenti fiscali, o di provvidenze straordinarie in seguito a calamità naturali, era sicuramente presente nelle prime legislature come nelle ultime; è cambiato però il ruolo attribuito allo strumento del decreto-legge dai Governi che si sono succeduti, fino a considerarlo di fatto uno strumento privilegiato di iniziativa legislativa, utilizzabile per le più diverse materie, dalla proroga dell'Ente per la valorizzazione dell'isola di Ischia, alle disposizioni sull'ora legale, dallo studio sul fenomeno dell'acqua alta a Venezia, all'abolizione della vaccinazione obbligatoria contro il vaiolo. Tutti casi, evidentemente, in cui occorrerebbe una buona dose di fantasia per sostenere la necessità e l'urgenza del decreto.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Quel che il costituente aveva voluto non era evidentemente consentire al Governo di intervenire con una propria attività legislativa ogni volta che una determinata situazione avesse richiesto un provvedimento legislativo per la gravità della situazione stessa. Se la necessità e l'urgenza si fossero dovute valutare in relazione alle situazioni reali, ben arduo sarebbe stato poi limitare il ricorso al decreto-legge: ogni riforma, anche la più complessa, è « urgente e necessaria »; per ogni questione sarebbe opportuno un intervento rapido; non si può certo sostenere che la legge ordinaria serve ad occuparsi di questioni non necessarie, e che comunque non rivestono carattere d'urgenza. È evidente pertanto che i requisiti costituzionali hanno valore solo in quanto riferiti all'entrata in vigore di nuove disposizioni legislative, ad esigenze quindi che sono incompatibili con i tempi, pur abbreviati ai sensi dell'articolo 72, del normale *iter* parlamentare. Che cosa dire quindi di decreti la cui emanazione viene « anticipata » da esponenti della maggioranza alcuni mesi prima (confrontare decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, preannunciato dal presidente della Commissione istruzione del Senato, senatore Spadolini, sin dal luglio precedente)? Che cosa dire di decreti che prevedono un termine per l'entrata in vigore di alcune disposizioni (confrontare decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, articolo 19) o per l'emanazione di norme di esecuzione (confrontare articolo 16 dello stesso decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745)?

Il compito attribuito al decreto-legge è quindi diverso: non più quello di intervenire con urgenza nei casi in cui non è possibile attendere anche poche settimane per l'entrata in vigore di nuove norme. È semplicistico d'altronde ritenere che la finalità perseguita dagli ultimi Governi sia stata solo l'« espropriazione » del potere legislativo del Parlamento; basterebbero i dati sui decreti convertiti con modificazioni per ridimensionare questa affermazione (si è passati da un decreto modificato ogni nove convertiti nella prima legislatura, ad 8,33 su 10 nel 1974, e la tendenza

è confermata negli ultimi anni). È evidente poi che la decretazione d'urgenza favorisce lo sviluppo di tecniche ostruzionistiche da parte delle forze di opposizione, data la « vulnerabilità » dei decreti, destinati a cadere nel breve termine di sessanta giorni. Le ragioni del sempre più frequente ricorso al decreto-legge sono quindi diverse, o almeno non sono riconducibili solo alla volontà di prevaricare il Parlamento e il controllo esercitato dalle forze di opposizione.

Un'ipotesi, forse non peregrina, fu avanzata dall'onorevole Macchiavelli nel corso della VI legislatura: « C'è da chiedersi — affermava il parlamentare socialista — quali siano le condizioni che possono determinare un governo al ricorso sistematico al decreto-legge. Sostanzialmente due casi...: il primo caso si verifica quando si ha un governo forte, autoritario, che sfida le opposizioni... Il secondo caso si verifica quando si ha un governo debole che si trova a dover combattere ogni giorno non soltanto con le opposizioni, ma anche, al proprio interno, con la sua opposizione, un governo il quale con questo metodo intende imbavagliare specialmente e innanzitutto la propria maggioranza che lo sostiene o lo dovrebbe sostenere, senza che queste contraddizioni esplodano ». Con il decreto-legge quindi il Governo cercherebbe di porre i parlamentari, in primo luogo quelli della stessa maggioranza, di fronte ad una proposta per così dire « rinforzata » dal fatto di dispiegare già i suoi effetti nella società. Il ricorso al voto di fiducia, all'eventuale ritiro e ripresentazione del decreto, o comunque alla reiterazione del decreto non convertito entro i termini dal Parlamento garantiscono poi al Governo la possibilità di condurre la « trattativa » con interlocutori interni ed esterni al Parlamento senza rischiare di veder compromessa la propria iniziativa dalla decadenza del decreto.

Ne risulta con tutta evidenza un quadro profondamente differente da ciò che era stato voluto e previsto dal costituente, tale da snaturare i ruoli di Governo e Parlamento, e contraddittorio con il principio

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

generale di ogni democrazia per cui una legge deve essere approvata dal Parlamento prima di dispiegare i propri effetti nella realtà sociale.

Una grave violazione dello spirito della norma costituzionale è stata la prassi della reiterazione dei decreti decaduti. Si è giunti all'aberrazione di ripetere ben quattro volte decreti sostanzialmente identici, privando di qualsiasi valore il termine di decadenza voluto dal costituente per impedire gli abusi dell'attività legislativa dell'esecutivo. Si pensi che, mentre con norma regolamentare ambedue le Camere hanno disposto un limite sospensivo di procedibilità a progetti di legge che producano sostanzialmente testi già respinti dall'Assemblea, e un analogo termine è previsto per l'effettuazione dei referendum popolari, sempre in omaggio al principio di garantire l'efficacia dei voti già espressi in ordine ad un determinato oggetto, il Governo afferma, con la reiterazione del decreto decaduto, il proprio diritto a procedere in un'attività legislativa — che sempre dovrebbe essere caratterizzata da straordinarietà — senza tener in alcun conto la mancata approvazione da parte del Parlamento. Se è vero, come si è detto, che il decreto-legge finisce per essere una modalità privilegiata dell'iniziativa legislativa governativa, ne consegue che il Governo, avrebbe il diritto di ripresentare una propria proposta all'infinito, fino al verificarsi di circostanze favorevoli all'approvazione da parte del Parlamento. Evidentemente è necessario chiarire quella che per altro dovrebbe essere una ovvia e rigorosa interpretazione della norma costituzionale, che cioè la mancata conversione, per qualsiasi motivo, del decreto equivale a tutti gli effetti ad un voto negativo del Parlamento, di reiezione del disegno di legge di conversione. Si porrebbe fine, in tal modo, alla sconcertante prassi dei ministri che si presentano alle Camere per ritirare, o per annunciare l'indifferenza del Governo rispetto alla decadenza di decreti, che pure erano stati emanati richiamando, ritualmente, i « casi straordinari di necessità e di urgenza ». Si è a lungo discusso sulla possibilità di

disporre in sede di regolamento della Camera dei deputati l'improcedibilità dei disegni di legge di conversione dei decreti che ne riproducono altri già decaduti: si è preferita per altro la complessa via della revisione costituzionale affinché non sussistano dubbi sulla legittimità di una norma, che pure la logica del sistema dovrebbe rendere superflua.

L'articolo 77 della Costituzione non pone limiti oggettivi all'emanazione dei decreti-legge. I costituenti infatti, scartata l'ipotesi del generale divieto dei decreti-legge, convennero sull'impossibilità di prevedere un elenco tassativo dei casi che, per essere caratterizzati da straordinarietà, sono appunto caratterizzati da imprevedibilità. La dottrina è per altro concorde nel considerare precluse alla decretazione d'urgenza alcune materie, o perché riservate dalla Costituzione alla legge ordinaria in senso formale, o perché la logica complessiva del sistema costituzionale ne esclude la disponibilità da parte dell'esecutivo. Tali sarebbero le materie previste dall'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, ma anche altre materie che, per la loro delicatezza e per attenersi all'essenza stessa dello Stato democratico, dovrebbero essere escluse dall'attività di decretazione d'urgenza dell'esecutivo. Così appare assurdo un decreto-legge che modifichi l'ordinamento della Corte costituzionale, o del Consiglio superiore della magistratura o di altri organi costituzionali (e assurdo era infatti il decreto-legge 14 novembre 1974, n. 657, che istituiva il Ministero per i beni culturali e ambientali). Dato che la Corte costituzionale, con sentenza 23 dicembre 1963, n. 168, ha interpretato restrittivamente la locuzione « disegni di legge in materia costituzionale » contenuta nell'articolo 72, ultimo comma, come riferita alle sole leggi costituzionali di cui all'articolo 138, non è inutile una precisazione della nuova stesura dell'articolo 77. Altrettanto dovrebbe escludersi la decretazione d'urgenza per limitare l'esercizio di diritti e libertà fondamentali previsti dalla Costituzione. Purtroppo, anche in questo secondo caso, la prassi non è sempre stata fedele allo spirito della Co-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

stituzione. E così con decreto-legge sono state introdotte nuove norme (si pensi al decreto-legge 15 febbraio 1979, n. 625 « Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica ») che consentono gravi limitazioni dell'inviolabilità del domicilio e della stessa libertà personale. Si rende pertanto necessaria una norma che espliciti il divieto del ricorso al decreto-legge in materia di ordinamento degli organi costituzionali e di esercizio delle libertà e dei diritti politici dei cittadini, così come suggerito dalla dottrina e così come stabilito dalle Costituzioni più recenti (confrontare Costituzione spagnola, articolo 86.1.).

Molti altri sono gli abusi che in questi anni hanno accompagnato il crescere tumultuoso dei decreti-legge, basti pensare alle modifiche sostanziali proposte dal Governo in sede di conversione di decreti emanati solo poche settimane prima (confrontare decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, successivamente modificato radicalmente su iniziativa del Ministro dell'interno), oppure all'introduzione nel testo di un decreto di materia già oggetto di un autonomo disegno di legge di iniziativa governativa (ad esempio in occasione della conversione del decreto n. 75 del 1981, che « assorbiva » il disegno di legge - S. 1316 - di ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del novembre 1980), oppure infine alla prassi ormai frequente di porre la questione di fiducia sull'articolo unico di conversione di decreti di dimensioni abnormi (quasi cento articoli nel « decretone » economico del secondo governo Cossiga). Opportuno sarebbe anche

porre un freno alla prassi di conversione surrettizia attraverso la legge che, a norma del terzo comma dell'articolo 77, regola i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito, e, ancor più, della prassi della regolamentazione di tali rapporti giuridici attraverso un successivo decreto-legge. Ci sembra per altro preferibile che siano le Assemblee parlamentari, nella loro autonomia regolamentare, a disporre una più dettagliata disciplina. Né è d'altronde credibile che una norma, quale che sia il suo rango o la sua collocazione, possa costituire una garanzia assoluta contro eventuali abusi: la garanzia decisiva è costituita, e sempre sarà costituita, dalla coerenza democratica degli uomini e delle forze che rivestono rilevanti responsabilità politiche, e ancor più dal controllo democratico che le istituzioni rappresentative e l'intero paese continueranno ad esercitare sul Governo e sulla sua attività.

Con questa proposta di legge costituzionale i proponenti si limitano a suggerire una nuova stesura dell'articolo 77 che, lungi dal volerne snaturare i contenuti fondamentali, intende ricondurre ad una corretta interpretazione del testo, nel senso voluto dai costituenti. Non si tratta di modificare l'istituto del decreto-legge, crediamo, quanto di rendere espliciti limiti e garanzie che circondano la facoltà dell'esecutivo di legiferare attraverso la decretazione d'urgenza: l'esperienza ha insegnato che è necessario rendere espliciti e vincolanti principi, che pur si sarebbero potuti e dovuti dedurre da una corretta interpretazione del dettato costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ARTICOLO UNICO.

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

« In casi straordinari di necessità e di urgenza, nei quali è comunque indispensabile l'immediata entrata in vigore di nuove disposizioni legislative, il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge relativi ad un oggetto specifico ed omogeneo.

In tal caso deve presentarli il giorno stesso per la conversione 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.

La mancata conversione, o il diniego della medesima, comportano l'inammissibilità di un decreto che ripeta sostanzialmente il contenuto del decreto non convertito, prima che siano trascorsi sei mesi dalla data della reiezione del disegno di legge di conversione o dalla scadenza dei termini per la conversione stessa.

Le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

È escluso il ricorso al decreto-legge in materia di restrizioni dei diritti di libertà e dei diritti politici dei cittadini.

È altresì escluso il ricorso al decreto-legge per le materie indicate nell'ultimo comma dell'articolo 72, e in materia di ordinamento degli organi costituzionali della Repubblica ».