



Senato della Repubblica

XIX LEGISLATURA

N. 1480

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori DE CRISTOFARO, CUCCHI e MAGNI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MAGGIO 2025

Modifiche agli articoli 72 e 77 della Costituzione, in materia di presupposti, modalità, limiti e termini della decretazione d'urgenza

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si propone di porre un argine alla prassi ultradecennale, consolidata nel corso della XIX legislatura, di una sempre maggiore prevalenza della decretazione d'urgenza rispetto al totale dei provvedimenti aventi forza di legge.

Nel corso della corrente legislatura, in particolare, il ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza ha raggiunto una frequenza abnorme, maggiore persino rispetto ai Governi che si sono succeduti durante il periodo emergenziale derivante dalla pandemia Covid-19: alla fine del 2024 erano 84 i decreti-legge emanati dal governo Meloni dal suo insediamento e a maggio 2025 sfiorano ormai il centinaio.

In sostanza, il decreto-legge è diventato nei fatti la fonte principale attraverso la quale il Governo svolge il proprio indirizzo politico, snaturando il senso e i limiti dello strumento, come definiti dall'articolo 77 della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale. Ancora più preoccupante, il fatto che il decreto-legge sia ormai diventato la modalità ordinaria attraverso la quale si producono norme primarie nell'ordinamento espropriando il titolare legittimo della potestà legislativa statale, ossia il Parlamento.

L'abuso della decretazione d'urgenza comporta infatti il progressivo svilimento del ruolo del Parlamento, che – in quanto massima espressione della sovranità popolare – dovrebbe mantenere un ruolo centrale nella produzione legislativa.

Secondo il nostro modello di democrazia parlamentare, infatti, il potere legislativo appartiene al Parlamento e il Governo può esercitare limitate funzioni normative che « devono svolgersi nel rispetto delle condi-

zioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere » (sentenza Corte costituzionale n. 146 del 25 luglio 2024).

L'articolo 77 della Costituzione riconosce al Governo il potere di adottare atti aventi valore di legge, efficaci per sessanta giorni, entro i quali deve intervenire l'adozione in Parlamento della legge di conversione, la quale – eventualmente – potrebbe apportare delle modifiche al testo del decreto-legge. Il decreto-legge può essere adottato solo quando sussistano circostanze di necessità e urgenza che richiedano un celere intervento legislativo. La pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

Nonostante il frequente richiamo della Corte costituzionale al rispetto del requisito dell'omogeneità delle misure in essi contenuti, ossia « un'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico », la prassi affermatasi nel corso degli ultimi anni consente l'approvazione e l'entrata in vigore di legge di conversione di decreti legge con natura disomogenea, sovente privi dei requisiti di necessità e urgenza prescritti.

L'abuso della decretazione d'urgenza ha invertito del tutto il rapporto tra regola ed eccezione nell'attribuzione della funzione legislativa alle Camere (la regola) e la previsione di strumenti di rango legislativo cui il Governo può talora ricorrere (l'eccezione). Si tratta di un'inversione che per portata travalica la gravità delle violazioni delle singole disposizioni costituzionali che limitano l'esercizio della potestà legislativa del Governo, finendo invece per determinare una preoccupante involuzione della stessa forma di stato liberale e democratica.

La situazione è aggravata dal massiccio utilizzo dello strumento della fiducia e dalla prassi di far confluire più decreti in un'unica legge di conversione, che provoca notevoli problemi di coerenza nel «nuovo» assetto delle fonti. Inoltre ciò comporta conseguenze specifiche sul peculiare sistema di organizzazione bicamerale del nostro Parlamento. Tale organizzazione, come si sa, prevede un procedimento legislativo ove la legge è intesa come prodotto collettivo delle due Camere. È il paradigma del bicameralismo perfetto nel procedimento legislativo, fatto oggetto di critiche diffuse e iniziative di riforma, che sono però sempre fallite alla prova del voto popolare. Ciononostante, esso risulta sostanzialmente travolto dall'attuale prassi nella produzione normativa, specie con riferimento alla decretazione d'urgenza, che realizza una sostanziale «monocameralizzazione alternata» del procedimento legislativo, in contrasto con l'assetto costituzionale vigente.

Tale processo si accompagna allo svuotamento del ruolo delle Assemblee, realizzando alla fine un processo legislativo di fatto decentrato, con la Commissione del primo ramo di esame dei disegni di legge di conversione che svolge funzioni sostanzialmente redigenti e le due Assemblee (assieme alla Commissione del secondo ramo parlamentare d'esame) relegate ad un ruolo di mera ratifica. Tale riduzione del procedimento legislativo ad un procedimento monocamerale alternato e decentrato si realizza attraverso una specifica modalità di gestione dei tempi parlamentari in connessione con la abnorme portata normativa dei decreti-legge e delle leggi che li convertono, combinato con un uso sistematico della questione di fiducia.

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 disegno di legge governativo prioritario, in modo da attribuire al Governo la possibilità di ottenere, in determinati e specifici casi, una rapida discussione e approvazione di provvedimenti ritenuti prioritario per l'azione di governo; dall'altro ponendo, all'articolo 77, ulteriori condizioni e limiti all'emanazione dei decreti-legge, esplicitando il requisito dell'omogeneità e le esclusioni di specifiche materie.

Si è inoltre introdotta una previsione sui regolamenti parlamentari i quali disciplineranno le prerogative delle forze di opposizione, anche con riferimento alla programmazione e organizzazione dei lavori.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(*Modifica all'articolo 72 della Costituzione*)

1. All'articolo 72 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Il Governo può chiedere a una delle due Camere di iscrivere con priorità un disegno di legge all'ordine del giorno e che il suo esame sia concluso entro un massimo di novanta giorni. La Camera delibera l'iscrizione all'ordine del giorno entro dieci giorni dalla richiesta.

Sono esclusi dal procedimento di cui al quinto comma i disegni di legge di cui al quarto comma, i disegni di legge di conversione dei decreti, i disegni di legge di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma.

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. Il regolamento stabilisce altresì le condizioni, le modalità e i limiti del procedimento di cui al quinto comma, anche con riferimento alla necessaria omogeneità del disegno di legge ».

Art. 2.

(*Modifica all'articolo 77 della Costituzione*)

1. All'articolo 77 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« I decreti contengono misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere omogeneo e specifico e non possono

concernere le materie di cui al quarto comma dell'articolo 72.

Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, introdurre nuovi reati, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge.

I predetti requisiti dei decreti si applicano anche alle relative leggi di conversione ».

Art. 3.

(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, successiva alla promulgazione.

€ 1,00