



## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d'iniziativa dei senatori MUSOLINO e Enrico BORGHI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 SETTEMBRE 2024**

Modifiche all'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza

ONOREVOLI SENATORI. — Il tema dell'abuso della decretazione d'urgenza segna il dibattito dottrinale e la giurisprudenza della Corte costituzionale da circa un trentennio. Uno strumento di legislazione del tutto eccezionale e straordinario, che nella visione dei costituenti avrebbe dovuto rappresentare una *extrema ratio* rispetto all'attribuzione alle Camere, quali organi della rappresentanza politica espressioni della sovranità popolare, dell'esercizio della funzione legislativa e che invece è ormai diventato un ordinario strumento di legislazione, capace di inficiare — spesso fino ad annullarle — le prerogative del Parlamento.

Dalla reiterazione del decreto-legge si è presto passati al suo abuso e a un suo utilizzo costante, depotenziando la sua natura provvisoria e la necessità di conversione in legge attraverso l'abuso di « altri » istituti, come la questione di fiducia e il ricorso ai cosiddetti maxi emendamenti e mega-articoli. Non solo. L'acuirsi del cosiddetto bicameralismo dimezzato ha portato l'alternanza della prima lettura sostanziale a dimezzare la responsabilità politica del Governo verso le Camere, perché queste, oggi, vedono le proprie prerogative di indirizzo e controllo confinate dall'alternanza della legislazione alla sola « metà » della produzione legislativa governativa. Se dunque già l'immediata efficacia del decreto-legge obbliga il Parlamento a valutare con estrema attenzione le opzioni a lui disponibili (decadenza, conversione, sanatoria), l'uso di questi istituti e il ricorso a tali prassi come espedienti per aggirare e comprimere il dibattito e il ruolo parlamentare hanno finito per configurare l'articolo 77 della Costituzione come un vero e proprio grimaldello del Governo per affermare

la sua centralità e scardinare il ruolo che la Costituzione riserva al Parlamento.

Il procedimento legislativo è ormai stravolto, il calendario e il programma dei lavori sono oberati dai disegni di legge di conversione, mentre i tempi e lo spazio per il dibattito e l'esame parlamentare rappresentano sempre più spesso una sorta di concessione alle Camere, più che un momento di legittimazione.

Inoltre la distorsione della decretazione d'urgenza e il suo continuo allontanamento dal disegno costituzionale sono avanzate anche sotto altri versanti. La previsione di contenuti e materie disomogenee tra loro (cosiddetti decreti *omnibus*) ha portato la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità di questo metodo di legislazione, ma ciò non ha scongiurato tale fenomeno, che, al contrario, vede ormai il Governo sfruttare a pieno gli spazi di disomogeneità che il giudice delle leggi ha lasciato residuare (anche se esclusivamente in riferimento ai decreti-legge « milleproroghe », del tutto peculiari per fisionomia e contenuti). L'eterogeneità dei contenuti, oltre a pregiudicare l'*iter legis* laddove obbliga il Presidente dell'Assemblea a individuare la Commissione competente per materia, escludendo i parlamentari delle altre, negli anni è stata amplificata anche dal fenomeno della confluenza con cui si è arrivati a « trasferire » fino a quattro disegni di legge di conversione all'interno di un quinto disegno di legge di conversione (cosiddetti decreti *matrioska*). Un fenomeno che stravolge i procedimenti parlamentari e che è stato prontamente stigmatizzato dal Presidente della Repubblica e che, però, continua a riproporsi ogniqualvolta il Governo decide di « accelerare » i tempi di

adozione dei provvedimenti necessari per l'attuazione del proprio indirizzo politico.

Le aberrazioni dell'istituto, infatti, sono giunte a interessare la stessa legge di conversione, che spesso vede i propri contenuti arricchiti di disposizioni del tutto estranee e inconferenti rispetto al decreto-legge, spesso introdotte dallo stesso Governo, sia pure per il tramite della propria maggioranza. Quest'ultima, tuttavia, più che rappresentare una causa del carattere spesso irrazionale e disordinato della legislazione ne rappresenta l'effetto, poiché è la diretta conseguenza della compressione degli spazi della legislazione parlamentare.

Ma è anche sul piano dell'efficacia temporale che il decreto-legge si rivela ormai distante dal testo costituzionale. Le sue disposizioni sono infatti caratterizzate da costanti rinvii a fonti di rango secondario che il Governo o singoli Ministri sono spesso chiamati ad approvare in termini incerti o, comunque, molto estesi, a dispetto del carattere « immediato » e urgente che l'articolo 77 riconosce al decreto-legge.

La concatenazione di aberrazioni e distorsioni che interessano oggi la decretazione d'urgenza impongono un intervento di revisione costituzionale volto a riprimettrare ef-

ficacemente l'istituto. Per questa ragione il presente disegno di legge di revisione costituzionale si propone di riportare la decretazione d'urgenza nell'alveo che la Costituzione gli ha inteso riservare, in particolare prevedendo che: *a)* i contenuti di un decreto-legge non convertito non possano confluire in un disegno di legge di conversione di un altro decreto-legge; *b)* le disposizioni del decreto-legge non devono richiedere ulteriori provvedimenti di attuazione diversi (eventualmente) dalla legge, escludendo, dunque, regolamenti governativi e decreti ministeriali e altri fonti diverse dalla legge stessa; *c)* il decreto-legge non possa che avere un oggetto specifico e omogeneo, intervenendo su una singola materia, stabilendo il divieto di ampliamento di questo da parte della legge di conversione; *d)* i limiti di cui all'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, siano elevati a rango costituzionale, superando ogni incertezza circa la loro natura interposta; *e)* la decretazione d'urgenza non possa intervenire in materia penale, in ragione della sostanziale incompatibilità tra tale materia e il carattere provvisorio del decreto-legge alla luce delle distorsioni sopra richiamate.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

## Art. 1.

1. All'articolo 77 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al terzo comma sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Le disposizioni di un decreto non convertito non possono essere approvate con una legge di conversione di un altro decreto. Il decreto-legge deve contenere misure di immediata applicazione e la loro attuazione è riservata alla legge »;

*b)* dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

« I decreti possono avere ad oggetto una sola materia e un contenuto specifico e omogeneo, che la legge di conversione non può ampliare. I decreti e le relative leggi di conversione non possono:

*a)* contenere deleghe legislative;

*b)* provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma;

*c)* rinnovare le disposizioni di decreti non convertiti;

*d)* regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;

*e)* ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento;

*f)* contenere disposizioni in materia penale ».