



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori GIORGIS, PARRINI, BOCCIA, ALFIERI, BASSO, BAZOLI, CAMUSSO, CASINI, CRISANTI, D’ELIA, DELRIO, FINA, FRANCESCHELLI, FRANCESCHINI, FURLAN, GIACOBBE, IRTO, LA MARCA, LORENZIN, LOSACCO, MALPEZZI, MANCA, MARTELLA, MELONI, MIRABELLI, MISIANI, NICITA, RANDO, ROJC, ROSSOMANDO, SENSI, TAJANI, VALENTE, VERDUCCI, VERINI, ZAMBITO e ZAMPA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 DICEMBRE 2023

Modifiche agli articoli 72, 73, 77 e 82 della Costituzione, in materia di approvazione di disegni di legge, prerogative delle opposizioni e omogeneità dei decreti-legge

ONOREVOLI SENATORI. - Nel corso degli ultimi anni, il ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, è notevolmente aumentato fino ad arrivare, nel primo anno della XIX legislatura, a essere la fonte principale, se non quasi l'unica, attraverso la quale il Governo ha svolto il proprio indirizzo politico.

Da eccezione, da fonte chiamata a disciplinare solo « casi straordinari di necessità e urgenza », il decreto-legge è diventato regola, modalità ordinaria di produzione del diritto.

Il requisito della straordinarietà (e della necessità e urgenza) è progressivamente venuto meno e con esso il requisito dell'omogeneità, nonostante i richiami di diversi Presidenti della Repubblica e nonostante la Corte costituzionale sia giunta a chiarire che si tratta di requisiti di legittimità la cui mancanza non è sanata dalla legge di conversione ed è sindacabile in sede giurisdizionale.

Si è così acuito un indebito spostamento del baricentro della funzione legislativa dal Parlamento al Governo in palese contrasto con i caratteri fondamentali della forma di governo parlamentare e, in ultima analisi, della forma di Stato delineata dalla Costituzione, nella quale l'adozione delle norme primarie dovrebbe essere prerogativa dell'organo « il cui potere deriva direttamente dal popolo » (Corte costituzionale, sentenza n. 171 del 2007, « Considerato in diritto », paragrafo 3).

Ciò peraltro non ha rafforzato la capacità delle istituzioni politiche di orientare e governare i processi economici e sociali. L'abuso della decretazione d'urgenza, come di-

mostrano vari studi e il consistente contenzioso presso le diverse giurisdizioni, ha infatti inciso negativamente sulla qualità della legislazione e al tempo stesso sulla certezza del diritto.

Prendendo spunto dal lungo e approfondito confronto che si è sviluppato, fin dai primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, in sede politica e in sede scientifica, e dalle numerose proposte di riforme che sono state avanzate per cercare di contrastare gli abusi della decretazione d'urgenza, il presente disegno di legge costituzionale interviene sul testo degli articoli 72 e 77 della Costituzione, da un lato introducendo, all'articolo 72, l'istituto del voto a data certa, in modo da attribuire al Governo la possibilità di ottenere, a determinate condizioni, una più rapida discussione e votazione dei propri disegni di legge senza tuttavia sostituirsi alle Camere, come avviene con l'adozione dei decreti-legge, bensì in collaborazione con loro secondo le ordinarie dinamiche del procedimento legislativo, seppur agevolate dalla previsione di una data certa di approvazione del disegno di legge; dall'altro ponendo, all'articolo 77, ulteriori condizioni e limiti all'emanazione dei decreti-legge.

Nel quadro di un più complessivo riequilibrio dei rapporti tra maggioranza e forze di opposizione parlamentare, il disegno di legge costituzionale introduce nella Costituzione anche i principali elementi di uno statuto delle opposizioni. In particolare si prevede che i regolamenti parlamentari disciplinino le prerogative delle forze di opposizione, anche con riferimento alla programmazione e organizzazione dei lavori e che una quota di parlamentari (pari a un terzo

dei componenti di ciascuna Camera) possa promuovere questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Si prevede altresì, mediante un'apposita modifica all'articolo 82 della Costituzione, la possibilità di istituire Commissioni di inchiesta per iniziativa di una minoranza parlamentare (un terzo dei componenti di ciascuna Camera) e che il regolamento parlamentare individui - tra le Commissioni, Giunte e altri organismi interni - quelle che, per la natura delle funzioni esercitate, debbano essere presiedute da un esponente delle forze di opposizione.

Il disegno di legge costituzionale si compone di quattro articoli.

L'articolo 1 modifica l'articolo 72 della Costituzione aggiungendo ad esso due commi. Il primo di essi dispone che il Governo possa chiedere a ciascuna Camera di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e che l'esame dello stesso sia concluso entro settanta giorni ovvero che, in caso di disegni di legge di particolare complessità, tale termine possa essere esteso di ulteriori quindici giorni.

Tale facoltà non può essere esercitata qualora si tratti di uno dei disegni di legge di cui al quarto comma del medesimo articolo 72 e cioè i disegni di legge assoggettati a riserva di assemblea (disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, disegni di legge di delegazione legislativa, disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi).

A tali disegni di legge, il nuovo quinto comma dell'articolo 72 aggiunge i disegni di legge di amnistia e indulto, i disegni di legge di cui all'articolo 81, sesto comma, (e cioè quelli finalizzati all'adozione a maggioranza assoluta di una legge riguardante il contenuto della legge di bilancio, le norme

fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni) e i disegni di legge di conversione dei decreti-legge: se è vero infatti che ai sensi dell'articolo 77, terzo comma, questi ultimi devono essere approvati in ogni caso entro sessanta giorni, a pena di decadenza del decreto-legge, è altrettanto vero che la previsione del voto a data certa potrebbe - in ipotesi - accorciare tale termine ovvero vanificare la natura sanzionatoria della mancata conversione del decreto. Si tratta, in tutti i casi, di disegni di legge afferenti a materie che - presupponendo una chiara distinzione di posizione costituzionale e funzioni tra Parlamento e Governo - non consentono un'eccessiva compressione dei tempi parlamentari di approvazione e, più in generale, la deroga alla piena autonomia delle Camere nell'organizzazione dei propri lavori.

Si prevede inoltre che le condizioni, le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge, siano stabilite dal regolamento di ciascuna Camera.

Anche al fine di bilanciare la facoltà riconosciuta al Governo di chiedere e ottenere l'approvazione di un disegno di legge a data certa, l'articolo 1 del presente disegno di legge aggiunge un ulteriore comma all'articolo 72, specificamente dedicato al riconoscimento di talune prerogative ai gruppi parlamentari di opposizione, riservando al regolamento di ciascuna Camera la loro concreta articolazione. Si tratta - con formula aperta - della riserva ai gruppi di opposizione di adeguati spazi nella programmazione e nell'organizzazione dei lavori nonché nella formazione dell'ordine del giorno dell'aula e delle commissioni.

L'articolo 2 interviene sull'articolo 73 della Costituzione, istituendo la possibilità per una quota di parlamentari pari a un terzo dei componenti di una Camera di pro-

muovere - secondo le modalità stabilite dalla legge - questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge entro trenta giorni dalla sua pubblicazione.

L'articolo 3 interviene sul terzo comma dell'articolo 77, aggiungendo la previsione che i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico e omogeneo, concernenti pubbliche calamità, sicurezza nazionale, norme finanziarie o l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, quando dal mancato tempestivo adempimento possa derivare responsabilità dello Stato, eccettuate le materie di cui al quarto comma dell'articolo 72. In tal modo si cerca di circoscrivere l'ambito di intervento del decreto-legge e di riportarlo nell'alveo costi-

tuzionale suo proprio. Immediata applicazione, omogeneità e specificità discendono infatti direttamente dalla natura provvisoria, necessaria e urgente del provvedimento, essendo rispetto ad essa evidentemente coesenziali.

L'articolo 4 infine modifica l'articolo 82 della Costituzione al fine di prevedere - da un lato - che le Commissioni di inchiesta debbano essere istituite se ne fa richiesta un terzo dei componenti di una Camera e - dall'altro - che i regolamenti parlamentari individuino le Commissioni, le Giunte e gli organismi interni che - per la peculiare natura delle funzioni esercitate (compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia) - devono essere presieduti da un componente delegato dai gruppi di opposizione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 72 della Costituzione, dopo il quarto comma sono aggiunti i seguenti:

« Salvo che per i disegni di legge di cui al quarto comma nonché per i disegni di legge di conversione dei decreti di cui all'articolo 77, per i disegni di legge di amnistia e indulto e per quelli di cui all'articolo 81, sesto comma, il Governo può chiedere a ciascuna Camera di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e che il suo esame sia concluso entro settanta giorni. Nel caso di disegni di legge di particolare complessità, il termine può essere esteso fino a un massimo di ottantacinque giorni. Il regolamento stabilisce le condizioni, le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.

Il regolamento di ciascuna Camera disciplina le prerogative dei gruppi parlamentari di opposizione e riserva ad essi adeguati spazi nella programmazione e nell'organizzazione dei lavori nonché nella formazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea e delle Commissioni ».

Art. 2.

1. All'articolo 73 della Costituzione, dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

« Entro trenta giorni dalla pubblicazione, un terzo dei componenti di una Camera può promuovere questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di

legge dinanzi alla Corte costituzionale, secondo le modalità stabilite dalla legge ».

Art. 3.

1. Al terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione, il primo periodo è sostituito dai seguenti: « I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico e omogeneo, concernenti pubbliche calamità, sicurezza nazionale, norme finanziarie o l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, quando dal mancato tempestivo adempimento possa derivare responsabilità dello Stato, eccettuate le materie di cui al quarto comma dell'articolo 72. Essi perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione ».

Art. 4.

1. All'articolo 82 della Costituzione, dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti:

« Una Commissione di inchiesta è comunque istituita se la proposta di istituirla è sottoscritta da un terzo dei componenti di una Camera.

Il regolamento di ciascuna Camera individua le Commissioni, le Giunte e gli organismi interni ai quali sono attribuiti compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia, riservando la presidenza dei medesimi a componenti designati dai gruppi parlamentari di opposizione ».

€ 1,00