

Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti

di **Daniele Chinni** – *Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi Roma Tre*

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Il “nuovo” art. 77 Cost. Le modifiche conseguenti il superamento del bicameralismo paritario.* – 2.1. *Segue. I limiti al decreto-legge.* – 2.2. *Segue. Il procedimento di conversione del decreto-legge.* – 3. *L'introduzione del c.d. voto a data certa.* – 3.1. *Segue. Il tempo del procedimento di approvazione dei disegni di legge prioritari.* – 4. *Brevissime conclusioni interlocutorie.*

1. Premessa

Il testo della riforma costituzionale approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati lo scorso 10 marzo, con modifiche rispetto a quello licenziato dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014, agisce sulla decretazione d'urgenza, per lo più mirando a rimediare agli ormai cronici abusi dell'istituto, secondo due diversi piani d'intervento: uno diretto, di modifica della disciplina di cui all'art. 77 Cost.; uno indiretto, che agisce su quella che è comunemente considerata la principale causa dell'abuso del decreto-legge – la supposta debolezza del Governo in Parlamento – istituendo il c.d. voto a data certa (art. 72, ultimo comma, nel testo revisionato). Nelle pagine che seguono si svolgeranno alcune prime considerazioni su entrambi questi piani d'intervento.

2. Il “nuovo” art. 77 Cost. Le modifiche conseguenti il superamento del bicameralismo paritario

Una prima modifica della disciplina dettata dall'art. 77 si rende necessaria in ragione del superamento del bicameralismo paritario, che reca con sé la differenziazione dei poteri di cui ciascuna Camera è titolare nell'esercizio della funzione legislativa.

Si modifica, innanzitutto, il comma 2 della disposizione costituzionale, che prescrive che il decreto-legge deve essere presentato dal Governo per la conversione in legge sempre e comunque

alla Camera dei deputati, anche nei casi in cui la funzione legislativa è attribuita dall'art. 70 Cost. a entrambe le Camere collettivamente.

Si provvede poi a stabilire, al comma 6, che «l'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazioni 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».

Nell'intenzione del legislatore costituzionale – palesata nella relazione all'Assemblea del Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, on. Sisto – il procedimento di conversione dei decreti-legge dovrebbe essere diverso a seconda della materia sulla quale verte l'atto del Governo: dunque, nel caso di decreti in materie in cui l'esercizio della funzione legislativa è attribuito paritariamente alle due Camere (c.d. decreti bicamerali), paritario dovrebbe essere anche il procedimento di conversione e, pertanto, entro i sessanta giorni di vigenza del decreto-legge dovrebbe aversi, come accade a Costituzione vigente, l'approvazione del medesimo testo da parte tanto della Camera quanto del Senato; invece, nel caso di decreti in materie diverse da quelle di cui all'art. 70, comma 1 (c.d. decreti monocamerali), si applicherebbe quanto stabilito dal citato comma 6 dell'art. 77, secondo il quale il Senato potrebbe solo proporre modificazioni al testo approvato dalla Camera dei deputati.

Senonché, a leggere il novellato testo dell'art. 77, la duplicità del procedimento di conversione – nonostante un intervento emendativo in Commissione a seguito di una osservazione espressa dal Comitato per la legislazione nel parere del 4 dicembre 2014 – non è per nulla chiara. Anzi, tutto al contrario, la disposizione *de qua* sembrerebbe prevedere un unico procedimento di conversione, nell'ambito del quale il Senato, indipendentemente dalla materia su cui verte il decreto-legge, può soltanto proporre modificazioni al testo dello stesso per come approvato dalla Camera dei deputati.

Sembra deporre in tal senso, in primo luogo, la previsione per cui il Governo deve presentare il decreto-legge alla Camera dei deputati «anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»: l'obbligatorietà della presentazione alla Camera, difatti, per un verso accomuna i disegni di leggi di conversione ai disegni di legge c.d. monocamerali – i quali ai sensi dell'art. 72, comma 2, devono appunto essere necessariamente presentati alla Camera dei deputati – e, per un altro, rende di per sé non paritaria la posizione delle due Camere, dal momento che conoscere per primi un decreto-legge, stante lo stretto lasso di tempo entro cui questo deve essere convertito, conferisce, come d'altra parte l'esperienza repubblicana insegna, una indubbia posizione di vantaggio.

In secondo luogo, a portare a credere che quello descritto dal comma 6 dell'art. 77 sia il procedimento da seguire per la conversione di *qualsiasi* decreto-legge è il tenore di tale disposizione, che sembra riferirsi a qualsivoglia disegno di legge di conversione. È vero che detto comma si apre con il richiamo all'art. 70, commi tre e quattro, che disciplinano il procedimento di esame dei disegni di legge c.d. monocamerali; ma, per come formulato, tale richiamo, più che implicare che il procedimento di conversione che si sta qui esaminando debba applicarsi nei soli

casi in cui il decreto-legge intervenga in materie c.d. monocamerali, sembra voler rendere applicabile anche al procedimento di conversione quanto stabilito dalla disposizione richiamata: ovvero, che l'esame del decreto-legge da parte del Senato è disposto quando lo richieda un terzo dei suoi componenti; che sulle proposte di modificazione del Senato si pronuncia la Camera in via definitiva; che, infine, inutilmente decorso il termine per deliberare le proposte di modifica, la legge può essere promulgata.

Se questa diversa interpretazione del novellato art. 77 Cost. è plausibile, allora è fortemente auspicabile che nel nuovo passaggio al Senato della Repubblica del disegno di legge di revisione si provveda a esplicitare quanto appare essere rimasto solo nelle intenzioni del legislatore costituzionale. Non si tratta, si badi bene, di una mera questione di chiarezza. In Assemblea Costituente, dopo aver deciso di prevedere in Costituzione l'istituto del decreto-legge, s'era convinti di averlo circondato – sono parole dell'on. Ruini – dei freni e dei limiti più efficaci che si possano pensare: l'esperienza repubblicana ha dimostrato quanto, invece, essi siano stati fragili. Ebbene, non si può affatto escludere che nella prassi venga poi seguita l'interpretazione di cui s'è dato conto, che avrebbe dalla sua il vantaggio – tutt'altro che da sottovalutare, sebbene in relazione alle materie di cui all'art 70, comma 1, difficilmente può immaginarsi il verificarsi di casi straordinari di necessità e di urgenza – di consentire una deroga all'esercizio paritario della funzione legislativa mercé il ricorso al decreto-legge.

Un'ultima osservazione sulle modifiche apportate all'art. 77 conseguenti il superamento del bicameralismo paritario, prima di passare oltre. Ai sensi del comma 6 è previsto che il Senato disponga di esaminare il decreto-legge entro trenta giorni dalla sua presentazione alla Camera. Si tratta di un termine davvero esagerato per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, perché quando il Senato chiede l'esame del decreto-legge, la Camera dei Deputati deve trasmetterlo entro quaranta giorni dalla presentazione da parte del Governo. La combinazione di questo termine temporale con quello per la richiesta di esame da parte del Senato comporta che, fino al trentesimo giorno dalla presentazione del decreto-legge, la Camera dei Deputati potrebbe non sapere se per completarne l'esame ha a disposizione sessanta giorni, perché il Senato non ha "chiamato a sé" il disegno di legge di conversione, o se invece ne ha solo quaranta, perché deve trasmetterlo all'altra Camera.

In secondo luogo, perché l'art. 70, comma 3, prevede che il Senato possa richiedere l'esame dei disegni di legge c.d. monocamerali entro dieci giorni dall'approvazione da parte della Camera. Insomma, per i disegni di legge "ordinari", il Senato ha dieci giorni dall'approvazione da parte della Camera per decidere se esaminarli o meno; per i decreti-legge, adottati in casi straordinari di necessità e di urgenza, il termine per decidere se esaminarli, sebbene riferito alla loro presentazione alla Camera e non all'approvazione da parte di quest'ultima, è di trenta giorni.

2.1. Segue. I limiti al decreto-legge

Mira invece a rimediare all'abuso del decreto-legge l'introduzione nell'art. 77 Cost. di limiti al decreto-legge, previsti dai commi 4 e 5.

In verità, si procede sostanzialmente a una “costituzionalizzazione” dei limiti che erano già posti dalla legge n. 400 del 1988. Due le differenze significative tra la disposizione di rango legislativo e la proposta di novella dell’art. 77: entrambe vietano l’adozione di decreti-legge nelle materie in cui la Costituzione prescrive la riserva d’Assemblea, ma nel nuovo testo della disposizione costituzionale espressamente si esclude l’operatività di tale divieto per la materia elettorale, limitatamente alla disciplina dell’organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, con ciò del resto ponendosi sulla scia della prassi, che ha conosciuto non pochi decreti-legge intervenuti sulla c.d. legislazione elettorale di contorno; la legge n. 400 del 1988 vieta la rinnovazione di decreti dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere, mentre il legislatore costituzionale provvede a vietare la reiterazione *tout court*, in linea del resto con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360/1996, nella quale non si fece alcuna differenziazione tra le ragioni che possono determinare la non conversione di un decreto-legge.

Con riferimento agli altri limiti al decreto-legge posti dal legislatore costituzionale, va osservato che tutti sono già implicitamente ricavabili dalla Costituzione.

È così, infatti, per il divieto di intervenire con decreto-legge nelle materie di cui al “nuovo” art. 72, comma 5, non perché la riserva d’Assemblea renda in sé impossibile l’adozione di decreti-legge, ma perché in quelle materie non è ammissibile l’utilizzo della decretazione d’urgenza stante l’esistenza di una riserva di legge formale (deleghe legislative, bilancio, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali etc.). Può peraltro segnalarsi che il “nuovo” testo riserva all’Assemblea anche l’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, di modo che il combinato disposto delle due disposizioni in esame vieta i decreti-legge di conversione di altri decreti-legge, la quale tuttavia è sempre stata ritenuta una funzione inibita ai provvedimenti *ex art. 77 Cost.*

Così è per la reiterazione di disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge – che, come si è già avuto modo di accennare, è stata dichiarata in violazione dell’art. 77 Cost. dal giudice delle leggi – o per la regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti – che è comunemente ritenuta funzione riservata dalla Costituzione alla legge parlamentare. O, ancora, per il ripristino di norme dichiarate incostituzionali per vizi non attinenti al procedimento, in virtù dell’art. 136 Cost.

Valutazioni non dissimili possono farsi in relazione al requisito della omogeneità che, ricavabile secondo alcuni in dottrina dal carattere della provvedimentalità dei decreti-legge, è stato riconosciuto dalla più recente giurisprudenza costituzionale come implicito nell’art. 77 Cost. Chiarissima, infatti, è a tal proposito la sent. n. 22 del 2012, laddove ha affermato che «l’art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza,

che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (cons. in diritto 3.3.).

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha poi provveduto a riconoscere quale implicito in Costituzione anche l'ultimo dei requisiti ora imposti al decreto-legge dal legislatore costituzionale, l'obbligo di recare «misure di immediata applicazione». Infatti, nonostante l'intuizione espositiva secondo cui la necessità di cui all'art. 77 Cost. può essere tanto la necessità del *provvedimento* quanto la necessità del *provvedere*, nella sent. n. 220 del 2013 il giudice delle leggi ha con chiarezza affermato che «i decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere “misure di immediata applicazione” (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 “Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri”). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo» (cons. in diritto 12.1.).

2.2. *Segue. Il procedimento di conversione del decreto-legge*

Infine, il legislatore costituzionale interviene sulla disciplina del procedimento di conversione in legge del decreto-legge, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e di esigenze verificatesi nella prassi.

Si prevede infatti espressamente, all'ultimo comma dell'art. 77, che «nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione dei decreti legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto». Anche in questo caso, peraltro, non si fa altro che “costituzionalizzare” l'orientamento, in qualche maniera ispirato da diversi interventi dei Presidenti della Repubblica Ciampi e Napolitano, che la Corte costituzionale ha inaugurato con la sent. n. 22 del 2012 (e poi confermato con la sent. n. 32 del 2014), riconoscendo che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario (è) imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (cons. in diritto, 4.2.). Insomma, la vera novità della disposizione in esame – se ci è consentita un'osservazione curiosa – sta nell'utilizzo, per la prima volta in Costituzione, della locuzione “decreti legge”, peraltro senza che sia adoperato il trattino, come invece era accaduto, secondo una forma che appare preferibile, nella legge n. 400 del 1988.

Decisamente innovativa, invece, è l'altra modifica al procedimento di conversione o, meglio, al tempo necessario per l'approvazione del decreto-legge. Infatti, ferma restando la regola secondo

cui i decreti del Governo devono essere convertiti in legge entro sessanta giorni, si inserisce nell'art. 74 un "nuovo" secondo comma, ai sensi del quale qualora la richiesta di nuova deliberazione da parte del Presidente della Repubblica verta su una legge di conversione di un decreto-legge «il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni». S'intende in tal modo venire incontro all'esigenza, manifestata in particolare dal Presidente Napolitano, di consentire l'esercizio del potere di rinvio anche in relazione alle leggi di conversione, senza per ciò determinare la decadenza del decreto-legge.

Di tale modifica si ha poi traccia anche nel "nuovo" art. 77 Cost., giacché al comma 3, laddove si stabilisce che i decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non convertiti in legge entro sessanta giorni, si precisa che il termine per la conversione è di novanta giorni ove ci sia stato il rinvio della legge ai sensi dell'art. 74 Cost. Si tratta di una mera ripetizione di quanto già stabilito all'art. 74 Cost., che peraltro era assente nel testo approvato dal Senato nell'agosto del 2014 e che è stata inserita dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, accogliendo un suggerimento espresso dal Comitato per la legislazione nel parere del 4 dicembre 2014.

3. L'introduzione del c.d. voto a data certa

Come si diceva in premessa, la proposta di riforma costituzionale intende agire anche su quella che è considerata la principale causa dell'abuso del decreto-legge – la supposta debolezza del Governo in Parlamento – istituendo il c.d. voto a data certa per i disegni di legge indicati dal Governo come essenziali per l'attuazione del proprio programma (art. 72, ultimo comma). Va subito segnalato, peraltro, che un effetto indiretto sulla decretazione d'urgenza potrebbe averlo anche il solo superamento del bicameralismo paritario, dal momento che – almeno sulla carta – dovrebbe essere più semplice approvare le leggi secondo l'ordinario procedimento legislativo, la cui supposta farraginosità è altra ragione per la quale si dice che i Governi cronicamente abusano del decreto-legge.

Ma prima di passare alla disciplina del c.d. voto a data certa e al suo rapporto con la decretazione d'urgenza, sia consentita una breve considerazione sulla conferma, da parte del "nuovo" art. 72, comma 3, della possibilità per i regolamenti parlamentari di stabilire «procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza», previsione che è stata sinora mal applicata dai regolamenti parlamentari e che invece, se utilizzata seriamente, avrebbe potuto avere non pochi riflessi sul ricorso al decreto-legge. Ebbene, sembra in qualche modo singolare che essa, quasi del tutto dimenticata dal diritto e dalla prassi parlamentare, venga riprodotta anche nel "nuovo" testo costituzionale che prevede l'istituto del c.d. voto a data certa: difatti, al di là delle differenze che si può anche ammettere sussistano tra i due istituti (una per tutte: l'urgenza di un disegno di legge, almeno astrattamente, potrebbe non avere a che fare con l'essentialità per l'attuazione del programma di governo, richiesta invece per il voto a data certa), è evidente come essi rispondano alla medesima esigenza, quella di approvare con celerità un disegno di legge.

Venendo ora, invece, all'istituto del c.d. voto a data certa e alla sua indiretta influenza sulla decretazione d'urgenza, va immediatamente rilevato come il legislatore costituzionale abbia escluso

che vi si possa ricorrere per i disegni di legge vertenti sulle materie di cui all'art. 70, comma 1 (materie c.d. bicamerali), mentre il decreto-legge, secondo quanto già osservato in precedenza, ben potrebbe essere utilizzato anche in questi ambiti. Si tratta di aspetto di non poco momento, poiché è facile prevedere che, se mai si dovesse ritenere essenziale per il programma di governo un disegno di legge su materie c.d. bicamerali, si opterà per il decreto-legge per avere certezza dei tempi di approvazione. Non solo, laddove non si chiarisse quale sia il procedimento di conversione per i decreti c.d. bicamerali e, poi, nella prassi venisse seguita l'interpretazione dell'art. 77 di cui si è detto nel par. 2, il ricorso al decreto-legge in tali materie consentirebbe di derogare alla competenza paritaria Camera-Senato, consentendo pertanto a quest'ultimo di soltanto proporre modifiche al testo approvato dalla prima.

3.1. Segue. Il tempo del procedimento di approvazione dei disegni di legge prioritari

La connessione tra l'istituto del c.d. voto a data certa e la decretazione d'urgenza è in qualche modo resa palese dalla circostanza per cui il tempo necessario per l'approvazione di un disegno di legge che il Governo ha indicato come essenziale per l'attuazione del proprio programma (d'ora in avanti, disegno di legge prioritario) è pressoché pari a quello per la conversione di un decreto-legge: secondo quanto stabilito dall'ultimo comma dell'art. 72 nel testo novellato, quando il Governo richieda l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno di un disegno di legge, la Camera deve deliberare entro cinque giorni sull'iscrizione ed entro settanta giorni da questa deliberazione deve pronunciarsi in via definitiva. Che tra i due tempi ci sia un evidente parallelismo viene poi a essere confermato dalle ipotesi eccezionali previste dalle due disposizioni costituzionali: infatti, il termine per l'approvazione del disegno di legge prioritario può essere differito di non oltre quindici giorni «in relazione ai tempi di esame da parte della commissione nonché alla complessità del disegno di legge», di modo che in tal caso la pronuncia definitiva deve giungere entro novanta giorni dalla richiesta del Governo; il termine per la conversione del decreto-legge, dal canto suo, può essere differito di trenta giorni – e dunque l'approvazione da parte delle Camere deve avvenire entro il medesimo termine di novanta giorni – qualora il Presidente della Repubblica abbia provveduto a rinviare la relativa legge di conversione.

Va tuttavia segnalato che, anche in questo caso, la formulazione della disposizione costituzionale non è molto felice.

Difatti, con riferimento all'eventuale esame da parte del Senato dei disegni di leggi prioritari, si stabilisce soltanto che i tempi di cui all'art. 70, comma 3, sono dimezzati, di modo che il Senato deve disporre l'esame entro cinque giorni dalla deliberazione della Camera e ha poi quindici giorni per proporre modifiche. Ciò che, però, non è chiaro, è il coordinamento con detta eventuale fase d'esame da parte del Senato e, in particolare, se quest'ultima deve avvenire entro il termine di settanta giorni o se, invece, entro quest'ultimo deve esserci soltanto l'approvazione della Camera.

Nel primo senso è, senza dubbio, la *voluntas* del legislatore costituzionale, dal momento che presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, come il Presidente della stessa ha affermato nella relazione all'Assemblea, si è modificato il testo approvato dal Senato, provvedendo

a sostituire la locuzione «votazione finale» con quella di «pronuncia in via definitiva» della Camera, utilizzata anche nel nuovo articolo 70, comma 3, e che presuppone l'avvenuto esame delle proposte deliberative del Senato.

A seguire questa interpretazione, tuttavia, vengono conseguentemente in essere altre questioni. In primo luogo, non si avrebbe alcuna indicazione circa il termine entro il quale deve intervenire la prima pronuncia della Camera, a partire dal quale poi decorre il termine per il Senato per decidere se chiedere o meno l'esame del disegno di legge.

In secondo luogo, si dovrebbe allora considerare che il tempo a disposizione della Camera per l'esame dei disegni di legge prioritari è di molto inferiore ai settanta giorni di cui alla disposizione costituzionale: se, infatti, in questo lasso temporale vanno considerati anche i venti giorni (cinque per disporre l'esame, quindici per svolgerlo) a disposizione del Senato, il termine di cui gode la Camera sarebbe necessariamente inferiore a cinquanta giorni, visto e considerato che è necessario che la stessa Camera abbia alcuni giorni durante i quali esaminare le proposte di modifica eventualmente avanzate dall'altra Assemblea.

Quanto detto sopra comporta, infine, che l'esame da parte della Camera di un disegno di legge prioritario si concluderebbe *sempre e comunque* in un termine inferiore ai cinquanta giorni; se, poi, il Senato decidesse di non prenderlo in esame, allora quest'ultimo, ai sensi dell'art. 70, comma 3, potrebbe considerarsi approvato e, pertanto, si procederebbe alla promulgazione della legge, la cui approvazione sarebbe dunque avvenuta in un termine inferiore ai settanta giorni costituzionalmente previsti.

A ritenere, invece, che nel termine dettato dalla disposizione costituzionale non va ricompreso anche l'eventuale intervento del Senato, evidentemente le citate questioni problematiche non avrebbero ragion d'essere: difatti, una volta approvato entro settanta giorni il disegno di legge prioritario da parte della Camera, o il Senato decide di prenderlo in esame e di proporre modificazioni nei termini previsti o esso potrà essere sottoposto al Presidente della Repubblica per la promulgazione.

Paradossalmente, però, non si avrebbe più una "data certa" per l'approvazione del disegno di legge, dal momento che laddove il Senato proponesse modifiche il testo dovrebbe poi tornare alla Camera, senza però che sia previsto un termine entro il quale pronunciarsi in via definitiva. Va però anche detto, a tal proposito, che, per un verso, è altamente improbabile che un disegno di legge che il Governo ha indicato essenziale per il proprio indirizzo politico, approvato una prima volta dalla Camera, non venga poi riesaminato in breve tempo da quest'ultima laddove il Senato abbia proposto modifiche; che, per un altro, nulla sembra vietare che un termine per la pronuncia definitiva della Camera sia stabilito dal Regolamento di quest'ultima.

Tornando ora per un attimo alla prima interpretazione, che si è detto rispecchia l'*intentio* del legislatore costituzionale, si può rilevare che, come si accennava, essa ripropone di fatto nei tempi un procedimento identico a quello per la conversione dei decreti-legge. Non è dunque un caso che lo stesso ultimo comma dell'art. 72 disponga che il Regolamento della Camera deve stabilire limiti e modalità di detto procedimento «anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge»: come devono essere omogenei il decreto-legge e la legge di conversione, così devono essere

omogenei i disegni di legge prioritari.

Il punto, però, è che c'è da chiedersi se questi tempi siano o meno sufficienti per un serio esame da parte delle Commissioni parlamentari e dell'Assemblea, tanto più che si tratta di disegni di legge che lo stesso Governo indica come essenziali per il perseguimento del proprio indirizzo politico. Nel caso del procedimento di conversione dei decreti-legge la compressione dei tempi per l'esame sono giustificati e giustificabili, al netto della prassi abusiva sviluppatasi negli anni, in ragione dei casi di straordinaria necessità e urgenza; si può dire lo stesso per i disegni di legge prioritari? Si può senz'altro anche comprendere, specie in ragione degli sviluppi della società contemporanea, l'esigenza di un voto a data certa per disegni di legge che il Governo ritiene essenziali per il proprio programma, ma il termine di settanta giorni – che peraltro, come si è visto, è in verità inferiore – e prorogabile di massimo altri quindici è un tempo ragionevole per bilanciare le esigenze dell'esecutivo con quelle della dialettica parlamentare? Se, poi, si riflette sulla circostanza per cui il legislatore costituzionale non ha posto alcun limite quantitativo ai disegni di legge per i quali il Governo può richiedere l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno, il che potrebbe determinare uno smisurato ricorso a tale istituto, la preoccupazione che le esigenze della rappresentatività siano interamente o quasi sacrificate in favore di quelle della governabilità si fa particolarmente acuta.

4. Brevissime conclusioni interlocutorie

Giunti a questo punto, bisogna chiedersi se gli interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza che si sono qui esaminati siano in grado o meno di rimediare all'abuso del decreto-legge e alle questioni d'ordine costituzionale a esso connesse. Qualche dubbio è lecito avanzarlo.

Innanzitutto, è necessario rilevare che il vero *surplus* del decreto-legge rispetto alla legge ordinaria sta non tanto nei tempi certi di conclusione dell'esame parlamentare, quanto nella sua immediata entrata in vigore e nella altrettanto immediata produzione d'effetti, che può condizionare fortemente la valutazione del Parlamento, il quale, per utilizzare le parole di G.U. Rescigno, è messo «nella situazione svantaggiosa di chi deve distruggere quanto è stato già fatto».

In secondo luogo, gli introdotti limiti al decreto-legge non sono nuovi. Vero è che, ad oggi, essi sono positivizzati soltanto a livello di legge ordinaria, ma, per un verso, alcuni di questi limiti, peraltro già impliciti in Costituzione, raramente o mai sono stati violati (si pensi – oltre al già ricordato caso della materia elettorale, fatto tuttavia salvo dal limite nel testo costituzionale di riforma – al divieto d'intervento nelle materie coperte da riserva d'assemblea, eccezione fatta per i decreti-legge, comunque non frequentissimi, che incidono in vario modo sulle leggi di delega; o al divieto di riproduzione di norme dichiarate incostituzionali per vizi non attinenti al procedimento); per un altro, i restanti limiti, anche a non volerli ritenere già deducibili dalla Costituzione, sono stati, di fatto, già costituzionalizzati dalla giurisprudenza costituzionale, senza che questo abbia comportato un significativo cambio d'atteggiamento da parte del Governo (il riferimento è, in particolare, al requisito della omogeneità). Insomma, il problema dell'abuso del decreto-legge è prima di tutto, come già si rilevava in Assemblea Costituente, un problema di correttezza e di

costume.

In terzo luogo, ma lo si è già detto, secondo il disegno di legge di revisione costituzionale il decreto-legge può intervenire nelle materie c.d. bicamerali, in relazione alle quali, invece, non può essere richiesto il voto a data certa. E ciò potrebbe finanche comportare, a seguire una delle possibili interpretazioni sulle modalità del procedimento di conversione, una deroga alla competenza paritaria, con il Senato che potrebbe soltanto proporre modificazioni al testo approvato dalla Camera.

Infine, uno dei nodi problematici dell'abuso del decreto-legge sta nel poco tempo a disposizione delle Camere per l'esame di testi legislativi spesso complessi e dalle significative ricadute economiche, sociali e politiche: se il procedimento per il voto a data certa ricalca nei tempi il procedimento di conversione, non si fa altro che riproporre sotto diverse vesti quel medesimo nodo problematico.