

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4116

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRARA, TORTORELLA, MINUCCI, VIOLANTE, ALBORGHETTI, ALI-NOVI, ANGIUS, BARBERA, BARBIERI, BIANCHI BERETTA, BORGHINI, BOSELLI, FAGNI, FINOCCHIARO FIDELBO, FORLEO, FRACCHIA, FRANCESE, GARAVINI, GEREMICCA, LODI FAUSTINI FUSTINI, MACCIOTTA, MONTECCHI, MONTESSORO, NAPPI, NOVELLI, PACETTI, PINTO, QUERCIOLI, TESTA ENRICO

Presentata il 20 luglio 1989

**Modifica dell'articolo 77 della Costituzione,
concernente l'adozione dei decreti-legge**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da un decennio, ormai, l'abuso dei decreti-legge sconvolge i rapporti tra gli organi fondamentali della Repubblica.

Le conseguenze sono devastanti per l'ordinamento di uno Stato che pur si definisce moderno, cioè costituzionale, rappresentativo, di diritto. Ciascuno di questi principi fondativi risultano gravemente incrinati dalla pratica della decretazione d'urgenza. È noto a tutti ed è constatazione quotidiana di ciascuno di noi che il Parlamento è ormai impegnato, per la grandissima parte del suo tempo, a discutere disegni di legge di conversione, che hanno sostituito sostanzialmente la produzione legislativa ordinaria.

La legislazione italiana è ormai isterilita, se si intende per legislazione

quella che è tale in tutti i paesi civili. Pur con la perversa ambizione di dettare regole che non hanno i caratteri della necessità e dell'urgenza, che non hanno natura provvedimentale come prescriverebbe l'articolo 77 della Costituzione, che contengono, invece, disposizioni innovative su discipline che, oggettivamente, hanno carattere generale ed esigono prescrizioni durature, i decreti-legge non riescono a dettare normative organiche, coerenti, idonee ad essere sostanzialmente attuabili. Ne derivano conseguenze nefaste per la pubblica amministrazione, per la giurisdizione, per i cittadini, per l'ordinata convivenza. La reiterazione continuata dei decreti-legge aggrava ulteriormente questa spirale destrutturante.

L'incertezza del diritto — cioè l'esatto contrario dell'impegno e della ragione legittimante di uno Stato — costituisce ormai il tratto distintivo con cui il nostro ordinamento materiale è vissuto dai cittadini della Repubblica, sia perché gli interventi autoritativi sulla vita associata operati con la decretazione d'urgenza producono precettistiche frammentarie, caotiche e contraddittorie, sia per il carattere precario di questi precetti e la loro attitudine a perdere efficacia a distanza brevissima dalla loro emanazione o ad essere reiterati ma con modifiche altrettanto precarie, tali da infondere non solo incertezze ma una sfiducia motivata, provata e sempre più diffusa per le regole giuridiche e per lo Stato democratico.

L'invasione di questi atti del Governo nell'ambito proprio, costituzionalmente riservato al Parlamento nel nostro ed in tutti gli ordinamenti democratici, la lesione, quindi, di un cardine della democrazia e dello Stato di diritto, le conseguenze gravissime che l'abuso dei decreti-legge provoca per le aspettative, sugli interessi, sui diritti dei cittadini e sul primo di questi diritti, quello di essere sottoposto a leggi certe, chiare, comprensibili, non precarie e mutevoli a ritmi mensili, ci impongono di proporre una revisione dell'articolo 77 della Costituzione che restituisca esplicitamente a questa norma il suo significato originario ed autentico. Un significato triplice. Quello di regolare gli effetti di una decisione del Governo nei casi in cui la necessità e l'urgenza effettivamente possono consentire che la forza di legge sia prestata ad atti che non sono posti in essere dal Parlamento, dall'organo, cioè, che, per Costituzione e per postulato della democrazia rappresentativa, dispone, in via generale, del potere legislativo. Quello di riservare al Parlamento la decisione effettiva sulla sorte di questi atti, della loro possibilità di entrare validamente a far parte del diritto oggettivo. Quello di de-

terminare, specificandoli, i casi, le circostanze, le materie in cui il Governo può assumersi la responsabilità di munire alcuni atti propri della forza precettiva di cui non dispone e che, sottratta straordinariamente al legittimo titolare, ad esso deve tornare integralmente e sostanzialmente, precludendo evasioni ed erosioni di questo potere che è condizione essenziale per la credibilità di una democrazia.

Onorevoli Colleghi, la modifica che proponiamo, nelle forme dovute, al testo della Carta costituzionale è resa, ormai, necessaria.

Non sono valse infatti misure legislative ordinarie come quelle contenute nella legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che (articolo 15) pur mira a disciplinare l'attività del Consiglio dei ministri in sede di deliberazione sui decreti-legge. Questa norma è puntualmente violata e, purtroppo, non risulta garantita.

Non è valso l'ammonimento autorevole della Corte costituzionale sulle conseguenze gravi, distorcenti l'ordine delle fonti normative e la garanzia che esso appresta per la dinamica legittima del nostro sistema, specie in presenza di reiterazioni. Non sono valse le proteste e la dura denuncia dell'opposizione costituzionale, né quelle che tante volte si sono levate anche dalle fila della maggioranza parlamentare. Con le modifiche regolamentari auspiccate, che offrono alla maggioranza tempi certi per le decisioni volte a realizzare il programma di Governo, assicurate, quindi, le condizioni, le forme ed i modi per soddisfare le ragioni addotte più volte per motivare il ricorso abusivo ai decreti-legge, è ormai tempo di fare ordine nel rapporto tra Parlamento e Governo, di ricondurre questo rapporto nella legalità e nella coerenza tra l'andamento concreto del nostro sistema ed i principi cardine dello Stato parlamentare di diritto.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Governo non può, senza delegazione del Parlamento, adottare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Se il Governo, in casi straordinari di necessità ed urgenza determinati da calamità naturali, dall'esigenza di garantire la sicurezza dei cittadini o di emanare norme tributarie che debbono entrare immediatamente in vigore, adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve, nello stesso giorno, presentarli per la conversione in legge alle Camere, che, anche se sciolte, sono convocate per riunirsi entro 5 giorni.

Tali decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Con legge del Parlamento possono essere regolati i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

La legge di conversione indica la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati al testo dei decreti-legge ».