



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori CECCANTI, PETERLINI, D'ALIA,
THALER AUSSERHOFER e INCOSTANTE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GIUGNO 2008

Modifiche all'articolo 74 della Costituzione relative al potere di rinvio
delle leggi alle Camere del Presidente della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. – La recente vicenda degli emendamenti al decreto sicurezza *cfr.* (atto Senato n. 692), inseriti con il consenso del Governo, scavalcando sia il Presidente della Repubblica sia la Commissione affari costituzionali, ha contribuito ad evidenziare la rigidità dell'attuale meccanismo di rinvio presidenziale delle leggi che lascia al Presidente della Repubblica solo l'alternativa tra il rinvio dell'intera legge o la sua promulgazione integrale.

Il problema si pone con particolare delicatezza per le leggi di conversione dei decreti-legge.

In tal caso la Presidenza della Repubblica, che ha già dato il suo assenso alla presentazione del decreto, valutando – pur in maniera informale – sia i requisiti di necessità e urgenza sia la sua omogeneità, si trova spesso, nel caso di inserimento di ulteriori discusse disposizioni, anche per le diverse prassi tra le due Camere, a dover scegliere tra due opzioni entrambe riduttive: far decadere insieme a queste ultime disposizioni anche quelle originariamente emanate, oppure dover approvare le prime pur di non mettere in questione anche le seconde.

La prassi dei rinvii dimostra come talvolta, nei casi più gravi ed evidenti di incostituzionalità manifesta, il Presidente della Repubblica non abbia esitato a rinviare anche leggi di conversione di decreti-legge, proprio a tutela delle procedure costituzionali relative alla formazione delle leggi. Si tratta, in particolare, del caso del rinvio del Presidente Ciampi del 29 marzo 2002 della legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura. La legge di conversione ve-

niva rinviata in quanto: *a)* conteneva la proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa – nonostante fosse giacente in Parlamento un analogo disegno di legge diretto a prorogare lo stesso termine; *b)* recava numerose disposizioni eterogenee rispetto al contenuto iniziale del decreto-legge.

Non può non rilevarsi come, in questi casi, il rimedio del pur doveroso rinvio presidenziale sia – probabilmente – non proporzionato al fine che lo stesso Presidente ha in animo di ottenere. Il rinvio della legge di conversione comporta, normalmente (vi è un'eccezione nel rinvio del Presidente Ciampi del 3 marzo 2006 (atto Senato n. 3723): la legge di conversione è stata riapprovata tempestivamente, prima della decadenza del decreto-legge in corso di conversione), la decadenza (con effetto retroattivo) del decreto-legge in fase di conversione; questo accade specialmente per le (rare) ipotesi in cui il decreto-legge sia autenticamente emanato sulla base dei requisiti di necessità ed urgenza, e da ciò può derivare un diretto nocumento a coloro che sono soggetti alla situazione emergenziale per affrontare la quale il decreto non convertito è stato emanato.

Problemi analoghi si sono altresì posti anche per altre leggi come la legge finanziaria che, analogamente alle leggi di conversione, disponendo di un *iter* privilegiato, sono particolarmente esposte all'inserimento di contenuti disorganici o imprecisi o di dubbia costituzionalità.

D'altronde, la prassi degli ultimi anni rappresenta una sistematica violazione delle regole che la legge 5 agosto 1978, n. 468, ha posto a disciplina del processo di formazione del bilancio e dei documenti finanziari: l'inserimento di disposizioni estranee alle fina-

lità di fissazione delle linee generali di politica finanziaria contribuisce a sovraccaricare eccessivamente, e quindi a snaturare il principale strumento di indirizzo politico. Per questo, la facoltà, riconosciuta al Presidente, di rinviare alle Camere le sole disposizioni ritenute di dubbia congruità, potrebbe permettere una utile riflessione su tali previsioni senza che vengano intaccati i saldi generali individuati: così facendo, l'esercizio di questo potere di rinvio parziale avrebbe altresì l'effetto di svincolare il Capo dello Stato dal timore che un rinvio totale possa, presumibilmente, condurre all'esercizio provvisorio.

Pertanto appare quanto mai opportuno che si inserisca nell'articolo 74 la possibilità per il Presidente di rinviare anche parti di una legge, analogamente a quanto previsto per il *referendum* abrogativo e a quanto può fare la Corte costituzionale, ben sapendo che questa analogia è parziale, giacché que-

ste due eventualità intervengono su una legge già perfetta, mentre la promulgazione è, evidentemente, solo una tappa all'interno del processo di formazione della legge.

Secondo la presente proposta, il Presidente della Repubblica può procedere ad un rinvio parziale se la parte non rinviata è autoapplicativa. In questo caso, potrebbe rinviare al Parlamento solo una o più parti e sarebbe tenuto a promulgare le restanti. Il rinvio parziale servirebbe quindi, in particolare, a curare una patologia che da tempo si riscontra nel nostro ordinamento: l'inserimento di parti eterogenee all'interno delle leggi di conversione dei decreti-legge e delle leggi finanziarie, per beneficiare della corsia preferenziale ad esse garantita.

Come per altre norme costituzionali, la norma costituirebbe, pertanto, un deterrente contro tentazioni di forzatura da parte delle maggioranze parlamentari.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 74. Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare una legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Il Presidente della Repubblica può richiedere una nuova deliberazione limitatamente ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere. In tal caso procede alla promulgazione della parte che non ha costituito oggetto del rinvio.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, o le sue parti rinviate, il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione».