

IL CONTROLLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA SUGLI ABUSI DEL DECRETO-LEGGE: IL CASO DELLA “REITERAZIONE”, FENOMENO TIPICO DEGLI ORDINAMENTI ITALIANO E BRASILIANO

Alfonso CELOTTO

SOMMARIO: I. *Nozione di “reiterazione”*. II. *Breve storia della reiterazione*. III. *Problemi derivanti dalla reiterazione*. IV. *La posizione della Corte costituzionale*. V. *(Segue) l’incostituzionalità della reiterazione nella sent. núm. 360 del 1996*. VI. *Spunti di diritto comparato: il caso del Brasile*.

I. NOZIONE DI “REITERAZIONE”

Il sistema delle fonti italiano si basa sulla competenza generale della legge statale e regionale (articolo 70 e 117 Cost), integrati, solo in via eccezionale dalla delegazione legislativa (articolo 76 Cost.) e dai decreti d’urgenza (decreti-legge; articolo 77 Cost.).

Negli ultimi decenni si è potuto assistere ad un grave fenomeno di crisi della legge, che ha perduto quel ruolo di guida del sistema che tradizionalmente le spettava quale fonte primaria per eccellenza. Nella produzione è così stata affiancata e sopravanzata dalle fonti legislative governative, in una prassi abusiva spesso tollerata dalla Corte costituzionale.

Vogliamo qui spendere qualche considerazione sull’emersione e sul controllo costituzionale di un fenomeno assai particolare, che ha favorito gli abusi del decreto-legge. La *reiterazione* dei decreti-legge non convertiti, cioè la “emanazione da parte del Governo di un decreto-legge avente lo stesso oggetto di un precedente decreto che: a) sia ancora all’esame delle Camere, non essendo spirato il termine per la sua conver-

sione in legge; b) sia decaduto per la scadenza del termine di conversione; c) sia decaduto per una esplicita deliberazione del Parlamento”.¹

Con la reiterazione si cerca di prolungare la vita del decreto-legge nell’ordinamento, aggiungendo ulteriori periodi di vigenza precaria all’atto governativo.

L’articolo 77 della Costituzione italiana del 1948² disciplina il decreto-legge quale fonte essenzialmente provvisoria e ad effetti precari, in quanto idonea a restare in vita autonomamente per soli 60 giorni, trascorsi i quali senza che sia intervenuta la legge di conversione, perde effetto retroattivamente fin dall’inizio (*ex tunc*).

Il decreto-legge, nato quale strumento straordinario volto a fronteggiare circostanze eccezionali, tale istituto —a partire dagli anni ’70— è andato perdendo queste proprie connotazioni e si è trasformato in una sorta di *iter* alternativo per la produzione delle norme primarie, in virtù soprattutto della propria efficacia immediata, che consentiva alle coalizioni governative —strutturalmente deboli— di valersene quale mezzo di rapida attuazione del proprio programma. In questa sede non interessa porre in evidenza le cause e le modalità di tale fenomeno distorsivo,³ ma solo rilevare come l’aumentare del numero dei decreti-legge e le difficoltà di conversione in sede parlamentare abbiano fatto nascere e sviluppare un *escamotage* per “allungare la vita” dei decreti-legge, e cioè la reiterazione. A fronte della mancata conversione nel termine costituzionale, il Governo ha infatti —prima sporadicamente, poi, dalla metà

1 Per questa definizione di reiterazione —identificata anche come “iterazione”, “ripresentazione”, “rinnovo” o “riproduzione”— cfr. Lippolis, “La reiterazione dei decreti-legge”, *Diritto e società*, 1981, p. 245; in termini anche Cicconetti, S. M., “Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, II, 1467 s. e, precedentemente, Di Ciolo, V., *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, p. 198.

2 I commi 2 e 3 di quest’articolo dispongono: “Quando, in casi straordinari di necessità e d’urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall’inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti”.

3 Per un quadro dei numerosi problemi implicati dalla reiterazione —che, nel silenzio della Costituzione, trova un esplicito divieto, solo per le ipotesi di decreti respinti con voto espresso delle Camere, nell’articolo 15, lett. c), l. 400/88— ci sia consentito rinviare a celotto, A., *L’“abuso” del decreto-legge*, I, Padova, 1997, specie 466 e ss.

degli anni '80, pressoché sistematicamente— ripresentato i decreti-legge non convertiti anche più volte (si pensi che nei momenti di massimo “abuso” si sono arrivate a contare fino a 29 reiterazioni successive di un solo decreto, che in tal modo è rimasto “provvisoriamente” in vita per quasi 4 anni),⁴ riuscendo così ad eludere il limite di precaria efficacia, fino a giungere alla conversione (con sanatoria di tutto il pregresso)

II. BREVE STORIA DELLA REITERAZIONE

La reiterazione non può logicamente essere delineata —salvo che per il caso, più raro e generalmente condannato, di ripresentazione a seguito della esplicita reiezione di un decreto precedente— se non ove i decreti-legge abbiano un termine specifico all' idoneità a produrre effetti per forza propria. Non a caso, in Italia si è cominciato a parlare di reiterazione soltanto in relazione al disposto dell' articolo 30. della l. n. 100

⁴ Questo “mostruoso” provvedimento nasce addirittura nella X legislatura con il d.l. 2 gennaio 1992, n 1, con cui il Governo inizia ad emanare un corposo decreto-legge *omnibus* recente il differimento di termini vari. Alla mancata conversione di questo d.l. hanno fatto seguito le prime tre reiterazioni (dd.ll. 1 marzo 1992, n 195, 30 aprile 1992, n 274 e 10. luglio 1992, n 325), dopo di che il Governo ha tentato di disciplinare la materia con un d.d.l. ordinario (Atti Senato, XI leg., n 624). La mancata conclusione dell' *iter* parlamentare, ha fatto poi optare per un nuovo provvedimento d'urgenza (d.l. 30 dicembre 1992, n 512), reiterato per ben tredici volte (dd.ll. 2 marzo 1993, n 48, 28 aprile 1993, n 130, 30 giugno 1993, n 212, 30 agosto 1993, n 330, 29 ottobre 1993, n 429, 28 dicembre 1993, n 542, 26 febbraio 1994, n 134, 29 aprile 1994, n 257, 27 giugno 1994, n 414, 27 agosto 1994, n 514, 28 ottobre 1994, n 601, 28 dicembre 1994, n 723 e 25 febbraio 1995, n 55). A questo punto si è deciso per uno smembramento del provvedimento —che aveva assunto dimensioni mostruose, accorpando un'ottantina di articoli— in cinque decreti-legge (dd.ll. 29 aprile 1995, nn. 140, 141, 142, 143, 144), tutti reiterati per una volta (dd.ll. 28 giugno 1995, nn. 256, 257, 258, 259, 260). Con la conversione del d.l. 258/95 (l. 295/95), alla successiva reitera troviamo solo quattro decreti (dd.ll. 28 agosto 1995, nn. 358, 359, 360, 361), che alla fine del mese di ottobre scendono a due (dd.ll. 27 ottobre 1995, nn. 445 e 446) grazie alla conversione dei dd.ll. 359 e 361/95 (rispettivamente in ll. 436 e 437/95); a loro volta i dd.ll. nn 445 e 446 del 1996 vengono reiterati ancora rispettivamente con dd.ll. 23 dicembre 1995, n 546 e 547, 26 febbraio 1996, nn. 81 e 78, 26 aprile 1996, nn. 217 e 214, 25 giugno 1996, n. 335 e 22 giugno 1996, n. 332, 8 agosto 1996, n 443 e 440; nell'ottobre del 1996 il d.l. n 443 del 1996 viene respinto dalla Camera, per cui viene reiterato solo il decreto recante proroghe in campo economico e sociale, con d.l. 23 ottobre 1996, n 542, che finalmente —dopo *ventinove* reiterazioni complessive, corrispondenti a quasi cinque anni— viene convertito in l. 23 dicembre 1996, n 649.

del 1926,⁵ che —disciplinando positivamente per la prima volta l’istituto— fissava in due anni il termine di autonoma vigenza dei decreti-legge. Già in quegli anni, malgrado qualche vigorosa resistenza —tesa a porre in evidenza la irrazionalità della riproduzione⁶— prevalse la tesi affermativa, quanto meno per l’ipotesi della decadenza per vana decorrenza del termine biennale, sia in sede parlamentare,⁷ sia nelle opinioni dottrinarie,⁸ sia —soprattutto— nella prassi, che ha conosciuto la reiterazione a partire dal r.d.l. 24 agosto 1933, n 1122.⁹

In epoca repubblicana, nel silenzio della Costituzione,¹⁰ bisogna attendere quasi vent’anni perché si abbiano i primi casi di reiterazione, peraltro “giustificati” da ragioni politiche che distoglievano le Camere dall’ordinario lavoro legislativo e come tali accettati senza problemi. La

5 A quanto consta, nelle vicende statutarie, non risultano casi precedenti di decreti che siano stati reiterati a seguito di rifiuto di conversione di precedente decreto in sede parlamentare.

6 Cfr., per tutti, Liuzzi, *Le ordinanze d’urgenza contemplate dall’articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n 100*, Città di castello, 1928, 77, il quale distingue le due ipotesi di rinnovazione dell’ordinanza decaduta e di quella respinta, condannando entrambe.

7 La questione emerse nel corso dei lavori preparatori della l. 100 del 1926; cfr. gli interventi del sen. Berio, del sen. Corbino e del ministro Rocco (Atti Senato, XXVII legislatura, 1a. sessione 1924-25, tornata del 14 dicembre 1925, 3984, 3999 s.).

8 Cfr. Mortara, *Commentario delle leggi e del codice di procedura civile*, I, V ediz., I, appendice 1, Milano, 1926, n. 544; Mazzocolo, “La facoltà normativa del potere esecutivo”, *Rivista di Diritto Pubblico*, 1926, 327 s.; ed Esposito, *La validità delle leggi*, Milano 1934, 141, nota 212, che ammette anche la possibilità di rinnovare un decreto respinto dal Parlamento, sulla base del rilievo che “la opposizione di un organo legislativo ad un progetto di legge non elimina la necessità della disposizione o l’urgenza della regola ove questa sussista; né la mancata o rifiutata approvazione ad un determinato atto elimina con l’atto anche la potestà generica ad emetterlo”.

9 Questo decreto-legge, relativo all’esecuzione dell’accordo italo-albanese sul contributo finanziario dell’Italia all’Albania, recava un contenuto perfettamente identico a quello del precedente r.d.l. 29 luglio 1931, n 1068 e venne pubblicato a due anni esatti dalla pubblicazione del primo decreto (cfr. *Gazzette ufficiali del 7 settembre 1931*, n 206 e 7 settembre 1933, n 209), non ancora convertito, in maniera da continuare a dar vigore alla relativa disciplina; per un ampio quadro v. Astraldi, “Questioni processuali e di tecnica legislativa in tema di conversione in legge di decreti-legge”, *Giurisprudenza Italiana*, 1934, IV, 52 s.

10 Malgrado la Costituzione non affrontasse il punto, non mancava qualche voce favorevole alla possibilità di riprodurre decreti-legge non convertiti: cfr. Paladin, In “Tema di decreti-legge”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 552 e s. ed anche Viesti, *Il decreto-legge*, p. 100.

prima reiterazione dell'epoca repubblicana è avvenuta con il d.l. 23 dicembre 1964, n 1351, recante disposizioni di attuazione del regime dei prelievi nei settori del latte, dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e del riso, emanato —come rileva lo stesso preambolo— allo scopo di “assicurare la continuità di applicazione delle disposizioni di cui al d.l. 29 ottobre 1964, n 1014” e giustificata col protrarsi delle riunioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Capo dello Stato.¹¹

I “clamori” cominciano, invece, con la reiterazione del c.d. “decreto economico Colombo”, adottato con d.l. 27 agosto 1970, n 621 e poi ripresentato con d.l. 26 ottobre 1970, n 745, a causa del forte ostruzionismo parlamentare che aveva impedito la conversione del primo provvedimento.¹² Dalla metà degli anni '70, poi, il fenomeno comincia ad assumere dimensioni più massicce,¹³ ma soprattutto si va *normalizzando*, perdendo “il carattere di evento raro e straordinario” per “assumere invece quello di una normale sorte dei decreti legge accanto alla conversione”.¹⁴

Si pensi che nella VII legislatura (1976-1979) su 15 decreti-legge decaduti ne vengono reiterati 9 (pari al 60%), nella VIII legislatura (1979-1983) 71 decreti su 93 decreti decaduti (76,3%), nella IX legislatura (1983-1987) 134 su 139 (96,4%), nella X legislatura (1987-1992) 224

¹¹ V. l'intervento del Ministro delle finanze Tremelloni, in Atti Senato, IV legislatura, seduta del 10 febbraio 1965, 12565 s.; per una più dettagliata analisi di questa vicenda cfr. Di Ciolo, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, 194 ss., specie note 26 e 32; e Lippolis, *op. cit.*, nota 1, p. 242, testo e nota 4, con richiamo ai lavori parlamentari.

Di là a qualche anno si provvederà a reiterare i dd.ll. 7 novembre 1968, n 1118, 19 novembre 1968, n 1149 e 15 novembre 1968, n 1150, rispettivamente mediante i dd.ll. 18 dicembre 1968, n 1232, 1233 e 1234, in conformità alle sollecitazioni di tutti i gruppi parlamentari, stante la crisi del II Governo Leone (v. l'intervento del Presidente del Consiglio Rumor, in Atti Senato, V legislatura, seduta del 18 dicembre 1968, 3016; in proposito cfr. ancora Ciolo, V., *Questioni in tema di decreti-legge*, pp. 194 e s., specie nota 26, e Lippolis, V., *op. cit.*, nota 1, pp. 241 e s., testo e note 1 e 4).

¹² Sulle vicende di tale decreto v. diffusamente Cazzola —Priulla, *Il “decreto” economico di Colombo*, in Cazzola—, Predieri —Priulla, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, pp. 77 e ss., specie 132 e ss.—.

¹³ Si pensi che nella IV legislatura (1963-1968) si è avuta una sola reiterazione, nella V legislatura (1968-1972) 4 reiterazioni e nella VI legislatura (1972-1976) ancora 4 reiterazioni. In senso critico su questi primi incrementi della reiterazione v. Paladin, L., “Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali”, *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, I, 1520, 1525 s.; e Grottanelli De' Santi, “Usò ed abuso del decreto-legge”, *Diritto e società*, 1978, p. 246.

¹⁴ Come rileva, già all'inizio degli anni '80, Lippolis, V., *op. cit.*, nota 1, p. 242.

su 264 (84,8%), nella XI legislatura (1992-1994) 328 su 363 (90,3%), nella XII legislatura (1994-1996) 546 su 558 (97,8%).

A fronte dei preoccupanti incrementi di questa forma di abuso, quel che più sorprende è la posizione del Parlamento, della Corte costituzionale e del sistema intero,¹⁵ che per anni hanno *accettato supinamente* questa gravissima e pericolosa deformazione, *subendola* senza reagire e consentendo così alla reiterazione, negli anni '90 —dopo alcuni evanescenti tentativi di contenimento—¹⁶ di trasformare il decreto-legge nel *pilastro portante* del sistema di produzione normativa.¹⁷

III. PROBLEMI DERIVANTI DALLA REITERAZIONE

Il punto veramente dolente negli ultimi anni non è stato rappresentato dalla reiterazione di decreti respinti¹⁸ o dalla sanatoria degli effetti contenuta in essi, ma dalla sistematicità della reiterazione dei decreti-legge decaduti per mancata conversione nel termine costituzionale.

15 Tanto che già a metà degli anni '70 Paladin, “Articolo 77”, *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 63, rileva che il fenomeno della riproduzione dei decreti-legge non convertiti è “ormai così scontato da non dare più luogo a polemiche”; *cfr.* ora Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 250, che pone in evidenza come il fenomeno “ha provocato e sta provocando reazioni assai più lievi di quelle che sarebbe stato logico aspettarsi”.

16 E' da ricordare che, alla fine degli anni '80, si è tentato di contenere la reiterazione con il forte monito lanciato dalla Corte costituzionale nella sent. n 302 del 1988, con il divieto di reiterazione dei decreti-legge respinti posto dall'articolo 15, 2 comma, lett. c), dalla l. n 400 del 1988 e con la modifica dell'articolo 78 del Regolamento del Senato in senso maggiormente severo sul controllo parlamentare sui decreti. Tutti questi tentativi hanno, tuttavia, sortito effetti limitatissimi (per più ampie considerazioni *cfr.* Celotto, *op. cit.*, nota 3, pp. 266 e ss.).

17 Di recente, in senso critico sull'espansione del fenomeno Cicconetti, “La reiterazione dei decreti-legge”, *Politica del diritto*, 1995, 383 ss., che evidenzia come il rapporto di causa ed effetto tra abuso e reiterazione sia ormai divenuto circolare, per cui “si può perciò dire che si è instaurato un meccanismo perverso nel quale causa ed effetto interagiscono con un effetto moltiplicatore sempre crescente” (*ivi*, 384). *Cfr.* anche Ciaurro, “Decreto-legge”, *Enc. Giur. Treccani*, X, Roma, 1988, 9; Sorrentino, “Il decreto-legge non convertito”, *Politica del diritto*, 1995, 422.

18 Che rappresentano comunque casi limitati: si pensi che nella X legislatura su 466 decreti-legge ne sono stati respinti con voto espresso delle Camere soltanto 15 (pari al 3,21%), nella XI legislatura 8 decreti su 490 (1,63%) e nella XII legislatura 10 su 718 (1,39%).

L'enorme quantità di decreti reiterati ha creato notevolissimi problemi pratici, soprattutto per l'evoluzione della prassi in senso costituzionalmente più corretto ma con effetti pratici paradossali. Fino al 1988, il successivo decreto-legge della "catena" di reitera era solito contenere —lo ribadiamo, illegittimamente— la sanatoria degli effetti dei precedenti decreti non convertiti; dopo di allora, invece, anche in ossequio alla prescrizione dell'articolo 15, lett. *d*), l. 400/88,¹⁹ è divenuto abituale collocare nel secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, quale *clausola di stile*,²⁰ la convalida degli effetti dei precedenti decreti.²¹ Questo apparente ritorno alla lettera della Costituzione²² ha dato vita a relevantissime difficoltà dal punto di vista pratico: la "nuova" forma di sanatoria, infatti, *non è contenuta in un atto avente forza di legge*,²³ per cui —in attesa della conversione in legge dell'ultimo decreto, che spesso si fa attendere per molti mesi— si viene a creare il *paradosso*:²⁴ gli effetti prodotti dai decreti precedenti decadono e così si pro-

19 Che vieta al decreto-legge di sanare gli effetti di precedenti decreti non convertiti; sul punto, per tutti, diffusamente Cicconetti, *op. cit.*, nota 1, pp. 1491 e s.

20 Come esattamente la definisce Paladin, *Le fonti del diritto italiano, cit.*, nota 15, p. 251.

21 Peraltro, già prima dell'entrata in vigore della l. n. 400 del 1988 si era fatto ricorso a questo diverso espediente —anche se inserendo un secondo articolo nella legge di conversione— soprattutto grazie all'intervento delle Camere che —ritenuta incostituzionale la sanatoria contenuta nei successivi decreti-legge— avevano preferito trasferirla nei disegni di legge di conversione; per una ricca casistica fino all'inizio degli anni '80, *cfr.* Lippolis, *op. cit.*, nota 1, pp. 249 e s., specie nota 13. Sull'incostituzionalità anche della prassi di collocare nella legge di conversione dell'ultimo decreto della "catena" la sanatoria di tutti i decreti precedenti, v. le articolate notazioni di Cicconetti, *op. cit.*, nota 1, pp. 1492 e ss.

22 Ricordiamo che l'ultimo comma dell'articolo 77 Cost riserva alle Camere la possibilità di sanare gli effetti prodotti dai decreti-legge non convertiti.

23 La sistematica precedente pur ponendosi in palese contrasto con la Costituzione, consentiva una *sostanziale continuità* degli effetti del decreto-legge vigente con quelli dei decreti precedentemente non convertiti, mediante una "sorta di novazione della fonte di validità" delle disposizioni decadute (come rileva Tarchi, *Incompetenza legislativa del governo, interposizione del parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, II, 946 s.).

24 Pone in evidenza la paradossalità di quest'effetto F. Crisafulli, *Appendice di aggiornamento* a V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, VI ediz., Padova, 1993, 17, ricollegandolo direttamente alla *sfasatura* tra la lett. *c*) e la lett. *d*) dell'articolo 15, 2 comma, l. 400/88, dalla cui combinazione risulta che il Governo può rinnovare i decreti non convertiti per mera inerzia del Parlamento, ma non potrà operare la necessaria "*saldataura*" con il passato, disciplinando i rapporti sorti sulla base del primo decreto.

duce un *buco* nell'efficacia delle disposizioni, tanto più ampio e pernicioso quanto più è insistita la reiterazione!²⁵

Tale prassi, conseguentemente, lede *in maniera gravissima il principio della certezza del diritto*,²⁶ in quanto —allungando di fatto la provvisorietà— comporta che la maggior parte dell'attività giuridica resti disciplinata precariamente, e spesso in maniera disomogenea,²⁷ per mesi e mesi. In tal modo, il decreto-legge viene ad essere profondamente e radicalmente snaturato, in quanto la reiterazione sistematica ed insistita gli fa perdere la sua intrinseca e naturale provvisorietà.²⁸ Il decreto-legge ripetutamente reiterato crea effetti sempre più irreversibili, importando nell'opinione pubblica un *affidamento* sulla sua stabilità²⁹ —come emerge

²⁵ Si pensi al caso —molto usuale, stando alla prassi degli ultimi anni (cfr. i dati riportati da Di Porto, *I decreti-legge in Parlamento: dati e tendenze*, in Palanzo— Posteraro (cur.), *Tendenze recenti nelle procedure di formazione delle leggi (1992-1995)*, dossier curato dal Servizio Commissioni Parlamentari della Camera dei deputati, Roma, 1995, 70 da cui emerge che, al 1995, ciascun decreto-legge viene in media reiterato per quattro volte) —di un decreto-legge reiterato per quattro volte: alla quarta reiterazione, questo decreto lascia dietro di sé una striscia di effetti e di rapporti prodotti e decaduti (e che— forse - saranno successivamente sanati) di ben 240 giorni.

²⁶ Come rileva Cicconetti, *op. cit.*, nota 1, p. 1492, in questi casi “alla beffa si aggiunge il danno, rappresentato da una totale anche se transitoria situazione di incertezza del diritto per tutti i soggetti, privati e pubblici, che dovrebbero osservare o fare osservare le norme del decreto-legge di volta in volta vigente”. Criticamente anche Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, 336; e Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, *cit.*, nota 15, p. 251.

Talora lo stesso Governo ha avuto la “sfacciaggine” di ammettere le incertezze dovute alla decadenza di un decreto-legge, utilizzando quale argomento a sostegno della reiterazione; v., ad es., la relazione del d.d.l. governativo di conversione del d.l. n. 388 del 1992, che esordisce osservando: “Il decreto-legge di cui si chiede la conversione contiene le disposizioni già del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348 (non convertito in legge per decorrenza dei termini costituzionali), alle quali i contribuenti hanno prestato osservanza; pertanto se non fossero riproposte, si determinerebbero gravi incertezze nei rapporti tributari” (Atti Senato, XI leg., n. 641 del 24 settembre 1992, [corsivo aggiunto]).

²⁷ Dati gli aggiustamenti contenuti nel singolo decreto ad ogni reiterazione, spesso al fine di recepire gli emendamenti già approvati in sede di *iter* parlamentare di conversione.

²⁸ Pone in luce questo profilo Ruggeri, A., *op. cit.*, nota 26, p. 335, negando che “la Costituzione consenta la stabilizzazione in seno all'ordinamento, per vie traverse, di un atto comunque considerato precario ed eccezionale”.

²⁹ Cfr., per tutti, Paladin, “Atti legislativi del Governo e rapporti tra i poteri”, *Quaderni costituzionali*, 1996, 26 che prefigura la formazione di una sorta di “diritto vivente” in tal senso, rilevando come “nella realtà giuridica ... la pura e semplice reiterazione di

nitidamente da alcune pronunce giurisprudenziali—³⁰ e, soprattutto, *coartando* il Parlamento non tanto alla conversione in legge che resta pur sempre libera ma, prima, a pronunciarsi sull’atto³¹ e, poi, specificamente, alla sanatoria degli effetti comunque prodotti dai decreti non convertiti:³² solo l’intervento parlamentare può e deve dare *saldezza* al “castello di carte” che si è venuto a formare mediante la “catena” dei decreti-legge, la cui decadenza *ex tunc* produrrebbe effetti disastrosi. In tal modo, addirittura, si *capovolge* la prima parte del terzo comma dell’articolo 77 Cost., in quanto —in buona sostanza— i decreti-legge *non possono più* perdere “efficacia fin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione”.³³

un decreto non convertito nel termine dei sessanta giorni determina, nella maggior parte degli operatori, la convinzione che gli effetti di quel primo provvedimento vadano tenuti fermi, sia pure in contrasto con la più corretta interpretazione dell’articolo 77 Cost”.

³⁰ Per quanto possa sembrare teoricamente assurdo, la giurisprudenza è arrivata ad ammettere l’*efficacia sanante* della reiterazione in sé; *cfr.*, ad es., Cass. Pen., sez. V, 22 aprile 1993, Villa, in *Cassazione Penale*, 1995, 1518, con commento di Dell’Anno, *Reiterazione di decreti-legge non convertiti e successione di leggi*, ove si ammette che “il sequestro dei beni (nella specie titoli CCT), disposto in base all’articolo 1 del d.l. 20 novembre 1992, n 450, non convertito in legge, non si è risolto di diritto allo scadere del sessantesimo giorno dalla pubblicazione del decreto per il presunto effetto caducatorio *ex tunc* determinato dalla mancata conversione, in quanto la norma è rimasta in vigore a ragione della sua riproposizione, con identica formulazione, con i d.l. 21 gennaio 1993, n 14 (anche questo non convertito) e 23 marzo 1993, n 73”. Più in generale, nel senso della legittimità della reiterazione di un decreto-legge a seguito di mancata conversione, non ostandovi l’articolo 77 Cost., v. Comm. Trib. I grado Milano, sent. 5 giugno 1995, n 381, in *Bollettino Tributario*, 1996, 310.

³¹ Per approvarlo o modificarlo o respingerlo, non potendolo invece di fatto “ignorare” all’infinito come può avvenire per gli ordinari disegni di legge, che —non lo dimentichiamo— a differenza dei decreti-legge sono privi di forza di legge (in proposito *cfr.* Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, III ediz., Padova, 1994, 175).

³² Tale forma di “pressione” sul Parlamento comporta una “indebita alterazione del normale corso di un procedimento legislativo” che è “sostanzialmente ricostruibile come una manifestazione sintomatica dell’eccesso di potere” (Pizzorusso, A., *Ripensando i controlli sui decreti-legge alla luce dell’esperienza recente*, in *Politica del diritto*, 1995, p. 380).

³³ Sul punto *cfr.* Sorrentino, *op. cit.*, nota 17, p. specie 422, che rileva come la reiterazione insistita si ponga “contro la prescrizione costituzionale che... vuole [i decreti-legge] precari e destinati a venir meno retroattivamente in caso di diniegodi conversione o di inutile spirare del relativo termine”.

IV. LA POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Tale gravissimo incremento del fenomeno reiterativo ha portato la dottrina a condannare con estrema fermezza il fenomeno, rilevando come questo distrorsione non è più solo una forma di “abuso del potere previsto dall’ 77 Cost.”,³⁴ ma piuttosto uno “scandalo”,³⁵ una “pratica cancerosa”³⁶ che *froda* la Costituzione e, soprattutto, “il fenomeno centrale che ha permesso la *radicale modificazione* della funzione del decreto-legge nel sistema delle fonti”.³⁷

A mio avviso, queste critiche hanno contribuito in maniera decisiva a spingere la Corte costituzionale ad intervenire, modificando orientamenti giurisprudenziali consolidati.

Inizialmente, il giudice costituzionale nella sent. 10 febbraio 1988, n 302,³⁸ aveva tentato di porre un freno al fenomeno, rilevando come la insistita reiterazione di un decreto-legge integrasse —nella specie— una violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni ed arrivando a dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’articolo 12, 1, 2 e 3 comma, del d.l. 12 gennaio 1988, n 2, per lo “svuotamento sostanziale degli artt. 117 e 118 Cost., nell’attuazione loro data dall’articolo 82 d.P.R. n 616 del 1977”, derivante dalla ripetuta riproposizione del decreto. A tale declaratoria di incostituzionalità, la Corte aveva aggiunto un monito di carattere più generale, ponendo in evidenza come “in via di principio, la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà per-

³⁴ Come rilevava all’inizio degli anni ’80 Pizzorusso, “I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo”, *Politica del diritto*, 1981, p. 316.

³⁵ Così Silvestri, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge iterati e reiterati*, in AA.VV., *I decreti-legge non convertiti*, Milano, 1996, 161.

³⁶ Come definita da G.U. Rescigno, *Le tecniche legislative oggi in Italia*, in Visintini (a cura di), *Analisi di leggi campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, 1995, p. 739.

³⁷ Così Modugno, “Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche”, *Scritti in onore di G. Guarino*, Milano, 1998, III, 63; cfr. anche Sorrentino, *op. cit.*, nota 17, p. specie 422; e Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 1996, 126.

³⁸ In *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, I, 1222.

sonale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti" ed esprimendo conseguentemente "l'auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell'articolo 77 Cost."

Questo intervento della Corte, salutato con grande soddisfazione dalla dottrina,³⁹ era riuscito a produrre qualche effetto immediato, sia pure di carattere prettamente persuasivo, ed aveva "stimolato" altri tentativi istituzionali di porre un freno alla reiterazione.⁴⁰

Molto probabilmente, se di lì a poco la Corte costituzionale avesse fatto seguire un'altra decisione "forte" in tema di reiterazione non avremmo assistito alla degenerazione di questi anni. Dopo di allora, invece, la Consulta non ha portato alle estreme conseguenze questa giurisprudenza, lasciandosi sfuggire anzi —mentre la reiterazione proliferava massicciamente— qualche preoccupante *obiter dictum* in senso contrario.⁴¹

I primi segnali del nuovo cambio di orientamento sono rinvenibili solo nel corso del 1995, quando la Corte inizia a modificare progressivamente la precedente, consolidata giurisprudenza, secondo cui le que-

³⁹ Cfr., tra i molti, Pace, "Sulla declaratoria di incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge già radicalmente emendato; sulla competenza delegata 'concorrente' in materia paesaggistica e sul 'messaggio' della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, I, 1222 ss.; Sorrentino, *Reiterazione dei decreti-legge e competenze regionali in materia paesistica*, in *Rivista Amministrativa*, 1988, 1188 s.; Cicconetti, *op. cit.*, nota 1, p. 1472 e ss.

⁴⁰ E' da rammentare che nello stesso anno, in pratica contemporaneamente, al fine di limitare la reiterazione sono pure intervenuti, con risultati ugualmente scarsi, l'articolo 15 della l. n. 400 del 1988 e la modifica dell'articolo 78 reg. Senato.

⁴¹ Si pensi soprattutto alla sent. 24 giugno 1994, n. 263, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, 2113, in cui la Corte, chiamata espressamente a giudicare della *sostanziale coartazione* della volontà delle Camere discendente dalla revisione delle tariffe di estimo del catasto edilizio urbano, disposta mediante decreti-legge ripetutamente reiterati (dd.ll. nn. 298, 348, 388 e 455 del 1992 e n. 16 del 1993, conv. in l. 75/93), ha preferito *non affrontare* il punto rilevando che: "Quanto al rilievo che la ripetuta reiterazione del decreto-legge avrebbe coartato, in violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione la libera espressione della volontà delle Camere, secondo quanto sostenuto dalla Commissione tributaria di secondo grado di Venezia, trattasi di notazione espressiva di null'altro che di un mero punto di vista, come tale inidonea ad attivare lo scrutinio di costituzionalità e che quindi non può che mettere capo ad una pronuncia di inammissibilità" (per una più ampia analisi di questa pronuncia, v., se vuoi, Celotto, "Preoccupanti segnali dalla Corte costituzionale sulla legittimità della reiterazione dei decreti-legge", *Giurisprudenza Italiana*, 1995, I, 1, 154 ss.).

stioni di legittimità costituzionale proposte nei confronti di decreti-legge non convertiti erano *tout court* inammissibili.⁴² In una fitta serie di ordinanze il giudice costituzionale prima ha cominciato a porre in rilievo la circostanza che la disciplina censurata fosse stata modificata in sede di reiterazione;⁴³ poi, ancor di più significativamente, ha restituito gli atti al giudice *a quo* in virtù del fatto che la disciplina fosse mutata nel successivo decreto-legge convertito⁴⁴ o, ancora, reiterato e non ancora convertito.⁴⁵ Questo orientamento ha trovato il proprio completamento nella sent. 21 marzo 1996, n 84,⁴⁶ ove la Consulta —recependo gli auspici della dottrina—⁴⁷ ha ammesso, in linea solo teorica,⁴⁸ la possibilità di trasferire la questione di legittimità costituzionale dalla norma

⁴² Cfr., da ultimo, ordd. nn. 26, 43, 67, 171, 172, 173, 174 del 1995, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, risp. 253, 397, 556, 1415, 1418, 1419, 1421 ss. Questo indirizzo giurisprudenziale era così consolidato che la Corte era arrivata a ritenere parimenti inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate su decreti-legge che per quanto non convertiti erano comunque stati sanati; cfr., ad es., sent. 25 marzo 1982, n 59, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, I, 604 ss.

⁴³ Cfr. ordd. nn. 122, 123, 141, 145, 146, 148, 164, 165, 166, 175, 176, 179, 180, e, da ultimo, 518 del 1995, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, risp. 965, 967, 1086, 1231, 1234, 1238, 1395, 1397, 1400, 1423, 1426, 1451, 1454, 4350 ss.

⁴⁴ Cfr. ordd. nn. 272, 316, 403, 535 del 1995, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, risp. 1943 ss., 2459 ss., 2861 ss., 4452 ss.

⁴⁵ V. ordd. nn. 279, 289, 354 del 1995, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, 1969 ss., 2072 ss., 2628 ss. Sul punto v. Romboli, “Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale”, in Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, 77 s., che pone in evidenza come in questa evoluzione giurisprudenziale sia stato “decisivo... il passaggio alla decisione di restituzione degli atti al giudice *a quo* per un riesame della rilevanza, in quanto ciò comporta che la Corte ha inteso vedere la successione dei diversi decreti-legge di identico o analogo contenuto come qualcosa di normativamente unitario, in contrapposizione alla precedente giurisprudenza ispirata invece alla considerazione di ogni decreto-legge come un atto a sé stante e del tutto distinto da quello o quelli successivi che ne riproducevano alla scadenza il contenuto”.

⁴⁶ In *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, pp. 764 e ss., con nota di Spadaro, La “norma” o piuttosto la “situazione normativa” quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto “dottrinale” che dice e non dice.

⁴⁷ Cfr. già Tarchi, *op. cit.*, nota 23, pp. specie 967 e s.; e Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 211 s.

⁴⁸ Rilevando che nel caso di specie si controverteva di un decreto-legge non convertito ma sanato, per cui le censure mosse al decreto-legge relativamente ai requisiti di necessità ed urgenza non potevano essere riferibili alla legge di sanatoria, non costituendo quest’ultima idoneo equipollente della conversione.

del decreto-legge impugnato alla identica norma del decreto-legge reiterato e attualmente vigente, in maniera da facilitare —stante la massiccia presenza di catene di decreti non convertiti e più volte ripresentati— la possibilità di controllo costituzionale sui decreti-legge, riuscendo a superare il vincolo della necessaria instaurazione del giudizio rispetto al singolo decreto della “catena” e consentendo, quindi, alla Corte di pronunciarsi anche oltre il breve termine costituzionale di vigenza precaria del singolo atto governativo.⁴⁹

V. (SEGUE) L'INCOSTITUZIONALITÀ DELLA REITERAZIONE NELLA SENT. NÚM. 360 DEL 1996

Ormai, dopo un anno e mezzo di moniti, i tempi erano senz'altro maturi affinché la Corte portasse a compimento il proprio *revirement* giurisprudenziale

Si è così arrivati alla sent. 24 ottobre 1996, n 360,⁵⁰ con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, 4 comma, del d.l. 6 settembre 1996, n 462, *diciassettesima* reiterazione di una “catena” di decreti in tema di smaltimento e recupero dei rifiuti (avviatasi con il d.l. 9 novembre 1993, n 443, e quindi rimasta precariamente in vita per quasi tre anni).

La Corte rileva 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 introdurre variazioni sostanziali— lede la previsione costituzionale sotto più profili” (4 *Cons. dir.*, corsivo nostro):

a) “perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge”;

b) “perché toglie valore al carattere «straordinario» dei requisiti della necessità ed 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”;

⁴⁹ Poneva lucidamente in rilievo queste difficoltà al controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge, auspicandone il superamento, Cicconetti, *op. cit.*, nota 17, p. 391.

⁵⁰ In *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, pp. 3157 e ss.

c) “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”;

d) perché, “tanto più se diffusa e prolungata nel tempo —come è accaduto nella esperienza più recente— viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l’attribuzione della funzione legislativa al parlamento”;

e) perché “se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l’impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l’esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto venga ad incidere nella sfera dei diritti fondamentali o —come nella specie— nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale”.

La condanna è ancora più significativa in quanto la Corte precisa pure —ricependo le acute notazioni della dottrina—⁵¹ che è da escludere la riproducibilità del contenuto normativo non solo “dell’intero testo ... del decreto non convertito”, ma anche “di singole disposizioni” del medesimo, in maniera da evitare che una seppur minima modifica apportata al testo del decreto reiterato possa *eludere* il divieto di rinnovazione.

Il giudice costituzionale, tuttavia, è ben conscio, “nell’adottare questa pronuncia... delle difficoltà di ordine pratico che dalla stessa, nei tempi brevi, potranno derivare sul piano dell’assetto delle fonti normative, stante l’ampiezza assunta dal fenomeno della reiterazione nel corso delle ultime legislature”. Ed infatti la condanna *non incondizionata né totale*, in quanto la Corte, da un lato —guardando al passato— *gradua gli effetti temporali* della propria pronuncia, facendo espressamente salvi —non senza dar adito a perplessità—⁵² “gli effetti dei decreti-legge iterati o

⁵¹ Cfr. Cicconetti, *op. cit.*, nota 1, p. specie 1481 s. e 1498 s., il quale peraltro ritiene che questo divieto va probabilmente riferito alle norme che si ricavano o possono ricavarsi in via interpretativa dalle disposizioni.

⁵² Una palese ragione di *contraddittorietà* della sent. n. 360 del 1996 è stata rinvenuta nel fatto che la Corte, ammettendo la possibilità di “salvare” tutti i decreti-legge in corso di conversione al momento del deposito della sentenza (24 ottobre 1996), fa clamorosamente ed irrazionalmente eccezione proprio per il decreto oggetto della questione, il quale pur essendo ancora in corso di conversione (era stato emanato il 6 settembre

reiterati già convertiti in legge” e di quelli “la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione”; e dall’altro —proiettandosi verso il futuro e recependo gli spunti di parte della dottrina—⁵³ *ammette* che il Governo, in caso di mancata conversione di un decreto-legge, *possa riprodurre*, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell’intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto “risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto” oppure ove sia “caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi” (5 *Cons. dir.*).

Ad ogni modo, quel che più conta, è che questa decisione è riuscita *quasi miracolosamente* a frenare la prassi degenerativa.

Si consideri che, dopo questa pronuncia, il Governo ha abbandonato la prassi della rinnovazione sistematica dei decreti non convertiti⁵⁴ ed ha anche cercato di contenere l’emanazione di “nuovi” decreti-legge: si pensi —ad es.— che nei primi 4 mesi del 1996 (gennaio-aprile) il Governo aveva emanato 156 decreti-legge, di cui ben 118 costituivano reiterazioni di precedenti decreti non convertiti; nel corrispondente periodo del 1997, sono stati emanati invece solo 17 decreti-legge, tutti “nuovi”; e nel primo quadrimestre del 1998, soltanto 8, anch’essi “nuovi”.

Tuttavia questa radicale modifica della prassi non ha certo risolto i gravi problemi che affettano la produzione normativa in Italia, ma ne ha

1996) e ben potendo quindi essere ancora convertito o sanato, viene comunque annullato: sul punto v. —anche per altri spunti— i lucidi rilievi di Romboli, “La reiterazione dei decreti-legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti-legge in corso (tranne uno)”, *Foro Italiano*, 1996, I, specie 3274.

⁵³ Che, peraltro, ammetteva la riproposizione dei decreti-legge non convertiti oltre che nelle ipotesi di “sopravvenienza” di nuovi presupposti anche in quelle di loro “permanenza”: *cf.* Paladin, L., “Articolo 77”, *Commentario alla Costituzione*, *cit.*, nota 15, pp. 62 e s., Raveraira, M., “Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della necessità ed urgenza dei decreti-legge”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, I, 1464.

⁵⁴ Salvo qualche eccezione; *cf.* la ricostruzione di Maccabiani, “Le reiterazioni dei decreti-legge successive alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale”, *Rassegna Parlamentare*, 2001, 423 ss.

solo modificato l'ambito di incidenza, spostandolo su delegazione legislativa, delegificazione, "leggine", ordinanze di necessità.⁵⁵

VI. SPUNTI DI DIRITTO COMPARATO: IL CASO DEL BRASILE

A quanto consta il fenomeno della reiterazione del decreto-legge non è diffuso in altri ordinamenti,⁵⁶ ove in genere i decreti-legge vengono approvati o respinti entro la scadenza precaria, ma mai riproposti.⁵⁷

L'unico altro ordinamento che conosce questo fenomeno è quello brasiliano.

L'articolo 62 della Costituzione del 1988, prevede che, in casi rilevanti e urgenti, il Presidente della Repubblica può adottare misure provvisorie (*medidas provisórias*), da sottoporre immediatamente al Congresso nazionale, che perdono la loro efficacia se non convertite in legge entro 30 giorni dalla loro pubblicazione.

Fin da subito il ricorso a tale strumento è stato massiccio, creando al Congresso gravi difficoltà di conversione tempestiva. E' così che altrettanto massicciamente si sono riproposte (*reedido*) le *medidas* non convertite, con percentuali che hanno raggiunto ed anche superato quelle italiane, come desumibile dalla tabella che segue:⁵⁸

⁵⁵ Cfr. puntualmente Simoncini, "Il sistema delle fonti tra governo e parlamento dopo la sentenza n. 360/96 della Corte costituzionale", in *Rassegna Parlamentare*, 1997, 989 ss.; Simoncini, "La 'fine' della reiterazione dei decreti-legge", in De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti - 1997*, Torino, 1998, 32 ss.

⁵⁶ Per cenni sul punto, in lingua italiana, cfr. Benvenuto, "I ruoli rispettivi del Governo e del Parlamento nell'attività legislativa (Una ricerca comparata)", *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n 5 - Seminario 1994, Torino, 1995, p. 198.

⁵⁷ E' il caso della Spagna il cui ordinamento —quanto meno fino ad ora— non conosce la reiterazione dei decreti-legge adottati ai sensi dell'articolo 86 Cost., in ragione non solo della quantità ancora limitata di decreti, se intesa in valore assoluto, ma soprattutto del fatto che la Camera non ha mai lasciato scadere il termine di convalida senza pronunciarsi in un senso o nell'altro (cfr. Díez-Picazo, L. M., "Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: l'esperienza spagnola", *Quaderni costituzionali*, 1996, p. 62).

⁵⁸ Elaborata sulla base dei dati diffusi dalla Presidencia da República Federativa do Brasil sul sito www.planalto.gov.br.

<i>Anno</i>	<i>Medidas totali</i>	<i>Medidas nuove</i>	<i>Medidas reiterate</i>	<i>Convertite in legge</i>	<i>% retrirate su totale</i>
1988	15	15	0	11	0.0%
1989	103	93	10	80	9.7%
1990	163	89	74	74	45.3%
1991	11	8	3	7	2.7%
1992	10	7	3	7	3.0%
1993	96	47	49	28	51.0%
1994	405	91	314	40	77.5%
1995	437	30	407	44	92.7%
1996	648	39	609	15	93.9%
1997	720	34	686	32	95.2%
1998	803	55	748	39	93.1%
1999	1087	47	1040	37	95.7%
2000	1111	23	1088	18	97.9%

L'eccessiva ampiezza nell'uso delle medidas e nelle reiterazioni ha portato, nell'agosto del 2001, ad una modifica costituzionale che ha riguardato anche la disposizione sulle medidas provisorias, la cui vigenza provvisoria è stata estesa a sessanta giorni, con possibilità di prorogarne la efficacia per una sola volta, ai sensi dei 3 e 7 del nuovo articolo 62 Cost.⁵⁹

⁵⁹ Il cui testo recita:

“ 3o. As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos 11 e 12 perdero eficácia, desde a edição, se no forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do 7o., uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

7o. Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, no tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional”.