

Giovanna Pistorio*

La decretazione d'urgenza

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'abuso quantitativo e la degenerazione qualitativa della decretazione d'urgenza – 3. Le novità sul decreto-legge – 4. Le novità sulla legge di conversione – 4.1 Emendabilità della legge di conversione e rinvio presidenziale – 5. Gli interventi contenitivi “indiretti” – 6. Profili problematici

1. Premessa

La proposta di modifica dell'art. 77 della Costituzione, delineata nella delibera legislativa di riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”, si configura come una forma di «costituzione-bilancio»¹, che riconosce valore costituzionale ai vari limiti, formali e sostanziali che, nel tempo e da più fronti, sono stati introdotti per arginare il patologico ricorso alla decretazione di urgenza.

Come noto, infatti, la discrasia tra il modello ideale di decreto-legge pensato dai costituenti e il ricorso effettivo a tale strumento, determinando, da un lato, una grave lesione alla certezza del diritto, a causa di una produzione normativa instabile, caotica e spesso disordinata e dall'altro un preoccupante squilibrio tra Governo e Parlamento, tutto proteso a favore del primo, ha reso indispensabile «la tessitura di una rete di contenimento»², fatta di interventi legislativi, decisioni costituzionali e moniti presidenziali, orientati a ripristinare il modello *secundum Constitutionem*.

In tale contesto, si inserisce la delibera di riforma che, “costituzionalizzando” detti vincoli procedurali e di contenuto e, in parte e sia pur indirettamente, attraverso il superamento del bicameralismo perfetto e il c.d. voto a data certa, tende a ridurre, se non a combattere definitivamente, l'abuso della decretazione d'urgenza.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi Roma Tre.

¹ Così, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 14 s.

² Così, S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d'urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *forumcostituzionale*, 2015, 3.

Per comprendere se gli strumenti di intervento prescelti dal legislatore costituzionale si attagliano effettivamente alla patologia del caso, occorre ricostruire le origini, gli sviluppi, le distorsioni di quel fenomeno che hanno portato a “normalizzare” uno strumento (pensato come) eccezionale.

2. *L'abuso quantitativo e la degenerazione qualitativa della decretazione d'urgenza*

Già sul finire degli anni Settanta, si cominciava ad assistere a quel processo di metamorfosi del decreto-legge, divenuto nel tempo, non solo fonte ordinaria e non più eccezionale, ma concorrenziale con la legge del Parlamento. A fronte di tale fenomeno si temeva addirittura che il decreto-legge potesse trasformarsi in uno strumento alternativo e privilegiato rispetto alla fonte legislativa, perché rafforzato «dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività [...] e impone un corso rapido»³.

Il decorso del tempo ha confermato detti timori.

Vari fattori, tra i quali l'indebolimento delle maggioranze governative⁴, il mal funzionamento del circuito politico Governo-Parlamento⁵ e dunque la maggiore instabilità politica hanno reso sempre più necessario il ricorso al decreto-legge, come «strumento ordinario di legiferazione»⁶, accanto «o addirittura in sostituzione di quello parlamentare»⁷, configurandosi come una sorta di disegno di legge rinforzato dall'urgenza⁸. Nulla è cambiato,

³ Così, A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX.

⁴ Così, cfr., G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990, 178 ss.

⁵ In tal senso, si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 274.

⁶ Così, G.F. CIAURRO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1988, 831 ss.

⁷ Per tale orientamento, cfr. F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e Società*, 1989, 425 ss.

⁸ In tal senso, cfr. F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1994, 3232 ss.; A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, Napoli, 2009, 10 ss. Sulle ragioni politiche che hanno determinato un incremento esponenziale della decretazione d'urgenza negli anni Novanta, cfr. A. PACE, *Divagazioni sui decreti-legge non convertiti*, in *Pol. del diritto*, 1995, 396; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, voce *Legge (Atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 123. Si segnala, a scopo meramente esemplificativo, qualche dato statistico: nel 1994 i decreti-legge emanati sono stati 327, nel 1995, 296 e nel 1996, con una media di quasi un decreto al giorno, ben 361. Sintomatico dell'evidente instabilità politica, il “seguito” di tali decreti: sono gli anni in cui le percentuali

più di recente, tanto da spingere a ritenere che, nel corso delle ultime due legislature, vuoi per lo stato grave e permanente di crisi economica, vuoi per una consapevole volontà politica, il Governo «si è definitivamente impadronito della funzione legislativa»⁹. Nella legislatura in corso, la decretazione d'urgenza «si è indiscutibilmente affermata come lo strumento normativo principale, sia perché l'incidenza quantitativa delle leggi di conversione sul totale delle leggi è più che raddoppiata, attestandosi al 60 per cento [...], sia perché gli “spazi normativi” dei provvedimenti di urgenza hanno raggiunto il 65,8 per cento del totale»¹⁰.

Come noto, la patologia del decreto-legge non si è sviluppata solo da un punto di vista quantitativo, ma ha determinato una più grave e deleteria degenerazione qualitativa¹¹. Molteplici e di diversa forma le distorsioni mediante le quali il decreto-legge «reale» si è allontanato da quello «ideale»¹². Basti pensare ai decreti-legge emanati per fronteggiare le più disparate situazioni contingenti, «intervenedo a mo' di provvedimenti-tampone, senza badare assolutamente alla *qualità* del prodotto normativo»¹³. Si pensi – a titolo di mero esempio dei «troppi e troppo gravi episodi di violenza al diritto [...], realizzati con decreto-legge»¹⁴ – alle “catene” di decreti-legge che si sono susseguite per lunghi anni, o addirittura alla duplicazione di norme di identico contenuto in più “catene” di decreti; a decreti-legge che hanno abrogato decreti-legge adottati poco prima al solo fine di emendarli;

di conversione dei decreti-legge non raggiungono il 20%, mentre quelle di reiterazione superano il 75%.

⁹ Così, R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, 18.

¹⁰ Così, P. SISTO, Relazione all'Assemblea della I Commissione permanente del Senato (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), del 27 marzo 2014, 2.

¹¹ D'altra parte, dietro la degenerazione qualitativa conseguente alla sostanziale appropriazione del potere normativo da parte di Governo si cela una profonda crisi del sistema delle fonti ed in particolare della legge, quale fonte del diritto per antonomasia dello Stato moderno (F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit.). Sul punto, cfr. A. CELOTTO, voce *Decreto-legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur. treccani*, 2001, 6, secondo il quale in un contesto in cui «la legge si è dimostrata sempre più inadeguata a svolgere il ruolo di fonte-guida del sistema essendo affiancata e aggredita da altre fonti», il massiccio ed improprio ricorso alla decretazione d'urgenza si è rivelato devastante non solo sul sistema delle fonti, ma anche sulla forma di governo, «venendo profondamente modificato l'assetto delineato nella costituzione formale: si è assistito ad un vero e proprio capovolgimento di ruoli tra Governo e Parlamento, con squilibri e scompensi nella separazione dei poteri e forti impatti su altri valori costituzionalmente tutelati».

¹² In tal senso, cfr. S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d'urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, cit., 4.

¹³ Così, A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, cit., 12.

¹⁴ Così, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1996, 4.

all'emanazione nello stesso decreto di due norme che modificavano in maniera poco dissimile una stessa disposizione precedente; a decreti-legge che hanno abrogato norme già abrogate o che hanno emanato norme già in vigore o che hanno modificato atti aventi natura regolamentare, al fine di usufruire dell'*iter* di produzione più semplice ed immediatamente produttivo di effetti del decreto-legge, rispetto al più lungo e farraginoso procedimento regolamentare¹⁵. Per non parlare, poi, dei sempre più gravi e preoccupanti vizi formali che, per lunghissimo tempo, hanno attanagliato la decretazione d'urgenza. Si pensi ai decreti-legge emanati (e convertiti) nonostante l'evidente mancanza dei casi straordinari di necessità ed urgenza, quali presupposti indefettibili che ne avrebbero dovuto condizionare l'adozione; ai decreti-legge c.d. *omnibus*, vale a dire contenenti disposizioni eterogenee e disparate, soltanto «accomunate dalla necessità di entrare subito in vigore»¹⁶.

Impellente, in tale contesto, l'esigenza di interventi contenitivi, di vario tipo.

A livello politico, si rammentano le numerose, ma scarsamente produttive di effetti, promesse dei vari Presidenti del Consiglio nel corso delle proprie dichiarazioni programmatiche dinanzi alle Camere e i molteplici interventi presidenziali volti a stigmatizzare l'abnorme ricorso a decreti profondamente eterogenei.

A livello normativo, è la legge n. 400 del 1988, all'art. 15, ad individuare una serie di limiti contenutistici e funzionali al decreto-legge¹⁷.

A livello giurisdizionale, dopo una certa ritrosia nel sindacare i vizi formali del decreto-legge, probabilmente giustificata dall'opportunità di astenersi da valutazioni squisitamente discrezionali, proprie del circuito politico, è proprio il giudice delle leggi a garantire reali effetti di contenimento, in

¹⁵ Più approfonditamente sul punto, cfr. A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, cit., 10 ss.

¹⁶ Così, P. VIPIANA, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d'urgenza*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015, 126.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 15, comma 2, «Il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; 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». Il successivo comma prevede poi che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

grado di frenare quasi miracolosamente alcuni abusi del decreto-legge¹⁸.

¹⁸ Basti pensare alla prassi della reiterazione, scomparsa solo a seguito della sentenza n. 360 del 1996 con cui la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità sulla base dell'assunto che «il decreto-legge iterato o reiterato – per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza indurre variazioni sostanziali – lede la previsione costituzionale sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere “straordinario” dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata». Ancor più clamorosi – tenuto conto degli orientamenti ondivaghi e contraddittori della giurisprudenza costituzionale sulla natura della legge di conversione, ora considerata novativa e dunque in grado di sanare qualsiasi vizio (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 108 del 1986, 243 del 1987, 808, 810, 1033 e 1060 del 1988, 419 del 2000 e 29 del 2002) ora di mera convalida e quindi incapace di emendare il decreto-legge adottato, pur in assenza di casi di straordinaria necessità ed urgenza (a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, però, la Corte ha ammesso la possibilità di sindacare il vizio dei presupposti di necessità ed urgenza, almeno nei casi di «evidente mancanza», anche successivamente all'avvenuta conversione, negando dunque l'efficacia sanante della legge di conversione e configurando la mancanza dei presupposti come vizio formale, trasmissibile alla legge di conversione, quale vizio in procedendo; poi, cfr. sentt. nn. 6, 179, 196 e 285 del 2004, 62 del 2005 e 116 del 2006) – gli effetti derivanti dalle decisioni nn. 171 del 2007 e 128 del 2008, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle norme di un decreto-legge, già convertito, per mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza.

Più di recente, con la sent. n. 22 del 2012, la Corte è intervenuta Sulla necessità che l'intero decreto-legge sia collegato al caso straordinario di necessità e urgenza che ha indotto il governo ad avvalersi dell'eccezionale esercizio della funzione legislativa – ovvero, sull'omogeneità del decreto-legge, «criterio sfuggente ed ambiguo quant'altri mai» P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. Parl.*, 2002, 408), rilevando che «l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge “deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo” [...], costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.». L'omogeneità, intesa come coerenza, è peraltro un requisito che non va circoscritto alle sole disposizioni del decreto-legge ma deve regolare l'intero procedimento che inizia con l'emanazione del provvedimento provvisorio e si conclude con la conversione in legge dello stesso. Ecco allora che «l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato [...] a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione», pena l'illegittimità «per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (poi, cfr. sentt. nn. 34 del 2013, 32 e 251 del 2014, 145 e 154 del 2015).

3. *Le novità sul decreto-legge*

Numerosi e di diversa natura, dunque, i tentativi di contenimento dell'uso parossistico della decretazione d'urgenza, che la delibera di riforma "Renzi-Boschi" intende elevare a rango costituzionale.

La *ratio* sottesa a siffatta esigenza è facilmente intuibile: assicurare maggiore certezza del diritto a molteplici soluzioni, già in parte adottate, ma ancora potenzialmente instabili, in quanto legate a fattori contingenti e mutevoli, quali orientamenti giurisprudenziali e/o politico-istituzionali¹⁹.

Molte le aspettative, ancora incerti e in parte problematici gli effetti.

Quanto al decreto-legge, diversi i limiti contenutistici.

Innanzitutto, l'art. 77, comma 1, Cost., prevede espressamente che l'eventuale esercizio della funzione legislativa debba essere delegata al Governo *con legge*, escludendo dunque che si possa ricorrere al decreto-legge²⁰. La dottrina, peraltro, era già unanime nell'escludere siffatta possibilità sia rilevando la necessità che il soggetto delegante debba necessariamente essere distinto dal soggetto delegato, per l'esercizio delle funzioni di controllo ad esso spettante²¹, sia perché sarebbe palese la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza a fronte di «una disposizione che, prevedendo una delega, rimanda ad un atto successivo l'adozione di determinate norme invece di stabilirle essa stessa»²². Tale divieto, ricavabile anche a livello costituzionale dai casi di riserva di legge d'Assemblea, ex art. 72, Cost., è stato poi esplicitato, a livello legislativo, dall'art. 15, comma 2, lett. a), della legge n. 400 del 1988 e ribadito, in sede giurisdizionale, con sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 1998.

Rispetto ai limiti contenutistici già previsti dall'art. 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988²³ – ai quali la delibera di riforma attribuisce valore costituzionale – due sono le significative novità. In primo luogo, si consente un'eccezione al generale divieto di ricorrere al decreto-legge in materia elettorale, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, a fronte della

¹⁹ Così, A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in *federalismi.it*, 11/2016, 5.

²⁰ Sull'inutilità di siffatta precisazione, essendo «del tutto evidente, infatti, che non è ammissibile un decreto-legge per convertire in legge un (altro) decreto-legge», cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 114.

²¹ In tal senso, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, 1, 101.

²² Così, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, 274 s.

²³ Cfr., *supra*, § 2, nota n. 17 del presente lavoro.

cospicua prassi intervenuta sulla c.d. legislazione elettorale di contorno. La seconda differenza attiene al divieto di reiterazione, introdotto a prescindere dalle ragioni della mancata conversione, come suggerito dal giudice costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996 e non nei soli casi di negata conversione con il voto di una delle due Camere, come invece previsto dalla legge del 1988.

Ultima indicazione contenutistica, relativa al decreto-legge, è statuita dall'art. 77, comma 5, Cost. che, "costituzionalizzando" quanto già previsto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, stabilisce che i decreti debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo²⁴.

4. *Le novità sulla legge di conversione*

Significative e, in parte, problematiche le novità introdotte dal legislatore costituzionale sul procedimento di conversione in legge del decreto-legge.

Nessun dubbio sulla necessità – prevista nella delibera di riforma costituzionale, all'art. 77, comma 2, Cost., – che il disegno di legge di conversione deve essere presentato «alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere».

Acclarata, dunque, la possibilità che il decreto-legge possa essere adottato *in qualsiasi materia*, comprese quelle previste dall'art. 70, comma 1, Cost., vale a dire quelle per le quali il legislatore costituzionale prevede che l'esercizio della funzione legislativa debba essere necessariamente bicamerale, con un apporto paritario di Camera e Senato, occorre comprendere se un decreto-legge, emanato in materia riservata al procedimento bicamerale, debba essere convertito con legge bicamerale o se, invece, la legge di conversione sia sempre e necessariamente una legge monocamerale.

Dubbi e difficoltà interpretative scaturiscono dalla formulazione del novelato art. 77 Cost., come previsto nella delibera legislativa di riforma costituzionale ed, in particolare, dal combinato disposto dei commi 2 e 6. Quest'ultima statuizione prevede infatti che «l'esame, a norma dell'art. 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato

²⁴ Vero è che, in via interpretativa, è facilmente intuibile l'intenzione del legislatore, ma sarebbe stato preferibile precisare esplicitamente che i decreti di cui all'art. 77, comma 7, Cost., sono decreti-legge e non anche decreti legislativi delegati, cui si riferisce l'art. 77, comma 1, Cost. Segno ulteriore «della scarsa qualità del testo legislativo» secondo E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., 115.

della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione».

L'interpretazione meramente letterale delle due disposizioni indurrebbe a ritenere che, pur riconoscendo la possibilità di adottare decreti-legge in tutte le materie, senza preclusione alcuna, la legge di conversione debba seguire necessariamente il procedimento monocamerale, essendo consentita al Senato *solo* la possibilità di apportare proposte di modificazioni al testo²⁵. Militano a sostegno di tale tesi l'obbligo di presentazione del disegno di legge alla Camera dei deputati, anche nelle materie in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, e la mancata indicazione della legge di conversione nell'elenco di cui all'art. 70, comma 1, Cost.²⁶.

Tuttavia, almeno tre considerazioni ostano a siffatta interpretazione.

In primo luogo, la *ratio* sottesa alla delibera di riforma costituzionale. La lettura dei lavori preparatori sembrerebbe indurre a ritenere che il procedimento di conversione dei decreti-legge sia duplice, a seconda della materia oggetto del decreto-legge²⁷. Qualora il provvedimento provvisorio venga adottato in una delle materie *ex* art. 70, comma 1, Cost., la relativa legge di conversione dovrebbe necessariamente seguire il procedimento bicamerale, per garantire il necessario apporto paritario di Camera e Senato. Il decreto-legge emanato in tutte le altre materie invece dovrebbe essere convertito seguendo il procedimento monocamerale, con la possibilità per il Senato di avanzare solo proposte di modificazioni, con le modalità e la tempistica previste dall'art. 77, comma 6, Cost.

A ciò si aggiunge un'inevitabile antinomia di carattere sistematico. Se la legge di conversione dovesse seguire sempre il procedimento monocamerale, sarebbe sufficiente adottare un decreto-legge in una di quelle materie *ex* art. 70, comma 1, Cost., per eludere l'obbligo di seguire il procedimento bicamerale. Tale strategia avrebbe evidenti ripercussioni sulla decretazione d'urgenza, alla quale (forse) si ricorrerebbe in modo ancor più massiccio e scorretto rispetto all'abuso a fronte del quale il legislatore

²⁵ In tal senso, cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 19.

²⁶ Sulla plausibilità di siffatta interpretazione e sulle davvero problematiche conseguenze che ne potrebbero derivare, cfr. D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, cit., 3.

²⁷ Si veda, in proposito, la Relazione all'Assemblea del Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, on. F.P. Sisto.

costituzionale interviene con la proposta di modifica in esame²⁸.

Infine, un elemento testuale. L'art. 70, comma 1, ultima parte, Cost. prevede che tutte le leggi bicamerali possono essere modificate, abrogate o derogate *solo da altre leggi bicamerali*. Inevitabile la violazione di siffatta disposizione ogniqualvolta un decreto-legge intervenisse per disciplinare una delle materie riservate al procedimento bicamerale, configurando la legge di conversione come legge necessariamente monocamerale²⁹.

Tali riflessioni inducono a privilegiare l'interpretazione a favore della duplicità del procedimento di conversione, in base alla materia oggetto del decreto-legge.

4.1 Emendabilità della legge di conversione e rinvio presidenziale

Sul procedimento di conversione del decreto-legge, due, gli interventi con cui, con il progetto di riforma, si intende "costituzionalizzare" moniti presidenziali, in parte avallati dalla successiva giurisprudenza costituzionale.

Quanto all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione, esclusa la plausibilità di una preclusione assoluta³⁰, si introduce, nell'ultimo comma dell'art. 77 Cost., un divieto espresso di «disomogeneità sopravvenuta del decreto-legge attraverso la legge di conversione»³¹, consentendo – come ammesso, peraltro, dalla giurisprudenza della Corte³² – l'introduzione di emendamenti ed articoli aggiuntivi, purché omogenei al contenuto o alle finalità del decreto-legge, a pena di invalidità della legge di conversione *in parte qua*.

Quanto poi al termine previsto per la conversione in legge, si aggiunge la possibilità di un differimento da sessanta a novanta giorni – sia nell'art. 77, comma 3, sia nell'art. 74 Cost. – a fronte di un eventuale rinvio presidenziale della legge di conversione.

Di non poco momento le perplessità di chi ritiene che posticipare di

²⁸ In tal senso, cfr. P. VIPIANA, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d'urgenza*, cit., 130.

²⁹ Così, R. ROMBOLI, *Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale e ipotesi di revisione dell'art. 77 Cost.*, cit., 2 ss. E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 ss.

³⁰ Come invece proposto da A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 140.

³¹ Così, T. GROPPI, A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, 2015, 361 ss.

³² Si veda, *supra*, § 2, nota n. 18 del presente lavoro.

altri trenta giorni il termine per la conversione in legge implichi un prolungamento, eccessivo e preoccupante, di quegli effetti già «permanenti che i decreti legge, a dispetto della loro provvisorietà, determinano»³³.

Due le questioni delicate e problematiche che hanno indotto, però, con ogni probabilità, il legislatore costituzionale a prevedere siffatto differimento.

In primo luogo, il dubbio interpretativo sorto, in passato, tra l'inammissibilità, in astratto, del potere di rinvio presidenziale sulla legge di conversione e i diversi rinvii verificatisi nella prassi³⁴.

Poco convincente l'orientamento di chi negava, in assoluto, l'esercizio del potere di rinvio sulla legge di conversione, ritenendo che avrebbe determinato un *mero doppione del controllo parlamentare*³⁵, né persuasiva la tesi di chi adduceva la *brevità del termine di conversione*³⁶, come unica e sempre ostativa causa all'esercizio del potere, posto che l'eventuale approvazione della legge di conversione con netto anticipo rispetto ai sessanta giorni non avrebbe in ogni caso determinato alcun pregiudizio all'iter procedurale. Ben più ragionevole, dunque, circoscrivere l'inammissibilità del potere alle sole ipotesi in cui l'approvazione parlamentare o lo stesso rinvio si fossero verificati l'ultimo giorno utile. Innegabile, in tal caso, ritenere che il rinvio, non consentendo una nuova deliberazione delle Camere, si trasformi da impedimento temporaneo in veto assoluto³⁷.

È in tale contesto che si inserisce la previsione, nella delibera di riforma, di un differimento, di trenta giorni, del termine previsto per la conversione, qualora il Capo dello Stato decida di esercitare il potere di rinvio. Detto differimento dovrebbe d'ora in poi escludere che il Presidente della Repubblica, a fronte dell'effettiva impossibilità per le Camere di esprimersi nuovamente sulla legge entro i sessanta giorni di efficacia del decreto, si trovi di fronte alla difficile alternativa tra rinviare, determinando, però, la decadenza del decreto o, nonostante eventuali dubbi di legittimità o merito, rinunciare all'esercizio del potere di rinvio sulla legge di conversione. Quest'ultima, la via percorsa in più occasioni, ma non senza perplessità. Anzi, proprio le molteplici incertezze che attanagliavano il Capo dello Stato hanno indotto alla c.d. «promulgazione con motivazione» (anche

³³ Così, M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, 1 s.

³⁴ Basti pensare ai cinque rinvii durante la presidenza Cossiga, i quattro, durante la presidenza Scalfaro e i due durante la presidenza Ciampi.

³⁵ Come rilevato da L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 564.

³⁶ Sul tema, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ed., Padova, 1976, 708.

³⁷ In tal senso, cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 247 ss.

definita «promulgazione dissenziente» o «promulgazione con riserva»³⁸), vale a dire, una promulgazione accompagnata da comunicazioni ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, al fine di indicare le ragioni sottese al mancato rinvio e, alle volte, di invitare a riflettere e ponderare, in sede di conversione, sull'ammissibilità degli emendamenti proposti³⁹. Tuttavia, il ricorso a tale strumento, sia pur orientato a mitigare gli effetti di una difficile scelta, ad evitare la decadenza del decreto e forse anche un'eccessiva intromissione nell'esercizio della funzione legislativa, ha contribuito ad indebolire, in maniera inevitabile e palese, non solo il potere di rinvio – troppe volte richiamato ma scarsamente utilizzato – ma, in un contesto più ampio, il ruolo e la funzione di garanzia del Capo dello Stato nel circuito istituzionale⁴⁰.

Si auspica dunque che, incidendo anche su tale questione, il differimento del termine per la promulgazione possa “restituire” valore ed importanza alla funzione di controllo esercitata dal Presidente della Repubblica, consentendogli di espletare un controllo più efficace sulla legge di conversione. Il tutto, però, con equilibrio e ragionevolezza. Senza creare un vero e proprio «obbligo giuridico di rifiutare, a monte, la firma del decreto-legge, ove [il Presidente] lo ritenga per qualsiasi motivo viziato»⁴¹, né rendere eccessivamente labile il confine che intercorre tra il sindacato del Presidente in sede di promulgazione e il sindacato della Corte in sede di giudizio di costituzionalità, consentendo che il primo sconfini in una «forma di controllo preventivo di manifesta incostituzionalità della legge di conversione»⁴².

5. *Gli interventi contenitivi “indiretti”*

Se è vero, poi, che una delle ragioni per le quali il Governo ha abusato

³⁸ Così, V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri-Quaderno 2010*, 2011, 30.

³⁹ Più approfonditamente, cfr. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Riv. AIC*, 1/2011, 10; A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria?*, in *Forum di Quad. cost.*, 1 luglio 2002; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 214. I. PELLINZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011.

⁴⁰ Per tale orientamento, cfr. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Riv. AIC*, 2/2014, 14.

⁴¹ In tal senso, cfr. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, cit., 2.

⁴² Su tali perplessità, cfr. A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, cit., 12.

del decreto-legge va ricercata nella celerità dell'iter di formazione e nella immediata operatività della disciplina da esso prevista, anche il *solo superamento del bicameralismo perfetto*, introdotto con la delibera di riforma costituzionale, dovrebbe di per sé consentire una riduzione di quell'alluvionale ricorso alla decretazione d'urgenza⁴³. Basti pensare che, con riguardo al procedimento legislativo, la differenziazione di ruoli e funzioni tra Camera e Senato dovrebbe ridurre (*rectius*, è auspicabile che riduca) le tortuose, disordinate e farraginoso lungaggini parlamentari per garantire un iter legislativo procedurale più snello ed agevole.

Se è vero inoltre che anche la mancanza di strumenti alternativi necessari per garantire al governo di realizzare efficacemente il proprio programma è una delle cause che ha spinto a denunciare «l'emergenza infinita»⁴⁴, sottesa all'incremento esponenziale della decretazione d'urgenza, il *procedimento a data certa*, previsto dall'art. 72, comma 7, Cost., introdotto con la delibera di riforma costituzionale, dovrebbe rafforzare la posizione del governo in parlamento e allo stesso tempo evitare l'uso, anzi l'abuso, politicamente e costituzionalmente scorretto del decreto-legge⁴⁵.

Detto procedimento consente infatti al Governo di chiedere alla Camera dei Deputati «che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno». Qualora, nei successivi cinque giorni dalla richiesta, la Camera accetti la proposta, essa dovrà pronunciarsi in via definitiva entro settanta giorni. È escluso il ricorso a tale procedimento per le materie di cui all'art. 70, comma 1, Cost. – vale a dire quelle riservate alla competenza delle leggi c.d. bicamerali, rispetto alle quali è richiesto un apporto paritario di Camera e Senato – per le leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e di indulto e di bilancio.

Nessun dubbio nel ritenere che la *ratio* sottesa alla previsione dell'istituto in esame va ricercata nell'esigenza di incrementare i poteri governativi per far fronte a quella presunta debolezza del governo in parlamento, annoverata, peraltro, tra le cause principali di abuso della decretazione d'urgenza. Inoltre, assicurare una sorta di “corsia preferenziale” a quei disegni di legge considerati “essenziali” all'attuazione del programma di governo dovrebbe sortire, almeno in teoria, significativi effetti deflattivi

⁴³ In tal senso, cfr. D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Rivista AIC*, giugno 2015, 6.

⁴⁴ Si veda il volume *L'emergenza infinita* a cura di A. Simoncini, Macerata, 2006.

⁴⁵ In tal senso, cfr. R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 4/2016, 14.

sul ricorso al decreto-legge, spingendo l'Esecutivo ad avvalersi di uno strumento ad esso alternativo⁴⁶.

Maggiori perplessità si hanno però nel contestualizzare siffatto procedimento in una prospettiva di più ampio respiro: se alcuni ritengono che il nuovo impianto costituzionale – in cui il voto a data certa ricopre indubbiamente un ruolo significativo – implica un eccessivo potenziamento del governo a scapito della dialettica parlamentare⁴⁷, altri assolvono risolutivamente l'intero progetto di revisione dall'«accusa di voler piegare il sistema ad una svolta autoritaria» ed escludono che possa parlarsi tanto di uno strapotere governativo, quanto di un indebolimento delle misure di garanzie, rilevando che «il potere di approvazione dei provvedimenti dell'Esecutivo resta pur sempre affidato in via definitiva alla Camera dei Deputati rappresentativa del popolo e il Governo stesso rimane subordinato alla fiducia della medesima»⁴⁸.

D'altra parte, resta comunque una valutazione assolutamente discrezionale e di indubbia natura politica la scelta della Camera di seguire il procedimento speciale invocato dal Governo. Nulla esclude, dunque, che siffatto procedimento, lungi dal sortire gli effetti sperati, non trovi adeguata applicazione⁴⁹. Le numerose incognite che si celano dietro tale procedimento inducono infatti a riflettere sull'effettivo utilizzo dello stesso. Deprecabile, ma realistico che il presupposto che ne consente il ricorso si possa prestare ad abusi: difficile ed inequivocabilmente soggettivo definire un disegno di legge «essenziale per l'attuazione del programma di governo». Anzi, siffatta clausola, piuttosto generica, attribuisce al governo un ampio, discutibile e allarmante margine di intervento, se solo si pensa a quali conseguenze ha portato l'interpretazione disinvolta di una formula assai vaga come quella della «straordinaria necessità ed urgenza»⁵⁰. Si discute

⁴⁶ C'è chi ritiene peraltro che la compresenza dei due istituti sarebbe «oltre che inutile, francamente eccessiva»: il primo [il procedimento a data certa] esclude il secondo, potendo provocarne la conseguente eliminazione» (R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 22).

⁴⁷ In tal senso, cfr. G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2014.

⁴⁸ Così, D.A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale: una sorpresa positiva*, in *Rivista AIC*, aprile 2014, 1.

⁴⁹ Molto dipenderà anche dalla disciplina di attuazione, come rilevato da A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, cit., 6 s.

⁵⁰ In tal senso, cfr. G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della Costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della*

poi sulla possibilità, o meglio sull'opportunità politica, per la Camera dei Deputati di modificare un disegno di legge ritenuto «essenziale» per l'attuazione del programma di governo⁵¹ e sulla eventualità, già vagliata e deprecata in sede di discussione sulla novella costituzionale⁵², che detto disegno possa essere «combinato sistematicamente all'uso della questione di fiducia, dando legittimazione a prassi mortificanti il dibattito parlamentare»⁵³.

A ciò si aggiunge l'eventuale trasformazione del procedimento “a data certa” in procedimento “a data sperata”, qualora decorra infruttuosamente il termine costituzionalmente previsto (settanta giorni, prorogabili per altri quindici «in relazione ai tempi di esame della commissione, nonché alla complessità del disegno di legge», *ex art. 72, comma 7, Cost.*), senza che la Camera si sia pronunciata in via definitiva. Il mancato rispetto del termine pare infatti sanzionabile in sede politica, ma insindacabile in sede giurisdizionale⁵⁴. Una siffatta eventualità non solo metterebbe in discussione il carattere essenziale dello stesso procedimento a data certa, ma comprometterebbe seriamente le conseguenze deflative della decretazione d'urgenza, se e nella misura in cui esse, come da più parti auspicato, si realizzassero come effetti indiretti del novellato articolo 72, comma 7, Cost.

6. Profili problematici

Di due tipi le perplessità suscitate dalla proposta di riforma costituzionale dell'art. 77 della Costituzione.

A livello formale, il testo è complicato, è farraginoso, in alcune parti poco chiaro e suscettibile di più (di troppe) interpretazioni⁵⁵. Sarebbe stato

Camera dei Deputati, in *Osservatorioic*, 3/2014, 4.

⁵¹ In tal senso, cfr. T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *federalismi.it*, 5/2016, 3.

⁵² In tal senso, cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 16 s., secondo il quale sarebbe stato opportuno escludere in maniera espressa la possibilità per il Governo di abbinare al procedimento a data certa con la presentazione della questione di fiducia, essendo «proprio questo binomio a costituire la strettoia più odiosa per la libertà di decisione parlamentare».

⁵³ Così, A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, cit., 7.

⁵⁴ Per tale orientamento, cfr. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 12.

⁵⁵ D'altra parte, anche molte altre parti del testo di riforma sono state oggetto di siffatte critiche, finanche a ritenere che nella delibera legislativa vi sono «scelte viziate da veri e propri errori di sintassi costituzionale» (E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi*

indubbiamente più opportuno riformulare per intero la disposizione costituzionale, ricostruendo prima gli aspetti contenutistici e i vincoli procedurali del decreto-legge, poi quelli della legge di conversione, piuttosto che modificare in maniera composita e complessivamente caotica la struttura esistente. Non può sottacersi peraltro un'ultima considerazione, sì meramente stilistica, ma che indubbiamente avrebbe reso il testo più chiaro e dimostrato l'intervento riformatore più consapevole: si è persa l'occasione per uniformare la terminologia utilizzata nella disposizione: prima *provvedimenti provvisori con forza di legge* (già secondo comma, ora anche nuovo quarto comma), poi *decreti* (primo, terzo e nuovo quinto comma), e infine, ricorrendo, nell'ultimo comma, al sintagma *decreto legge*, senza trattino, sembra davvero ci sia dimenticati dell'importanza che si cela dietro l'ibridismo dell'espressione: acclarato che i decreti-legge «non sono né decreto, né legge, ma partecipano dell'uno e dell'altra, anzi più propriamente, sono dei decreti che diventano leggi: *il tratto di unione tra le due parole denota precisamente il passaggio dall'una all'altra forma*»⁵⁶.

A livello sostanziale, due gli aspetti positivi della riforma, per lo più offuscati però da una perplessità piuttosto significativa.

Probabile e politicamente auspicabile che il superamento del bicameralismo perfetto e l'iscrizione prioritaria con voto a data certa rendano meno indispensabile il ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza.

Nessun dubbio sull'opportunità di elevare a rango costituzionale i limiti imposti dagli interventi contenitivi di origine legislativa, giurisprudenziale, presidenziale. Anzi, la revisione proposta appare, in tal senso, non solo opportuna, ma necessaria ed indefettibile. D'altra parte, diversi sono gli effetti se il vincolo deriva da «un atto avente la medesima forza di legge della disposizione limitante»⁵⁷. Pregevole ed indiscussa, dunque, la *ratio* sottesa al maggior e più efficace irrigidimento dei vincoli attinenti alla decretazione d'urgenza.

Forse, però il riformatore costituzionale, coadiuvato da una più energica dose di coraggio, avrebbe potuto intervenire più incisivamente sulla disposizione in esame. Probabilmente eccessiva la proposta di un emendamento integralmente soppressivo dell'art. 77 Cost., pur consapevoli, in una

e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo), in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2015) e persino «qualche improvvisazione concettuale ed una notevole inadeguatezza tecnica» (U. DE SIERVO, *Una legge che deve migliorare*, in *La Stampa*, 14 ottobre 2015).

⁵⁶ Così, V. DI SALVO, voce "Legge", in *Digesto italiano*, anno 1902, 290 (corsivo aggiunto).

⁵⁷ Così, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., 114.

prospettiva comparata, della non necessarietà dell'istituto per sopravvivere nel sistema delle fonti⁵⁸. Più ragionevole ed equilibrata la proposta di vincolare il ricorso alla decretazione d'urgenza a limiti più stringenti, traendo spunto, per esempio, dal progetto finale della Bicamerale D'Alema, ove si ipotizzava di circoscrivere a casi, o meglio, a materie tassativamente prescritte, quali «sicurezza nazionale, pubbliche calamità e norme finanziarie» (art. 99)», l'esercizio della funzione normativa del Governo⁵⁹.

D'altra parte, se la ragione del male consiste nell'aver normalizzato l'eccezionale, consentendo di fatto il ricorso, anche piuttosto frequente, a decreti-legge sorretti da condizioni di necessità ed urgenza, finanche apprezzabili, ma solo da un punto di vista meramente politico, forse sarebbe stato più efficace intervenire in modo più significativo sui presupposti, per garantire che solo in casi straordinari di necessità reale ed emergenza oggettiva, a fronte di contingenze stringenti ed improcrastinabili, il Governo possa avvalersi della decretazione d'urgenza. Prendendo spunto dalle note suggestioni espositiane, in base alle quali, a rigore, «i requisiti della necessità ed urgenza si riferiscono al provvedere e non (necessariamente) al contenuto del provvedimento», poiché l'art. 77 Cost., non elencando «le necessità particolari o i bisogni cui dovrebbero essere rivolti i previsti provvedimenti del Governo» legittimerebbe – come poi ha legittimato⁶⁰ – «provvedimenti necessitati ed urgenti solo in relazione a fini propostisi dal Governo», legati dunque ad una necessità «relativa» e «soggettiva», sarebbe stato opportuno cogliere l'occasione per riformulare la disposizione costituzionale, tipizzare le ipotesi di ricorso all'istituto ed imporre non già solo l'urgenza del *provvedere*, ma del *provvedimento*⁶¹.

⁵⁸ Basti pensare che la maggior parte degli ordinamenti costituzionali contemporanei – tra i quali, ad esempio, la Francia, la Germania, l'Olanda, l'Irlanda, il Regno Unito – non prevede il decreto-legge tra le fonti del diritto e quelli che lo prevedono – si pensi alla Danimarca, alla Grecia, all'Ungheria, all'Austria –, ne limitano il ricorso alla ricorrenza di presupposti davvero stringenti, riconoscendo ad esso un ruolo effettivamente marginale (cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 22). Dello stesso avviso, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 15. Più approfonditamente, cfr. A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, Bologna-Roma, 2011, 506 ss.

⁵⁹ Così, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 15.

⁶⁰ Sulla questione sul se siano state «le condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti [...] a spalancare le porte all'abuso, fornendo argomentazioni eccellenti per una interpretazione "lassista" della locuzione costituzionale» (L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 48 ss.) o la prassi e non gli studiosi (G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1988, 9), cfr. A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, cit., 129 ss.

⁶¹ Per tale orientamento, cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429*

In tal modo si rischia, invece, di non riuscire ad arginare definitivamente quella prassi che, ormai da decenni, ha dato vita ad una sorta di sdoppiamento del decreto-legge: uno, raramente utilizzato ma conforme ai presupposti prescritti dall'art. 77 Cost., ed uno più snello ed agile cui l'Esecutivo è frequentemente ricorso, *contra Constitutionem*, pur di fronteggiare situazioni politicamente emergenziali ma difficilmente riconducibili al modello ideale, pensato dai Costituenti⁶².

Unica ed ultima speranza, se e quando il *referendum* sulla riforma costituzionale dovesse avere esito positivo, non può che riporsi sulla correttezza politica ed istituzionale, affinché possa ispirare un uso ragionevole della decretazione d'urgenza.

Abstract

La delibera legislativa di riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" interviene sulla decretazione d'urgenza, restringendone l'ambito di operatività entro limiti ben più stringenti rispetto a quanto originariamente previsto dall'art. 77 Cost. In tal senso, la riforma risponde ad un'esigenza, già fortemente sentita, di ridurre il ricorso al decreto-legge, a fronte dell'abuso quantitativo e della conseguente degenerazione qualitativa verificatesi nella prassi. Molteplici gli strumenti di intervento, tra i quali: costituzionalizzare i limiti contenutistici già previsti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, limitare l'emendabilità in sede di conversione, differire il termine di promulgazione della legge di conversione, introdurre il procedimento a data certa. Molte le aspettative, ancora incerti e in parte problematici gli effetti. Si discute ancor oggi, infatti, sul se le scelte del legislatore costituzionale consentiranno effettivamente di ricondurre il decreto-legge entro la cornice dell'eccezionalità, originariamente prevista dai costituenti, o se fosse stato più opportuno optare, con maggior coraggio, per soluzioni più ardite.

del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale, cit., 22.

⁶² Per tale orientamento, cfr. A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, 362.

