

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CARUSO Antonino, MACERATINI, PERA, VEGAS, CALLEGARO, MILIO, BUCCIERO, BOSELLO, PASQUALI, PONTONE, SERVELLO, AZZOLLINI, BASINI, BATTAGLIA, BEVILACQUA, BONATESTA, BORNACIN, CAMPUS, CASTELLANI Carla, COLLINO, COZZOLINO, CURTO, CUSIMANO, D'ALÌ, DANIELI, DEMASI, FLORINO, LISI, MAGGI, MAGLIOCCHETTI, MAGNALBÒ, MANFREDI, MANTICA, MARRI, MEDURI, MONTELEONE, PACE, PALOMBO, PASTORE, PEDRIZZI, PELLICINI, RAGNO, RECCIA, SCOPELLITI, SILIQUINI, SPECCHIA, TOMASSINI, TRAVAGLIA, TURINI, VALENTINO, CARUSO Luigi, MAGLIOCCHETTI, VEGAS, PASTORE, SCOPELLITI, MANFREDI, TRAVAGLIA, D'ALÌ, RAGNO, AZZOLLINI, PERA, TOMASSINI e MILIO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 1998

Modificazioni del capo III della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di esercizio della delegazione legislativa da parte del Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si vuole modificare la normativa che disciplina l'esercizio della potestà normativa del Governo in sede di delegazione legislativa ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

L'obiettivo è perseguito con l'introduzione di una nuova procedura di controllo sul contenuto dei decreti legislativi adottati dal Governo, procedura attivabile su iniziativa parlamentare, anche per volontà di una minoranza, ancorchè qualificata, dei rappresentanti di ciascuna Camera.

La materia è attualmente disciplinata dal capo III della legge 23 agosto 1988 n. 400 «Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio» ed in particolare dall'articolo 14 della stessa, che stabilisce la denominazione, le modalità ed i tempi d'adozione dei provvedimenti legislativi delegati al Governo, individuando i casi in cui deve essere chiesto il parere delle Camere.

Tale disciplina ha realizzato, sino ad ora, le finalità per cui fu introdotta, e ciò per due sostanziali ragioni.

In primo luogo, poichè il ricorso a tale forma di devoluzione di competenze legislative è stato del tutto limitato.

In secondo luogo, perchè quando si è verificato il detto ricorso è sempre risultata palese all'intero Parlamento la necessità che fosse affidata al Governo la delega a provvedere legislativamente in talune materie.

Si trattava, infatti e per lo più, di stesure di testi legislativi, nei quali l'aspetto tecnico risultava prevalente rispetto a quello politico, che poteva dunque essere utilmente e, per così dire, economicamente esaurito nella democratica espressione della volontà

parlamentare limitatamente ai principi e alle direttive impartite attraverso la legge di delegazione.

In argomento, quale caso tipico, può essere citato quello della redazione dei codici che, per la vastità e delicatezza della materia, richiedono un'accuratezza di stesura, anche riferita a minimi particolari, che non sempre può essere adeguatamente garantita - malgrado la pur prevista azione del coordinamento legislativo - da un'assemblea politica numerosa, quale è quella costituita dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei Deputati.

Si vedano, per esempio, il caso del recente nuovo codice di procedura penale e quello dell'istituzione del giudice unico di primo grado.

Ma tale costume, consolidatosi sin dall'introduzione della previsione costituzionale contenuta nell'articolo 76, che è norma di temperamento rispetto al principio generale della separazione dei poteri dello Stato anche con riferimento a quello legislativo e a quello esecutivo, nell'attuale legislatura pare subire una mutazione e la situazione si va marcatamente ad evolvere in altra direzione.

La proposta di conferimento di deleghe legislative è infatti divenuta ricorrente, sia per iniziativa proprio del Parlamento, sia per effetto di espressa richiesta avanzata dal Governo stesso, con disegni di legge da esso elaborati e sottoposti all'esame e al voto delle Camere.

Si manifesta dunque in maniera già evidente una nuova situazione che è quella del decreto legislativo divenuto il più importante strumento del Governo per l'attuazione dell'indirizzo della sua azione politica.

Il semplice disegno di legge governativa è dunque sostituito sempre più di sovente da richieste di deleghe legislative, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

E a ciò deve aggiungersi che dette richieste spesso nemmeno sono sorrette da quei principi di specificità e determinatezza che - nel contesto del citato articolo 76 - assumono la veste precipua del precetto.

Trascurando, in questa sede, sia di esprimere giudizi in merito a questa nuova evoluzione del sistema dei rapporti Parlamento-Governo, sia di fare previsioni o prognosi circa il consolidarsi di tale tendenza, è possibile tuttavia osservare che il descritto fenomeno si è manifestato, o - comunque - sembra essersi evoluto, in concomitanza con la recente sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità della reiterazione dei decreti-legge, altra forma attraverso la quale il Governo ha l'opportunità di esercitare funzioni legislative. Opportunità forse abusata nel passato, tanto da rendere necessario e pertinente il citato intervento della Corte semmai - secondo alcuni - troppo tardivamente intervenuto.

E non appare invero azzardato collegare gli effetti di tale sentenza con la descritta nuova linea di tendenza che va affermandosi: dove ieri il Governo arrivava con i decreti-legge e con la loro reiterazione, oggi vi arriva attraverso le leggi di delegazione legislativa.

Pare sul punto assai opportuno premettere, anche per chiaramente comunicare qual è l'unica volontà cui la presente proposta è sottesa, che tale fenomeno deve essere, per certi versi, considerato come un vero e proprio «passo in avanti», almeno sotto il punto di vista della chiarezza e della legittimità costituzionale della capacità di funzione legislativa da parte del Governo, funzione legislativa che - entro i margini, attenuati o non attenuati che siano, prescritti dalla Costituzione - non vi è per nulla volontà di revocare in dubbio.

Ma ciò che altrettanto non deve assolutamente essere revocato in dubbio è che una carta primaria di diritto, quale è la Carta

costituzionale, non può essere sottoposta a reiterato *vulnus*, tantomeno da parte di poteri dello Stato.

La Costituzione può essere modificata, aggiornata, migliorata, radicalmente cambiata, e ciò esclusivamente attraverso i processi democratici in essa stessa previsti, ma non può tollerarsi che venga surrettiziamente disattesa, anche solo in uno qualsiasi dei suoi principi informativi, attraverso l'elusione degli stessi, peggio se per via del consolidamento di prassi.

Il ricorso ai decreti legislativi da parte del Governo rappresenta dunque - si è detto - una sorta di «passo in avanti», giacché i provvedimenti dello stesso non devono ora essere artificiosamente costruiti per poter esprimere quegli elementi di necessità ed urgenza tipici dei decreti-legge, della cui non corrispondenza con la volontà parlamentare era a volte sintomo la necessità di plurime reiterazioni, a rimedio della relativa, mancata tempestiva conversione in leggi.

Ma la proliferazione dei decreti legislativi, di fatto integrando una massiccia sottrazione di competenze al Parlamento, rischia di mettere il medesimo nella posizione di non essere più in grado di esercitare in modo effettivo la funzione legislativa, che deve viceversa permanere ad essere una sua competenza propria e precipua.

A tale pericolo possono peraltro porre rimedio solo la volontà del Parlamento stesso e la sensibilità del Governo: l'uno nell'oculatamente concedere e l'altro nel chiedere il conferimento delle deleghe ragionatamente, solo allorchè ve ne siano necessità e presupposti oggettivi.

Altro problema è invece quello che vuole essere risolto con il presente disegno di legge, la cui attualità si evince proprio nel contesto dei nuovi orientamenti di cui si è riferito e nei quali esso è collocato.

E si tratta, altresì, di porre rimedio ad un singolare paradosso.

Attualmente il sindacato sull'operato del Governo, in sede di legislazione delegata e

sotto il profilo dell'esatta corrispondenza con le direttive contenute nella relativa legge, è possibile solo da parte degli enti titolari, ovvero del singolo cittadino (in sede ordinaria attraverso l'eccezione di incostituzionalità, incidentale in corso di controversia) e non già da parte dei soggetti deleganti e cioè da parte del legislatore ordinario che non è infatti in grado, così come stanno ora le cose, di avere un controllo effettivo sulla corrispondenza dei decreti delegati con i principi, i criteri e le direttive da esso impartite con la legge delega.

Insomma, a parte l'evidente scarsa tempestività del controllo con tutto quanto è a ciò conseguente (i decreti legislativi sarebbero destinati, ancorchè poi giudicati incostituzionali, a rimanere in vigore e a dispiegare i propri effetti per un tempo peraltro plausibilmente non breve), si determina ora il paradosso dell'impossibilità per il soggetto mandante (il Parlamento) di verificare e concretamente sindacare l'operato del soggetto mandatario (il Governo), proprio con riferimento all'aspetto maggiormente significativo del mandato e, cioè, con riferimento alla sua fedeltà d'attuazione.

Ma, detto questo, è poi da aggiungersi un'ulteriore riflessione con riguardo alla situazione che viene sempre di più affermandosi nel sistema politico italiano, ponendo problemi non eludibili.

Ci si riferisce alla riforma elettorale in senso maggioritario, che ha delineato un sistema «bipolare», sebbene imperfetto, nel quale una maggioranza governa e la minoranza dovrebbe essere posta nella condizione di attuare il necessario controllo d'operato.

Ebbene troppo spesso, però, la minoranza non è in grado di esercitare questa sua importante funzione, in quanto non ha a disposizione strumenti normativi e procedurali di controllo, idonei e adeguati.

La ragione di questa impossibilità risiede in un ordinamento giuridico ancora strutturato sul vecchio sistema politico, su quel sistema politico che, se non può dirsi già superato, è comunque attualmente in fase di

superamento e deve essere in qualche modo sospinto verso un'evoluzione compiuta nella direzione di un sistema «bipolare» effettivamente perfetto.

Il presente disegno di legge ha dunque l'ambizione di portarsi anche su questa via, in quanto mira ad introdurre, a vigente Costituzione invariata ed operando solo sotto il profilo procedimentale, uno strumento di controllo attivabile da una minoranza, ancorchè qualificata, per garantire in via preventiva la corrispondenza tra principi e criteri direttivi impartiti con le leggi di delegazione e i contenuti dei corrispondenti decreti legislativi.

Oggi, come già sopra accennato, un controllo su tale corrispondenza può avvenire solo successivamente all'entrata in vigore dei decreti legislativi, dunque anche a distanza di un tempo cospicuo rispetto a quello in cui hanno iniziato a dispiegarsi i relativi effetti, ad opera della Corte costituzionale con giudizio attivabile in via incidentale dai cittadini nel corso di una controversia avanti ad un'autorità giudiziaria, mentre solo nel caso specifico della lesione della sfera di competenza di regioni e province autonome lo stesso può essere proposto in via principale ed in tempi certi (entro trenta giorni dalla pubblicazione).

Lo strumento che è apparso più idoneo per evitare ciò e, viceversa, per garantire un tale controllo sia in tempi brevi (prima, anzi, che il decreto legislativo entri effettivamente in vigore), sia anche ad iniziativa parlamentare sulla anzidetta corrispondenza tra legge di delega e decreto legislativo, è quello della proposizione del «conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato», sul quale deve pronunciarsi la Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

Il relativo ricorso è proposto contro l'illegittimo esercizio di un potere da parte del Governo dal quale consegue, nel caso, una menomazione della sfera di attribuzione costituzionalmente garantita al Parlamento ai sensi degli articoli 70 e 76 della Costituzione.

In concreto si è prevista la possibilità che almeno un terzo dei componenti di una Camera richieda al Presidente della medesima di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, rendendosi quindi promotore del relativo procedimento davanti la Corte costituzionale.

Appare infatti tanto improbabile, quanto non corretto, che il Parlamento debba operare, nelle forme ordinarie (cioè a maggioranza dei suoi membri), per la proposizione del ricorso e questo perchè la maggioranza dispone, di per sè, di strumenti diversi e politicamente più efficaci per arginare eventuali eccessi di delega, e ci si riferisce - con questo - in particolare alla revoca della fiducia al Governo.

Ma tale strumento, per la verità, non può che essere considerato del tutto estremo.

Ed è proprio da ciò che deve discendere una riflessione conclusiva in ordine alla generale valenza della proposta, che non vuole essere e non è, salvo una sua lettura tanto capziosa quanto superficiale, un provvedimento in favore delle minoranze parlamentari, ma viceversa un provvedimento di tutela del Parlamento tutto e delle prerogative che allo stesso competono e che sono lo strumento cardinale di un esercizio reale dei principi di democrazia.

La scelta, per così dire, operativa è assolutamente chiara e non ha bisogno di particolari illustrazioni.

È quindi sinteticamente da riferirsi, solo per organicità d'esposizione, che si è proceduto alla generale riformulazione dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988 n. 400, badando attentamente a che i suoi nuovi contenuti siano non solo conformi alla vigente Costituzione, ma anche alle possibili modifiche della seconda parte della stessa, come paiono delinearsi nel lavoro «in Bicamerale».

Così senza dubbio è, non potendo costituire un'insuperabile questione l'unica eccezione che è contenuta nell'articolato proposto e che riguarda la durata del tempo della delegazione, fondatamente e motivatamente (in ragione della pluralità di adempi-

menti) previsto in misura più estesa rispetto ai due anni.

Passaggio significativo del nuovo testo è la previsione, assolutamente tassativa, che le deleghe legislative al Governo possono essere conferite solo tramite leggi specificatamente ed esclusivamente destinate a tale scopo, con ferma negazione della possibilità dell'inserimento delle stesse in leggi *omnibus*, quali ad esempio la legge finanziaria e i relativi collegati.

Le stesse non sempre possono infatti consentire al Parlamento, per via della complessità e ampiezza dei loro temi, per l'usuale contrazione dei tempi necessitati per l'approvazione e per la grande importanza della complessiva posta in gioco, una corretta valutazione della materia da delegare e dei principi e criteri direttivi da impartire al Governo.

Si è in secondo luogo previsto che nel preambolo del decreto legislativo sia indicata l'eventuale pronuncia di rigetto da parte della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione proposto.

Si è quindi stabilita l'obbligatorietà della richiesta di parere alle Camere sullo schema di decreto legislativo che il Governo intende adottare, lasciando alla legge di delegazione il compito di definire modalità e termini per l'espressione dello stesso, nonchè il principio secondo il quale il Governo deve rispondere sulle osservazioni presentate dalle Camere circa le eventuali disposizioni ritenute non corrispondenti ai principi e criteri direttivi della legge di delegazione. Con facoltà dello stesso, ovviamente, di non provvedervi, ma con la conseguenza - in tale caso - dell'implicita rinuncia all'esercizio della facoltà legislativa delegata.

La parte finale del nuovo testo dell'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 è infine dedicata alla scansione dei tempi dell'emanazione del decreto legislativo da parte del Presidente della Repubblica, tenuto conto dei passaggi parlamentari e - del caso - del controllo costituzionale sullo stesso.

In particolare è dunque previsto che l'emanazione del decreto legislativo da parte del Presidente della Repubblica possa avvenire solo successivamente allo spirare dei termini indicati per la proposizione del conflitto di attribuzione.

Il testo della proposta legislativa si conclude, infine, con norme riguardanti l'entrata in vigore della legge ed il regime transitorio con riferimento alle deleghe prima conferite al Governo dal Parlamento.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. L'articolo 14 della legge 23 agosto 1988 n. 400, è sostituito dal seguente:

«Art. 14. - (*Esercizio della delegazione legislativa*). - 1. La legge con cui è delegato al Governo l'esercizio della funzione legislativa non può avere altro contenuto che quello indicato nell'articolo 76 della Costituzione, non può essere collegata alle leggi che dispongono in materia finanziaria e di bilancio, e non può disporre in nessun'altra materia, ancorchè connessa.

2. I decreti legislativi adottati dal Governo in attuazione alle leggi di delegazione di cui al precedente comma sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di "decreto legislativo" e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei Ministri, degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione, nonchè degli estremi della eventuale pronuncia di rigetto da parte della Corte costituzionale del ricorso per conflitto di attribuzioni ad essa proposto ai sensi del sesto comma.

3. Il termine finale stabilito dalla legge di delegazione per l'emanazione dei decreti legislativi non può essere superiore a diciotto mesi nel caso in cui sia conferita delega in relazione ad un solo oggetto, ovvero a tre anni nel caso di pluralità degli stessi. Se la delega legislativa attribuita al Governo si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, questo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. Il Governo, in relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, informa periodicamente le Camere, semestralmente se il predetto termine è uguale od inferiore a

diciotto mesi, ovvero annualmente, negli altri casi, sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega.

4. Il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti legislativi che intende adottare. La legge di delegazione stabilisce le modalità ed i termini entro cui le Commissioni delle due Camere competenti per materia devono esprimere il proprio parere. Tale termine non può essere superiore a novanta giorni ed i pareri devono specificamente e motivatamente indicare le disposizioni che sono eventualmente ritenute non corrispondenti ai principi e alle direttive contenute nella legge di delegazione.

5. Si intende che il Governo abbia rinunciato all'esercizio della delega alla funzione legislativa qualora, decorsi trenta giorni dal ricevimento dei pareri parlamentari, lo stesso non abbia ritrasmesso alle Camere gli schemi aggiornati dei decreti legislativi, corredati dalle proprie osservazioni e dalle eventuali modificazioni. Nel caso in cui il Governo ritrasmetta invece gli stessi, le competenti Commissioni delle Camere procedono all'ulteriore esame ed esprimono il loro definitivo parere entro i successivi trenta giorni.

6. I decreti legislativi adottati dal Governo sono dallo stesso trasmessi, almeno quarantacinque giorni prima della scadenza del termine per l'emanazione stabilito dalla legge di delegazione, al Presidente della Repubblica e ai Presidenti delle Camere che li annunciano e ne comunicano il testo alle assemblee all'occorrenza appositamente convocate. Entro trenta giorni dalla comunicazione alla rispettiva Camera, non meno di un terzo dei suoi componenti qualora ritenga che i decreti legislativi adottati dal Governo esorbitino i limiti della delega allo stesso conferita ovvero non siano conformi ai principi e alle disposizioni contenute nella relativa legge di delegazione, può richiedere, indicandone i motivi, al Presidente della Camera di appartenenza di adire la Corte costituzionale perchè la stessa rivolva il conflitto di attribuzione tra poteri dello



Stato nei confronti del Governo. Il relativo ricorso è proposto dal Presidente della Camera di appartenenza dei richiedenti entro i successivi dieci giorni.

7. Della richiesta di proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione è data immediata comunicazione al Presidente della Repubblica, che, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, restituisce al Governo gli atti dello stesso ricevuti. La Corte costituzionale provvede a norma degli articoli 37 e 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

8. L'emanazione dei decreti legislativi deve avvenire, esaurito il procedimento stabilito nei precedenti commi e successivamente alla scadenza dei termini nello stesso previsti, entro il termine fissato dalla legge di delegazione. La richiesta di pronuncia della Corte costituzionale sospende il termine fissato dalla legge di delegazione per l'emanazione del decreto legislativo».

#### Art. 2.

1. Continuano ad applicarsi, sino all'esaurimento degli effetti delle leggi di delegazione legislativa approvate prima delle entrate in vigore della presente legge, le norme previgenti, fatta eccezione per le disposizioni contenute nei commi sei, sette e otto dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, come sostituito per effetto dell'articolo che precede.

#### Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.





