



13 AGOSTO 2025

L'attuazione del PNRR tra prassi e  
giurisprudenza costituzionale: la *cartina  
al tornasole* dei perduranti abusi della  
decretazione d'urgenza

di Antonia Maria Acierno

Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli



# L'attuazione del PNRR tra prassi e giurisprudenza costituzionale: la *cartina al tornasole* dei perduranti abusi della decretazione d'urgenza \*

di **Antonia Maria Acierno**

Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

**Abstract [It]:** Il saggio mostra come le vicende attuative del PNRR abbiano esacerbato tendenze pregresse del nostro sistema delle fonti, per quanto pertiene le prassi distorsive correlate al c.d. “abuso” del decreto-legge. All’esito dell’analisi, al fine di indagare gli effettivi strumenti tesi ad arginare il massivo ricorso al decreto-legge, da un lato, si analizzano i più recenti disegni di legge di revisione costituzionale aventi ad oggetto l’art. 77 Cost., dall’altro, si ricostruisce l’evoluzione discontinua della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d’urgenza. In particolare, si analizzano le possibili implicazioni della sent. n. 146 del 2024 con cui la Corte costituzionale, dopo ben sedici anni, è tornata a sanzionare la mancata sussistenza dei presupposti giustificativi del decreto-legge.

**Title:** The implementation of the PNRR between practice and constitutional jurisprudence: the litmus test of ongoing abuses of emergency decrees

**Abstract [En]:** The essay demonstrates how the implementation of the NRRP has exacerbated previous trends in our system of sources with regard to the distortive practices related to the so-called “abuse” of the decree-law. Following this analysis, the study investigates the actual instruments aimed at curbing the massive use of decree-laws. To this end, the most recent constitutional revision bills concerning Art. 77 of the Constitution are analysed in critical detail. In addition, the discontinuous evolution of constitutional jurisprudence on emergency decrees is reconstructed. In particular, the desired follow-up to Judgment No. 146 of 2024 is analysed, in which the Constitutional Court, after sixteen years, returned to sanctioning the lack of justifying grounds for the decree-law.

**Parole chiave:** decreto-legge, PNRR, Corte costituzionale

**Keywords:** decree-law, NRRP, Constitutional Court

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Il perdurante predominio del decreto-legge: le linee di continuità tra l'emergenza pandemica e l'attuazione del PNRR– a) L'esperienza pandemica: alcuni cenni; b) La conferma delle prassi distorsive del decreto-legge nell'attuazione del PNRR. 2.1. Il ricorso alla questione di fiducia. 3. Il PNRR e la definitiva *diluzione* dei presupposti giustificativi del decreto-legge. 4. L'evoluzione di un sindacato storicamente timido della Corte costituzionale sui vizi del decreto-legge. 5. La sentenza n. 146 del 2024. 6. I più recenti tentativi di revisione dell'articolo 77 Cost.: alcune perplessità di metodo e di merito. 7. L'auspicato seguito della sentenza n. 146 del 2024: alcune considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*bic et inde*, PNRR), in conformità alla procedura prevista dal Regolamento (UE) 2021/241, è stato predisposto dallo Stato italiano al fine di ottenere i prestiti e i sussidi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), il più considerevole programma del

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

*Next Generation EU*, il quale, come noto, è stato istituito dal Regolamento (UE) 2020/2094, integrando il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, allo scopo di arginare gli effetti socio-economici conseguenti alla diffusione pandemica del Sars-CoV-2.

In particolare, il PNRR italiano è stato approvato, previa valutazione della Commissione europea, con una decisione di esecuzione<sup>1</sup> del Consiglio del 13 luglio 2021 che ha fatto sì che gli impegni ivi contenuti andassero a costituire, “quale parametro interposto, i ‘vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario’, di cui all’art. 117, comma 1, Cost., e rappresenta[ssero] una manifestazione delle limitazioni di sovranità ammesse dall’art. 11 Cost., legate alla partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea”<sup>2</sup>. L’attuazione del PNRR si inserisce nell’ambito di un sistema delle fonti e, soprattutto, di un procedimento legislativo già fortemente “precarizzato”<sup>3</sup> dalla globalizzazione<sup>4</sup>, prima, e dall’emergenza pandemica<sup>5</sup>, poi. Difatti, già da prima della diffusione del Sars Cov-2, una serie di fattori, latamente riconducibili al *grande* tema della complessità<sup>6</sup> giuridica e sociale, hanno contribuito alla progressiva disarticolazione del sistema delle fonti e a un certo rilevato “degrado del procedimento legislativo italiano”<sup>7</sup>, tali da indurre taluno<sup>8</sup> finanche a dubitare della perdurante gravidanza assiologica dell’utilizzo dell’espressione “sistema delle fonti”<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *I rapporti fra PNRR e sistema delle fonti statali*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023., p.24.

<sup>2</sup> D. DE LUNGO, *I rapporti fra PNRR e sistema delle fonti statali*, cit., p.25. Interessante, e conseguenziale rispetto a tale tesi, è anche la problematica che l’Autore (p. 35 ss.) affronta con riguardo alla questione relativa alla sottoponibilità a referendum abrogativo delle leggi e degli atti aventi forza di legge espressamente previsti nel PNRR.

<sup>3</sup> Il riferimento è a E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>4</sup> Cfr. *ex multis* A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, in *Rivista AIC*, 22 luglio 2008; F. GALGANO, *La globalizzazione e le fonti del diritto*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2006, p. 313 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012; C. INGENITO, *Moltiplicazione, frammentazione, destrutturazione e delocalizzazione delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019.

<sup>5</sup> Cfr., *ex multis*, P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021; A. CARDONE, A. SIMONCINI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza. Atti del Convegno di Firenze, 17-18 giugno 2022*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

<sup>6</sup> Cfr. A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. I, 2007.

<sup>7</sup> Così G. SAVINI, *La (auspicabile) modernizzazione del procedimento legislativo: a margine della riduzione del numero dei parlamentari a seguito del referendum del 20 e 21 settembre*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.4, 2020, p. 183 ss.

<sup>8</sup> Da ultimo, F. PATRONI GRIFFI, *Il principio di legalità nel costituzionalismo multilivello: sistema(?) delle fonti e sistema delle tutele (Intervento alla giornata conclusiva del convegno Giustizia al servizio del Paese. Il principio di legalità organizzato dalla Corte dei conti* - Firenze, 20, 21 e 22 novembre 2024). Sul punto, cfr., *ex multis*, F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir., Agg.*, I, 1997, p.561 ss.; A. RUGGERI, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti? In ‘Itinerari’ di una ricerca sul sistema delle fonti*, XII, *Studi dell’anno 2008*, Torino, 2009.

<sup>9</sup> Il lemma “sistema”, sul piano generale, nelle diversità delle scienze, scientifiche e umanistiche, presuppone una connessione di elementi in un *tutto* funzionalmente organico. Basti considerare il significato etimologico del termine “sistema” che, come evidenziato dalla Treccani, deriva dal lat. tardo *systema*, gr. σύστημα, propr. «riunione, complesso» (da cui vari sign. estens.), der. di συνιστημι «porre insieme, riunire».

Ciò a cui si fa riferimento è una congerie di concause<sup>10</sup> che annovera la crescita esponenziale della conoscenza tecnico-scientifica<sup>11</sup>, la trasformazione digitale (si pensi alla portata dirompente degli strumenti di intelligenza artificiale)<sup>12</sup>, la proliferazione di autorità amministrative indipendenti<sup>13</sup>, la frammentazione e varietà delle politiche pubbliche<sup>14</sup> (che è consustanziale al fervente dinamismo dei moderni Stati sociali)<sup>15</sup>, l'“economicismo del diritto”<sup>16</sup>, il policentrismo normativo<sup>17</sup>, la crisi economico-finanziaria<sup>18</sup>, l'evoluzione del sistema politico-partitico in combinato disposto con la crisi della sovranità statale<sup>19</sup> e il processo di integrazione europea<sup>20</sup>.

Per quanto qui rileva, occorre proprio interrogarsi su quanto l'europizzazione<sup>21</sup> abbia *de facto* indotto “una maggiore specializzazione, articolazione, complessificazione e deformazione di tutti i processi di adozione delle fonti primarie”<sup>22</sup>.

---

<sup>10</sup> Tali concause sono state previamente indicate in A.M. ACIERNO, *L'istituzione parlamentare tra ICT e IA: potenzialità e rischi*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Bioetica, Diritto e Intelligenza artificiale*, Mimesis, Milano, 2023, pp. 355-356.

<sup>11</sup> Cfr., *ex multis*, L. DI MAJO, *Gli esperti nei processi decisionali di legislatore e Corte costituzionale. Contributo allo studio dei rapporti tra scienza, politica e diritto*, Jovene, Napoli, 2023.

<sup>12</sup> La letteratura è vasta sul tema, cfr. su tutti, di recente cfr. A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Bioetica, Diritto e Intelligenza artificiale, cit.*, *passim*; A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Franco Angeli, Milano, 2023; P. SEVERINO (a cura di), *Politica, economia, diritto, tecnologia*, Luiss University Press, Roma, 2022.

<sup>13</sup> Cfr. *amplius* A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Autorità indipendenti e tutela giurisdizionale nella crisi dello Stato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, nn. 1-2, 2015 e *ivi* ID., *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi*.

<sup>14</sup> Cfr., *ex multis*, A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>15</sup> Cfr. F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*. Terza edizione, Carocci, Roma, 2022.

<sup>16</sup> Ci si riferisce alla celebre espressione di F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, Zanichelli, 1993, p. 206.

<sup>17</sup> Cfr., *ex multis*, P. GROSSI, *Sulla odierna incertezza del diritto*, in *Giustizia civile*, n.4, 2014, M. VOGLIOTTI, (a cura di), *Saggi sulla globalizzazione giuridica e il pluralismo normativo*, Torino, 2013; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006; L. GENINATTI SATÈ, *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3, 2005; A. PIZZORUSSO, *Osservatorio sui problemi delle fonti del diritto*, in *Studi in onore di Gino Gorla*, Giuffrè, Milano, 1994.

<sup>18</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in R. CALVANO (a cura di), “*Legislazione governativa d'urgenza*” e crisi. *Atti del I Seminario di studi di Diritto costituzionale. Unitelma Sapienza- Roma 18 settembre 2014*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 119 ss.

<sup>19</sup> Su tutti, cfr. il classico di D. GRIMM, *Sovranità. Origine e futuro di un concetto chiave*, Laterza, 2023. Sul tema, cfr. anche A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E. RAFFIOTTA, F. VECCHIO (a cura di), *Sovranità e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>20</sup> Cfr., su tutti, E. LONGO, *Le trasformazioni delle fonti statali nella integrazione costituzionale europea*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI, *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci Editore, Bari, 2018.

<sup>21</sup> Cfr. S. FABBRINI (a cura di), *L'europizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Editori Laterza, Bari, 2003.

<sup>22</sup> Così E. LONGO, *Le trasformazioni delle fonti statali nella integrazione costituzionale europea*, *cit.*, p. 31.

D'altronde, la dottrina più recente, mutuando le intuizioni che già Predieri<sup>23</sup> preconizzava nel 1987, ha evidenziato quanto l'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea, soprattutto in ambito economico-finanziario, abbia favorito il ricorso al decreto-legge<sup>24</sup>.

In tal senso, il decreto-legge “si configura come strumento privilegiato rispetto alla necessità di colmare il costante disallineamento tra i tempi postulati dal diritto europeo, da un lato, e i tempi della decisione normativa, dall'altro”<sup>25</sup>.

Tale esigenza di *sincronizzazione* si è riproposta in tutta la sua enfasi, anche e soprattutto, in fase di attuazione di una politica di piano euro-nazionale, qual è il PNRR, in cui il fattore temporale, per il tramite del cronoprogramma attuativo concertato con Bruxelles, riveste un ruolo pivotale, dato che l'erogazione delle rate semestrali del Piano è subordinata alla valutazione positiva (il c.d. *assessment*) della Commissione europea circa il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi definiti nel Piano. Difatti, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 6, del Regolamento UE 241/2021, se, a seguito della valutazione, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, “il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso”.

Invero, in fase di prima definizione del Piano, erano molto ambiziose le aspettative di chi credeva che tale stringente cronoprogramma potesse contenere gli abusi, quasi atavici, della produzione normativa, in specie della decretazione d'urgenza – su tutti, il contenuto *omnibus* dei decreti-legge e il ricorso al maxi-emendamento su cui viene posta la questione di fiducia – a tutto vantaggio di una *riscoperta* della delega legislativa<sup>26</sup>, la quale avrebbe potuto garantire tanto tempi decisionali certi e celeri quanto un'istruttoria approfondita tesa a non esautorare il Parlamento<sup>27</sup>, fungendo così, in virtù della propria intrinseca “elasticità”<sup>28</sup> e conseguente capacità adattiva alle evoluzioni del sistema dei partiti e della forma di governo, da vero e proprio “strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e

---

<sup>23</sup> Il riferimento è ad A. PREDIERI, *Il legislatore recalcitrante e il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie*, estratto da *L'adeguamento della disciplina delle società per azioni alle direttive comunitarie nel d.p.r. 30/1986*, Firenze, 1987.

<sup>24</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione dell'indirizzo politico dell'Unione europea nell'emergenza finanziaria*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, spec. p. 293 ss.

<sup>25</sup> In questi termini, G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 381.

<sup>26</sup> Cfr. N. LUPO, *Parte Seconda. Atti del Seminario CERM del 24 luglio 2020: l'attualità della legge 421 del 1992 in tempo di pandemia* in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *Un metodo per le riforme: l'attualità della legge 421 del 1992*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 77.

<sup>27</sup> Sui “tanti pregi della delega legislativa”, cfr. N. LUPO, *op. ult. cit.*, spec. p. 68 ss. Sul tema della delega legislativa, cfr., *ex multis*, G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016.

<sup>28</sup> Il riferimento è alla celebre intuizione di S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, spec. p. 41 ss.

Parlamento”<sup>29</sup>. Invero, però, un primo bilancio, benché “non ancora a consuntivo”<sup>30</sup>, delle linee di tendenza della produzione normativa registratesi in fase di attuazione del Piano consente di evidenziare che sinora “hanno prevalso le vecchie abitudini: molti decreti-legge eterogenei, maxi-emendamenti e questioni di fiducia anche per le leggi delega, monocameralismo di fatto su diversi decreti PNRR”<sup>31</sup>, per quanto le leggi delega non siano, però, mancate, soprattutto per dare attuazione alle c.d. riforme orizzontali del Piano<sup>32</sup>. Il *terreno* su cui, invece, la delegazione legislativa ha ceduto pressoché totalmente il passo ai decreti-legge è quello delle c.d. riforme abilitanti, soprattutto laddove le stesse impingono disposizioni normative che possono costituire un fattore ostativo all’implementazione degli investimenti previsti dal Piano<sup>33</sup>.

In tale frangente, il decreto-legge è funzionale alla necessità di predisporre misure di celere attuazione del Piano che rispondano a quella logica temporale contingentata necessitata già dal Semestre europeo, rispetto al quale – com’è noto – il *NGEU* si pone in un rapporto di sinergico coordinamento<sup>34</sup>.

## **2. Il perdurante predominio del decreto-legge: le linee di continuità tra l’emergenza pandemica e l’attuazione del PNRR**

### **a) L’esperienza pandemica: alcuni cenni**

Il frequente ricorso al decreto-legge in fase di attuazione del Piano – a dispetto dell’alluvionale<sup>35</sup> dottrina che da decenni indaga dalle prospettive più eterogenee il c.d. abuso<sup>36</sup> del decreto-legge – non è affatto

---

<sup>29</sup> Cfr. N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell’attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell’attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 5 gennaio 2022. Già S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 11 specificava che “l’equilibrio voluto dall’art. 76 Cost. tra il valore della garanzia-separazione da una parte, e la co-legislazione collaborativa dall’altra, non poteva che inclinare verso questo secondo polo”.

<sup>30</sup> Si mutua tale espressione da A. PATRONI GRIFFI, *Postfazione. Alcune considerazioni su emergenza sanitaria e tenuta del sistema delle garanzie*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 417.

<sup>31</sup> Così L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta online*, 24 maggio 2022, p. 531.

<sup>32</sup> Evidenzia tale profilo E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 111. Si richiamano le leggi di delega in materia di giustizia (L. n. 206/2021 e L. n. 134/2021). Per una ricognizione analitica delle misure per la giustizia adottate con il PNRR, cfr. Servizio studi della Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Le misure per la Giustizia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 27 settembre 2022.

<sup>33</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., p. 112.

<sup>34</sup> Cfr., *ex multis*, M. GUIDI, M. PICCINETTI, L. VERZICHELLI, *NextGenerationEU and the European Semester: Comparing National Plans and Country-Specific Recommendations*, in *Politics and Governance*, 2023, Volume 11, Issue 4, pp. 339–351.

<sup>35</sup> Un aggettivo, “alluvionale”, in cui riecheggia il titolo del celebre volume di F. CAZZOLA, M. MORISI, *L’alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Giuffrè, Milano, 1981 che evidenzia l’incremento del ricorso ai decreti-legge già a partire dalla VII Legislatura.

<sup>36</sup> Il τὸπος dell’abuso, come noto, origina dal volume di A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge. Vol. 1, Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997.

scontato, soprattutto se si considera l'esperienza pandemica antecedente la definizione del PNRR. Difatti, nel cuore montante della pandemia, “[l]’imprevedibilità con cui il contagio si spande[va], [avev]a imposto l’impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire”<sup>37</sup> che avevano *de facto* suggellato l’asincronia<sup>38</sup> del termine di 60 giorni che sottende alla conversione del decreto-legge, avallando una *torsione monocentrica*<sup>39</sup> che si è esplicitata nella c.d. “catena normativa” dei d.P.C.M.<sup>40</sup>, la quale, com’è noto, ha superato indenne il vaglio di legittimità della Corte costituzionale.

In particolare, la Consulta, nella sent. n. 198/2021<sup>41</sup>, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 76, 77 e 78 Cost. degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. n. 19/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 35/2020, in relazione al d.P.C.m. 10 aprile 2020, attuativo di tale decreto-legge. In particolare, la Corte ha ribadito che le disposizioni censurate non hanno delegato impropriamente la funzione legislativa al Presidente del Consiglio, né tantomeno gli hanno conferito poteri straordinari da stato di guerra, quanto piuttosto hanno “ad esso attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati”<sup>42</sup>, quali sono, per l’appunto, i decreti del Presidente del Consiglio.

La circostanza per cui la Consulta abbia fatto salvo tale modello “alternativo” di gestione delle emergenze in cui i decreti-legge rinviavano la propria esecuzione ai d.P.C.M. non esime però dal considerare che, nel fronteggiare l'emergenza pandemica, il decreto-legge abbia palesato degli evidenti limiti, soprattutto di ordine temporale, cui si è cercato, per l'appunto, di sopperire inizialmente per il tramite dei d.P.C.M. e, poi, con il ricorso a una sorta di “decretazione per approssimazioni progressive”<sup>43</sup>, conforme alla fulmineità imprevedibile del quadro emergenziale.

D'altronde, di tale difficile sincronizzazione tra gli andamenti frenetici dell'emergenza pandemica e il termine massimo di sessanta giorni della legge di conversione si trova conferma in molteplici prassi

<sup>37</sup> Considerato 9 in diritto della sent. n. 37/2021.

<sup>38</sup> Sia consentito rinviare ad. A.M. ACIERNO, *La legge di conversione del decreto-legge al banco di prova del Covid-19*, in *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, (Ricerca del Seminario “S. Tosi” 2021), Fascicolo speciale in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 94.

<sup>39</sup> Sul tema, cfr. M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino, 2022. In particolare, (p. 115 ss.) l’Autore analizza i d.P.C.m. come strumento di gestione dell’epidemia.

<sup>40</sup> L’espressione si mutua da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

<sup>41</sup> Per un commento alla sentenza, cfr., *ex multis*, M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2021; M. FRANCAVIGLIA, *Il sistema dei d.P.C.m. al vaglio della Corte costituzionale. Impressioni a prima lettura di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Diritti comparati*, 10 gennaio 2022; A. ARCURI, *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in *Giustizia insieme*, 19 gennaio 2022.

<sup>42</sup> Punto 9 del Considerato in diritto della sentenza n. 198/2021 della Corte costituzionale.

<sup>43</sup> C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d’urgenza durante l'emergenza sanitaria: le catene dei decreti cc. dd. Minotauro*, cit., p. 54.

distorsive della decretazione d'urgenza acuitesi a partire dal 2020<sup>44</sup>. In tal senso, riferimento ineludibile – stante, come vedremo, la perdurante attualità del fenomeno – è alla c.d. confluenza di decreti-legge<sup>45</sup>, che è apparsa, fin da subito, un espediente utile a ottenere una stabilizzazione del provvedimento provvisorio in un lasso temporale inferiore rispetto al termine – massimo di 60 giorni – della conversione parlamentare, previsto dall'art. 77 Cost.

Guardando in chiave evolutiva ai rendimenti più recenti della prassi, non è un caso che – in una sorta di eterogenesi dei fini – rispetto alla confluenza abbia avuto un effetto acceleratore proprio la volontà, palesatasi immediatamente dopo la prima fase emergenziale, di “rilegificare” le materie precedentemente disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Difatti, in attuazione dell'ordine del giorno n. 8 dell'11 marzo 2021, a partire dal decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, il Governo Draghi si è mosso nella direzione di “rilegificare le materie prima oggetto di d.P.C.M.”<sup>46</sup>.

Tale “rilegificazione” cui è corrisposto l'abbandono dei d.P.C.M. *parlamentarizzati*<sup>47</sup> – tasselli attuativi di una sequenza normativa e amministrativa modulata da atti avente forza di legge e, come visto, legittimata dalla Corte costituzionale<sup>48</sup> – ha “sollevato dubbi sui benefici istituzionali, sia in termini di controllo politico sia in termini di indirizzo”<sup>49</sup>, contribuendo all'affastellarsi di decreti-legge che, producendo un

---

<sup>44</sup> Si è previamente affrontato il tema in A.M. ACIERNO, *La legge di conversione del decreto-legge al banco di prova del Covid-19, cit., passim*.

<sup>45</sup> Per “confluenza” si intende “l'approvazione di un emendamento nel corso dell'iter di un decreto legge A che: a) riproduce il contenuto di un decreto-legge B anch'esso in corso di conversione; b) abroga il decreto-legge B; c) fa salvi, con una disposizione inserita nel disegno di legge di conversione, gli effetti prodotti dal decreto-legge B nel periodo di vigenza”. Così Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione- Terzo turno di Presidenza- Presidente On. Maura TOMASI (7 marzo 2020- 7 gennaio 2021), p. 9, nt. 4. Sul tema, la dottrina più recente è piuttosto nutrita, cfr., *ex multis*, P. CARNEVALE, *La legge di conversione “ospitale”. Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Osservatorio costituzionale*, n.5, 2024; M. RUOTOLO, *Sulla “confluenza” dei contenuti di un decreto-legge nella legge di conversione di altro decreto-legge*, in *Consulta online*, 6 novembre 2024; C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022; L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2022; D. CHINNI, *Di abuso in abuso: sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, Jovene, 2023.

<sup>46</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021): riflessioni dalla Presidenza del Comitato per la Legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, p. 367.

<sup>47</sup> Sul punto, cfr. R. MAZZA, *La “parlamentarizzazione” dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *federalismi.it*, n.12/2021. La c.d. parlamentarizzazione dei d.P.C.M. era stata introdotta con l'emendamento all'art. 2, c. 1, del d.l. n. 19/2020 con cui si era sancito che: “Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo”. Sul tema, si vd. anche E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell'onere della prova*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020. Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Jovene, Napoli, 2020.

<sup>48</sup> Cfr. C. cost., sentt. nn. 37/2021 e 198/2021.

<sup>49</sup> C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza durante l'emergenza sanitaria: le catene dei decreti cc. dd. Minotauro, cit.*, p. 51.

vero e proprio *ingorgo normativo*, hanno ingolfato l'iter parlamentare rendendo, *de facto e paradossalmente*, necessaria una razionalizzazione della fase di conversione proprio per il tramite di una prassi altamente distorsiva, qual è quella della confluenza.

## **b) La conferma delle prassi distorsive del decreto-legge nell'attuazione del PNRR**

Come già accennato in premessa, da una prima lettura del Piano, emerge schiettamente un utilizzo disinvolto del decreto-legge in fase di implementazione del PNRR<sup>50</sup>.

D'altronde, non è stato infrequente che, in molteplici occasioni, il Governo abbia fatto ricorso alla decretazione d'urgenza a ridosso della scadenza concertata nel Piano, finanche per l'approvazione di riforme per le quali, nel cronoprogramma del medesimo Piano, era stato originariamente previsto l'utilizzo di *altre* fonti normative<sup>51</sup>.

In tal senso, è interessante evidenziare che già solo l'architettura complessiva del PNRR – con esclusione, quindi, delle singole misure attuative – si articola in un reticolato di ben ventidue decreti-legge<sup>52</sup> accompagnati da soltanto quattro leggi<sup>53</sup>, un decreto-legislativo<sup>54</sup> e dieci fonti secondarie<sup>55</sup>. Del resto, la necessità di predisporre la *governance* del Piano nei tempi contingentati concertati con Bruxelles ha indotto sin dall'inizio il Governo Draghi, subentrato al Governo Conte II a ridosso della scadenza, a predisporre l'architettura della *governance* del Piano con un decreto-legge, specificamente il d.l.

<sup>50</sup> Cfr. Servizio studi del Senato, XIX Legislatura, *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, dossier, n.4, 2022, spec. p. 14 ss., il quale evidenzia che, nei primi 20 mesi di adempimenti connessi all'attuazione del Piano, i decreti-legge rappresentano il 43 per cento del totale dei provvedimenti normativi presentati, essendo pari a 19 su 44.

<sup>51</sup> Evidenzia questo profilo L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, *cit.*, p. 330.

<sup>52</sup> D.l. n. 59/2021, conv. con mod. dalla L. n. 101/2021; D.l. n. 77/2021, conv. con mod. dalla L. n. 108/2021; D.l. n. 80/2021, conv. con mod. dall'art. 1, c. 1, Legge n. 113/2021; D.l. n. 121/2021, conv. con mod. dalla L. n. 156/2021; D.l. n. 152/2021, conv. con mod. dall'art. 1, c. 1, L. n. 233/2021; D.l. n. 4/2022, conv. con mod. dalla L. n. 25/2022; D.l. n. 17/2022, conv. con mod. dalla L. n. 34/2022; D.l. n. 36/2022, conv. con mod. dall'art. 1, c. 1, L. n. 79/2022; D.l. n. 50/2022, conv. con mod. dalla L. n. 91/2022; D.l. n. 68/2022, conv. con mod. dalla L. n. 108/2022; D.l. n. 115/2022, conv. con mod. dalla L. n. 142/2022; D.l. n. 144/2022, conv. con mod. dalla L. n. 175/2022; D.l. n. 176/2022, conv. con mod. dalla L. n. 6/2023<sup>53</sup>; D.l. n. 13/2023, conv. con mod. dall'art. 1, c. 1, L. n. 41/2023; D.l. n. 44/2023, conv. con mod. dalla L. n. 74/2023; D.l. n. 48/2023, conv. con mod. dalla L. n. 85/2023; D.l. n. 124/2023, conv. con mod. dalla L. n. 162/2023; D.l. n. 145/2023, conv. con mod. dalla L. n.191/2023; D.l. n. 19/2024 – conv. con mod. dall'art. 1, c. 1, L. n. 56/2024; D.l. n. 60/2024; D.l. n. 160/2024, conv. con mod. dalla L. n. 199/2024; D.l. n. 208/2024, conv. con mod. dalla L. n. 20/2025.

<sup>53</sup> L. n. 178/2020; L. n. 238/2021; L. n. 234/2021; L. n. 197/2022.

<sup>54</sup> D.lgs. n. 36/2023.

<sup>55</sup> D.P.R. del 5 febbraio 2018, n. 22; DPCM 26 Giugno 2019, n. 103; DPCM 9 luglio 2021; Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 6 agosto 2021 e s.m.i.; DPCM 15 settembre 2021; Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 30 settembre 2021; Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 11 ottobre 2021 e s.m.i.; DPCM 28 luglio 2022; Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 10 febbraio 2023; DPCM 26 aprile 2023.

n. 77/2021, cui varie modifiche sono state apportate, successivamente anche dal Governo Meloni, sempre per il tramite del ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>56</sup>.

Il decreto-legge predomina, poi, anche e soprattutto, in fase di attuazione del Piano<sup>57</sup>, laddove non mancano, tanto innovative quanto problematiche, forme di “intarsi” tra decretazione d'urgenza, leggi di delega e decreti-legislativi<sup>58</sup>.

Muovendo da tale angolo prospettico, è piuttosto emblematico il caso<sup>59</sup> del decreto-legge n. 79/2021 recante “Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori”, con cui – come esplicitato nel preambolo del provvedimento provvisorio – in via temporanea e nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi, si anticipa l'esercizio della delega legislativa di cui alla legge n. 46/2021, recante, per l'appunto, la “Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale”.

Con l'attuazione del PNRR sembrano così sedimentarsi distorsioni ulteriori rispetto a quelle – si considerino, tra tutte, la posizione della questione di fiducia per l'approvazione della legge di delega e l'inserimento di una delega legislativa in una legge di conversione di un decreto-legge<sup>60</sup> – che notoriamente connotano l'*esuberanza* dell'Esecutivo in fase di adozione delle leggi di delega<sup>61</sup>. Difatti, nel caso di specie relativo al decreto-legge n. 79/2021, il Governo, anticipando, come visto, l'esercizio della delega legislativa con decreti-legge in luogo di decreti-legislativi, ha disatteso [*rectius*, sovvertito] – nei suoi dettami essenziali, andando ben oltre il classico vizio di eccesso di delega<sup>62</sup> – il modello costituzionale della delegazione legislativa sul *coté* di propria spettanza nell'ambito del procedimento duale<sup>63</sup> definito dall'articolo 76 Cost.

Una prassi fortemente distorsiva, questa, che, collateralmente alle altre poc'anzi evocate, conferma, da un lato, il defatigante arrancare dei processi di produzione normativa rispetto all'incedere della realtà e del

<sup>56</sup> Per un'analisi dell'evoluzione della *governance* del Piano, sia consentito rinviare a A.M. ACIERNO, *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n.1, 2023.

<sup>57</sup> I servizi studi di Camera e Senato evidenziano che il 43 per cento degli atti di normazione primaria adottati nella XVIII legislatura in attuazione del PNRR sono decreti-legge.

<sup>58</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., p. 113. L'Autrice specifica che “il PNRR sviluppa una forma di raccordo fra decreto-legge, legge di delega e decreto legislativo”.

<sup>59</sup> Menzionato anche da E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., p. 100, nt. 2.

<sup>60</sup> Cfr. N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, n. 6, 2003.

<sup>61</sup> Su tali prassi, cfr. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 303 ss. L'Autrice richiama anche l'inserimento di deleghe all'interno di provvedimenti collegati alla finanziaria.

<sup>62</sup> Non è questa la sede per analizzare compiutamente la copiosa giurisprudenza costituzionale sul vizio di eccesso di delega. Sul punto, si rinvia a R. NEVOLA, D. DIACO (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi, Corte costituzionale, ottobre 2018, spec. p. 494 ss. Sia soltanto consentito menzionare, *ex multis*, il punto 11 del Considerato in diritto della sent. n. 173/1981.

<sup>63</sup> Secondo la celebre categorizzazione di A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il mulino, Bologna, 2003, p. 352 ss.

ciclo economico<sup>64</sup>, dall'altro, la natura eminentemente politica<sup>65</sup> della delega legislativa che, per certi versi, sembra vantare una natura ancipite, costituendo tanto il *punto di forza* quanto il *tallone di Achille* di tale istituto. Risulta, in tal senso, particolarmente esemplificativa la tesi sostenuta dalla dottrina d'Oltralpe, secondo cui il “*motif psychologique du désintérêt envers la délégation législative*”<sup>66</sup> si dovrebbe rintracciare proprio nell'instabilità del sistema politico-partitico<sup>67</sup> italiano, che neutralizza *de facto* l'utilità della delegazione legislativa, dato che “*la collaboration entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif s'épuise dans leurs tensions ou dans les conflits intra-parlementaires et intra-gouvernementaux*”<sup>68</sup>.

Tanto premesso, dunque, può asserirsi che il decreto-legge abbia fortemente predominato in fase di attuazione del PNRR, in maniera non dissimile, tra l'altro, da quanto accaduto, come visto, nell'esperienza pandemica.

Parimenti, gli abusi distorsivi della decretazione d'urgenza acuitisi nella gestione della diffusione del Sars Cov-2 sono stati oggetto di un pieno consolidamento in fase di implementazione del Piano. Di ciò si trova chiara conferma con riguardo alla prassi dei c.d. decreti Minotauro. Difatti, con la fine della XVIII legislatura e l'emersione di nuove emergenze, quali il conflitto russo-ucraino<sup>69</sup> e l'impellente necessità di dare celere attuazione al PNRR, la prassi della confluenza si è sedimentata ulteriormente, benché in percentuali inferiori rispetto a quelle registratesi negli anni più falcidiati dall'emergenza pandemica.

I dati più recenti comprovano tale tendenza. In particolare, secondo i dati forniti, il 25 marzo 2025, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, on. Luca Ciriani – nell'ambito della seduta n. 20 dell'Indagine conoscitiva congiunta del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica con il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati su “Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione” – nell'attuale legislatura, su un totale di 87 decreti-legge deliberati dal Consiglio dei Ministri, 12 sono confluiti in altri decreti già presentati in Parlamento – per un totale pari a circa il 13 per cento – mentre nella scorsa legislatura i casi di confluenza sono stati 41 su un totale di 166 decreti-legge, pari a circa il 24 per cento (laddove, invece, nella XVII legislatura, a fronte

---

<sup>64</sup> Cfr., *ex multis*, F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020.

<sup>65</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, *cit.*, p. 295; S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, *cit.*, p. 15.

<sup>66</sup> Così M. BAUDREZ, *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1994, p. 127.

<sup>67</sup> Cfr. P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 1.

<sup>68</sup> M. BAUDREZ, *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien*, *cit.*, p. 127.

<sup>69</sup> Cfr. M. GIACHETTI FANTINI, *Conflitto russo-ucraino e crisi energetica: i decreti legge n. 50/2022, n. 115/2022, n. 144/2022, n. 176/2022 e n. 34/2023 tra proroga delle misure emergenziali e nuove soluzioni strutturali*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3, 2023.

di 100 decreti-legge emanati, 17 decreti non sono stati convertiti perché confluiti, attestandosi così su una soglia del 17 per cento)<sup>70</sup>.

Rispetto a tali dati relativi alla confluenza, il PNRR, o più specificamente la necessità di darvi attuazione nel rispetto dei termini concertati con Bruxelles, ha svolto un ruolo spesso dirimente. Sia sufficiente già solo considerare i primi mesi del 2025, allorquando si registrano due specifiche, e paradigmatiche, ipotesi di confluenza implicate, in maniera più o meno diretta, dall'attuazione del Piano. La prima concerne la confluenza del decreto-legge 16 gennaio 2025, n. 1 - recante “Misure urgenti in materia di riforma R. 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» della Missione 4 - Componente 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza”- nell'articolo 9 del c.d. decreto “emergenze e PNRR”<sup>71</sup>, il quale recava proprio “Disposizioni urgenti per l'attuazione della Riforma 1.1 degli istituti tecnici - M4C1 PNRR”. Una confluenza, questa, che non sembra aver disatteso il requisito della c.d. “omogeneità di contenuto” - richiamato nel messaggio del 23 luglio 2021 del Presidente della Repubblica<sup>72</sup>- dato che entrambi i provvedimenti perseguono il fine, per l'appunto, di dare attuazione alla Missione 4 “Istruzione e ricerca” del PNRR.

Non può, poi, non menzionarsi la confluenza, altresì recente, dei decreti-legge concernenti l'Ilva, n. 3 del 24 gennaio 2025 e n. 5 del 30 gennaio 2025, rispetto alla quale il Piano ha altresì esercitato un non risibile margine di influenza dal punto di vista procedimentale, in questo caso, piuttosto che contenutistico. Difatti, nel caso di specie, i due decreti, come evidenziato dal Ministro in sede di audizione, “necessariamente dovevano essere entrambi esaminati dal Senato, sia per ragioni di affinità di materia, sia perché la VIII Commissione della Camera (a cui eventualmente il secondo decreto sarebbe stato assegnato) era impegnata nel medesimo periodo nell'esame in sede referente in prima lettura (congiuntamente con la V Commissione) del decreto-legge n. 208 del 2024, recante misure urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del PNRR”<sup>73</sup>. Tale recente caso conferma, dunque, quanto il frequente ricorso al decreto-legge - indotto, anche, dall'attuazione del Piano - alimenti la prassi della confluenza dei decreti-legge, sulla quale collateralmente finanche la Corte costituzionale si è recentemente espressa definendola una “tortuosa tecnica di produzione normativa – frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-

<sup>70</sup> Cfr. [Seguito dell'audizione del Ministro presso i Comitati per la legislazione di Senato e Camera \(25 marzo\)](#).

<sup>71</sup> D.l. n. 208/2024. Tale confluenza è richiamata dal [Seguito dell'audizione del Ministro presso i Comitati per la legislazione di Senato e Camera \(25 marzo\)](#), cit., p. 3.

<sup>72</sup> Si fa riferimento alla lettera indirizzata ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti-legge dal Presidente della Repubblica Mattarella in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 73/2021. In tale sede, il Capo dello Stato ribadisce che: “La confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare”.

<sup>73</sup> Così [Seguito dell'audizione del Ministro presso i Comitati per la legislazione di Senato e Camera \(25 marzo\)](#), cit., p. 4.

legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)<sup>74</sup>.

A fronte di tale panoramica tesa a scorgere le linee di continuità che sussistono tra alcune – in questo paragrafo ci si è soffermati soprattutto sulla confluenza – prassi della decretazione d'urgenza, antecedenti e coeve all'avvento del PNRR, ci si può, allora, interrogare sul perché il decreto-legge sia divenuto uno strumento così tanto privilegiato in fase di attuazione del Piano, recuperando così una centralità che – perlomeno nei primissimi mesi dell'emergenza pandemica –, come visto, aveva, parzialmente e temporaneamente, smarrito a tutto vantaggio dei decreti del Presidente del Consiglio. Per rispondere a tale domanda è necessario muovere da quel carattere schiettamente procedimentale tipico dei procedimenti euro-nazionali, nel cui *genus* si colloca anche il Dispositivo di Ripresa e Resilienza<sup>75</sup>.

In tal senso, il motivo principale per cui il ricorso alla decretazione d'urgenza si è ulteriormente sedimentato in fase di attuazione del PNRR è ascrivibile alla circostanza per cui lo strumento del decreto-legge risulti particolarmente congeniale e funzionale non tanto alla dialettica Parlamento-Governo, quanto a quella costante interlocuzione tra Governo e Commissione europea su cui si incardina l'implementazione del cronoprogramma.

Difatti, la fase di conversione parlamentare è molto utile al fine di recepire, *in fieri*, le indicazioni fornite dalla Commissione europea in quel dialogo bilaterale - spesso informale, tra Governi sempre meno poteri "esecutivi" - tra Palazzo Chigi e Palazzo Berlaymont circa l'interpretazione delle *milestone* e dei *target* da conseguire<sup>76</sup> in conformità al cronoprogramma concertato nel 2021. Un dialogo costante, questo, che costituisce l'architrave del c.d. nuovo metodo di governo introdotto dal NGEU<sup>77</sup>.

A tal riguardo, il decreto-legge da "strumento di colegislazione, di codeterminazione politica, di negoziato tra governo, maggioranza ed opposizione"<sup>78</sup> assurge eminentemente a strumento di *codeterminazione politica* tra governo e Commissione europea.

---

<sup>74</sup> Ord. n. 30/2024.

<sup>75</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023.

<sup>76</sup> Di tale specificazione, si è debitori al Prof. Nicola Lupo, che ha dettagliatamente descritto tale dinamica nell'ambito della *Lecture on "The euro-national procedure of the RRF as a new "method of government"*, tenuta il 19 luglio 2024, nell'ambito della 13<sup>o</sup> edizione del *Summer Program "Parliamentary Democracy in Europe"* della Luiss School of Government. D. SARMATI, *Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2024, pp. 75-76 dettaglia gli "emendamenti inseriti al fine di rispondere a interlocuzioni con la Commissione europea, a esempio l'art. 43-ter d.l. n. 152/2021, conv. con modif. dalla l. n. 233/2021 [...]; l'art. 8, comma 17-bis, d.l. n. 19/2024, conv. con modif. dalla l. n. 56/2024 [...]".

<sup>77</sup> Sul punto, cfr. N. LUPO, *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024.

<sup>78</sup> Così A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 1511.

Muovendo da tale angolo prospettico, il PNRR sembra, allora, paradossalmente aver restituito— benché soltanto parzialmente a fronte del persistente ricorso alla confluenza —al termine di sessanta giorni della conversione parlamentare una certa attualità, neutralizzando così quelle velate accuse di anacronismo di cui era stato indirettamente tacciato nel cuore montante dell'emergenza pandemica, allorquando l'orizzonte bimestrale, apparendo una gittata temporale eccessivamente estesa nell'estenuante inseguimento di una realtà [*rectius*, di un contagio] troppo repentina da poter essere regolata compiutamente, aveva indirettamente spianato la strada — benché non inedita<sup>79</sup> — ai d.PCM. Abbracciando questa stessa prospettiva empirica, vi è stato allora chi, analizzando l'impatto del PNRR sulle fonti statali<sup>80</sup>, ha evocato espressamente la necessità di “riconcettualizzare lo strumento del decreto-legge, con un'operazione di realismo costituzionale”<sup>81</sup>. A tal proposito, si è asserito che “la sottolineatura a volte di maniera, della dimensione patologica del fenomeno, per quanto comprensibile e fondata, rischia di fare eccessivo velo al dato che, nel frattempo, la fisiologia del sistema (cioè il modello rispetto al quale, per differenza, è diagnosticata la patologia) in cui lo strumento del decreto-legge si iscrive è mutata”<sup>82</sup>. Tale dottrina sembra, dunque, avere per certi versi ritenuto *fisiologicamente patologico* il massivo ricorso al decreto-legge, soprattutto in fase di implementazione del cronoprogramma del Piano. Una posizione, questa, ragionevole fintantoché, però, l'esigenza di preservare una certa dose di realismo costituzionale “nell'ambito dei margini di elasticità che la Costituzione stessa lascia aperti”<sup>83</sup> non si traduca in uno strumento tramite cui *calpestare* la Costituzione formale e, specificamente, le fonti sulla produzione, abdicando così alla prescrittività del dettato costituzionale. Di tale pericolo sembra essere ben consapevole la Corte costituzionale italiana.

Difatti, rispetto a tale posizione adesiva alla stabilizzazione del decreto-legge come strumento di governo è intervenuta, nel luglio 2024, in chiave schiettamente ostativa, la Consulta, con la sent. n. 146, la quale ha suggellato un importante “punto di non ritorno nella ormai annosa questione dell'uso e abuso dei decreti-legge”<sup>84</sup>. Come si vedrà, la Corte, in tale pronuncia, sembra prendere espressamente le distanze dalla tesi che — muovendo dalla circostanza per cui il decreto-legge “ha assunto le vesti di strumento privilegiato per il governo politico della complessità sociale e, soprattutto, di mezzo per forzare la sintesi

<sup>79</sup> Cfr. V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2, 2016.

<sup>80</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, *passim*.

<sup>81</sup> D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, p. 78. La medesima prospettiva è abbracciata da M. MELPIGNANO, *L'indirizzo politico alla prova del PNRR: le nuove prospettive del principio monocratico dell'Esecutivo*, *cit.*, *passim*.

<sup>82</sup> D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, *cit.*, p. 78.

<sup>83</sup> Così L. PALADIN, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 5.

<sup>84</sup> Così F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, *passim*.

politica su questioni particolarmente conflittuali e raffreddare, così, le tensioni partitiche all'interno della maggioranza di governo<sup>85</sup> – abbraccia una posizione, per certi versi assolutoria, nei confronti degli abusi perpetrati da una decretazione d'urgenza che, nel corso dei decenni, ha *slabbrato* sempre più le maglie del modello costituzionale di cui all'articolo 77 Cost.

## 2.1. Il ricorso alla questione di fiducia

L'istituto della questione di fiducia è un tema, altamente e notoriamente, arato dalla dottrina giuspubblicistica, in virtù del frequente ricorso di cui è stata oggetto nel corso delle Legislature. I dati più recenti<sup>86</sup> avvalorano tale tendenza, evidenziando un netto incremento del ricorso alla questione di fiducia in fase di attuazione del PNRR.

In conformità ai dati aggiornati nel mese di luglio 2024, il Governo Meloni, analizzando il numero assoluto di questioni di fiducia poste dai diversi esecutivi che si sono succeduti nelle ultime quattro legislature, si colloca al secondo posto con 58 questioni di fiducia, subito dopo il Governo Renzi, che si attesta sulla soglia di 68 questioni di fiducia poste<sup>87</sup>.

È interessante, però, evidenziare che, mutando prospettiva, ossia considerando il numero medio di voti di fiducia in ciascun mese di riferimento, il Governo Meloni si attesta al terzo posto con 2,64 voti di fiducia al mese, preceduto dal Governo Monti, con 2,79 voti di fiducia al mese, e dal Governo Draghi, con 2,68 voti di fiducia al mese<sup>88</sup>. Il Governo Meloni si posiziona, però, al primo posto della classifica, se si analizza il rapporto percentuale tra questioni di fiducia poste e disegni di legge approvati<sup>89</sup>. Difatti, tali dati rimarcano che durante il mandato dell'esecutivo guidato da Giorgia Meloni sono entrati in vigore 129 provvedimenti, parametrati ad un rapporto tra voti di fiducia e disegni di legge approvati pari a circa il 45 per cento. Il Governo Monti non lambisce tale soglia, attestandosi al 42,5 per cento, seguito dagli esecutivi Conte II (39,4 per cento) e Draghi (37,4 per cento)<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Così A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, cit., p. 538 L'Autore, con riferimento alle esigenze di governo politico della complessità sociale, si rifa a M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto-legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. it. Sc. Pol.*, n.3, 1981.

<sup>86</sup> Openpolis, *Il governo Meloni è primo per rapporto tra questioni di fiducia e leggi approvate*, 17 luglio 2024 e, da ultimo, XIX Legislatura, Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2024-2025*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>87</sup> Ibidem

<sup>88</sup> Ibidem

<sup>89</sup> Ibidem

<sup>90</sup> Ibidem

Il 95 per cento di tali voti di fiducia ha riguardato disegni di legge di conversione di decreti- legge, a dispetto delle uniche eccezioni rappresentate dalle leggi di bilancio per il 2023 (con voto di fiducia in entrambe le Assemblee) e per il 2024 (con voto di fiducia soltanto al Senato)<sup>91</sup>.

Inoltre, la caratteristica più tipica del Governo Meloni è quella di aver posto la questione di fiducia in entrambe le Camere su ben ventuno disegni di legge, molti dei quali strettamente attinenti all’attuazione del Piano<sup>92</sup>.

Tali dati trovano conferma anche nel Rapporto sulla legislazione 2025, il quale – con dati aggiornati al mese di aprile 2025 – evidenzia che, nella XIX legislatura, nel 59,2 per cento dei casi per la conversione dei decreti–legge si è fatto ricorso alla questione di fiducia in almeno un ramo del Parlamento, mentre nel 42,2 per cento dei casi la questione di fiducia è stata posta in entrambe le Camere; laddove, invece, nella legislatura precedente questi due valori lambivano la soglia rispettivamente del 47,9 per cento e del 25 per cento<sup>93</sup>.

Invero, tali dati non sorprendono più di tanto, dato che ripercorrono pedissequamente delle linee evolutive già evocate in un’interessante indagine<sup>94</sup> empirica svolta, nella XVI Legislatura, dal Comitato per la legislazione (allora presente soltanto alla Camera dei deputati) sulle tendenze della decretazione d’urgenza. In particolare, nella relazione, furono individuati tre *indici sintomatici* di una difficile gestione del procedimento di conversione del decreto-legge da parte delle Camere: le dimensioni del provvedimento, l’intersettorialità degli ambiti normativi su cui interviene e il periodo di emanazione. Tre fattori che, quindi, sembrano, *de facto*, rendere necessitato, e ineludibile, il ricorso alla questione di fiducia<sup>95</sup>. In particolare, i dati analizzati in tale *report* mostrano come la posizione della questione di fiducia scatti regolarmente quando il decreto presentato alle Camere per la conversione superi i 40.000 caratteri a stampa (l’indagine registra soltanto due casi – alquanto risibili, tra l’altro – in cui è stata approvata una legge di conversione superiore ai 40.000 caratteri a stampa senza ricorrere alla questione di fiducia)<sup>96</sup>. In subordine, si rileva, poi, che, tendenzialmente, la questione di fiducia è tanto più ricorrente quanto più il decreto-legge *nasce* (o, magari, diviene in fase di conversione parlamentare) intersettoriale. Parimenti, mutuando come parametro di riferimento il numero di Commissioni permanenti investite del parere in

---

<sup>91</sup> Cfr. <https://www.openpolis.it/i-voti-di-fiducia-del-governo-meloni/>

<sup>92</sup> Openpolis, *Il governo Meloni è primo per rapporto tra questioni di fiducia e leggi approvate*, 17 luglio 2024.

<sup>93</sup> Tutti i dati sono tratti da XIX Legislatura, Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2024-2025*, cit., pp. 11 e 33.

<sup>94</sup> [“Tendenze e problemi della decretazione d’urgenza. Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Duilio -XVI LEGISLATURA”](#), p., 20 ss.

<sup>95</sup> Ibidem

<sup>96</sup> Ibidem

sede consultiva, quando sono coinvolte dieci o più Commissioni, il ricorso alla fiducia diviene estremamente probabile<sup>97</sup>.

Similmente, le manovre economiche “estive” (ma, in generale, i decreti-legge emanati nel bimestre 15 giugno-15 agosto) vengono sempre approvate con votazione fiduciaria, al fine di rispettare la data di scadenza del decreto<sup>98</sup>.

Tutti profili, questi, registratisi spesso in fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, allorquando qualcuno – guardando soprattutto all’intensa attività svolta dal Parlamento, finanche in fase di *prorogatio*<sup>99</sup>, laddove “la necessità di portare a compimento il processo di attuazione del PNRR, nonché la sussistenza di altre contingenze emergenziali, hanno [...] consentito una notevole espansione del concetto di atti urgenti e indifferibili, consentendo di ricomprendere anche alcuni provvedimenti che in precedenza sarebbero stati di problematica ammissibilità”<sup>100</sup> – ha ritenuto che il PNRR “fosse perennemente oggetto di ‘una questione di fiducia implicita’ tra la Repubblica e le istituzioni europee che, anche con un Esecutivo dimissionario, da un lato impone al Parlamento l’adozione dei provvedimenti di attuazione del Piano in tempi contingentati, e dall’altro impedisce la modifica degli stessi”<sup>101</sup>. Altrettanto studiata dalla dottrina giuspubblicistica è, poi, la prassi fortemente distorsiva – definita dalla stessa Corte costituzionale “prassi problematica”<sup>102</sup> – della posizione della questione di fiducia sul c.d. maxi-emendamento. Un abuso, questo, perpetuatosi anch’esso in fase di attuazione del PNRR<sup>103</sup>, benché tale prassi nelle ultime legislature, come si vedrà, sia caduta pressoché in desuetudine<sup>104</sup>.

In particolare, vi è stato chi, agli albori dell’implementazione del Piano, ha ritenuto che “per quanto criticabile, appare utile proprio in questi anni [*rectius*, di attuazione del Piano] il perdurare dell’utilizzo della

---

<sup>97</sup> Ibidem

<sup>98</sup> Ibidem

<sup>99</sup> Tali profili sono posti in evidenza da A. CARBONI, *I riflessi del PNRR sul diritto e la prassi parlamentare*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI, *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, spec., p. 73 ss. In particolare, l’Autore annovera tra questi provvedimenti approvati in *prorogatio* quelli contenenti deleghe al Governo, come la legge annuale per il mercato e la concorrenza (approvato dalla Camera il 26 luglio 2022 e dal Senato il 2 agosto 2022) e la delega per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Viene, poi, menzionato il disegno di legge di riforma della giustizia tributaria (legge n. 130/2022). Negli stessi giorni, tra l’altro, vi è stato l’invio di numerosi schemi di decreto legislativo, tra cui i nn. 412 e 414, concernenti rispettivamente la riforma del processo civile e di quello penale.

<sup>100</sup> Ibidem

<sup>101</sup> G. CAVAGGION, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, cit., p. 108.

<sup>102</sup> Vd. considerato 5 in diritto della sentenza n. 251/2014.

<sup>103</sup> Si consideri, *ex multis*, il maxi-emendamento interamente sostitutivo dell’articolo unico del disegno di legge di conversione del d.l. n. 36/2022 (c.d. decreto PNRR-2), sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, accordata in data 22 giugno 2022.

<sup>104</sup> Cfr. [Seguito dell’audizione del Ministro presso i Comitati per la legislazione di Senato e Camera \(25 marzo\)](#), spec. p. 4 ss.

questione di fiducia sui maxi-emendamenti”<sup>105</sup>, posticipando al 2026 riforme regolamentari del procedimento legislativo che possano arginare tale prassi.

Al fine di non minare la priorità di attuazione del PNRR, sarebbe, quindi, secondo tale orientamento<sup>106</sup>, preferibile usufruire dell’“ordinarietà” – introiettata dalle dinamiche parlamentari sedimentatesi nel corso delle Legislature – di una patologia, ormai sistemica, qual è il binomio maxi-emendamento/questione di fiducia.

D'altronde, tale posizione si pone nel solco dell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n.17/2019<sup>107</sup>, laddove – al netto del fermo riconoscimento della esecrabilità della prassi in esame<sup>108</sup> – si afferma che “la stessa si è consolidata nel tempo [...] e se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei Governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”<sup>109</sup>.

Difatti, la conversione dei decreti-legge mediante maxi-emendamenti su cui viene posta la questione di fiducia è divenuta “ormai da anni prassi regolare con cui il Parlamento procede abitualmente, che integra una vera e propria modificazione tacita della Costituzione mediante il diritto parlamentare, rivolta ad imprimere velocità al procedimento ed a garantire comunque l’approvazione della legge di conversione in tempi ridotti e che incide in maniera rilevante sul rapporto Parlamento-Governo e particolarmente sui rapporti fra l’esecutivo e la propria maggioranza e fra la maggioranza e l’opposizione”<sup>110</sup>.

Il maxi-emendamento si sostanzia, com’è noto, in una proposta emendativa “formalmente riferita ad un solo articolo [...] ma di fatto sostitutiva dell’intero testo del progetto di legge (o di buona parte di esso), elaborata ai fini della posizione della questione di fiducia da parte del Governo sulla sua approvazione – secondo la formula di rito – *senza emendamenti [subemendamenti] ed articoli aggiuntivi*”<sup>111</sup>.

In particolare, però, come anticipato, le maggiori criticità sono relative alla posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento.

---

<sup>105</sup> Così L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 2/2021, p. 145 *Contra*, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., VII.

<sup>106</sup> L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, cit., p. 145.

<sup>107</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 529.

<sup>108</sup> Cfr. Considerato in diritto 4.2. e. 4.5.

<sup>109</sup> Considerato 4.3 in diritto.

<sup>110</sup> Così C. DE CESARE, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, p. 144.

<sup>111</sup> Così G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 260-261.

Difatti, il binomio maxi-emendamento/questione di fiducia, la cui genesi risale<sup>112</sup> all'approvazione della c.d. "legge truffa"<sup>113</sup> (la legge 31 marzo 1953, n. 148), va ad impingere sul procedimento legislativo, sulla forma di governo e sulla certezza del diritto<sup>114</sup>, aggirando il principio di sincerità<sup>115</sup> della volontà parlamentare, garantito dalla doppia votazione cristallizzata dall'articolo 72 Cost., ove si stabilisce che: "Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva *articolo per articolo* e con votazione finale". Laddove, evidentemente, per articolo si intende "un 'a-tomo' normativo, nel senso etimologico di un *unum* che non può essere ulteriormente tagliato, una monade che contiene in sé una quantità definita di volontà precettiva, pur all'interno di un più ampio discorso normativo"<sup>116</sup>.

Per quanto pertiene il profilo procedurale, com'è noto, il vantaggio del ricorso alla posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento risulta, quindi, duplice: "da una parte, con un unico voto 'blindato', vengono fatte cadere – in chiave anti-ostruzionistica – tutte le proposte emendative alternative; dall'altra parte, vengono aggirati gli inconvenienti procedurali derivanti dall'apposizione della fiducia su più emendamenti al testo in discussione"<sup>117</sup>, con il rischio che, per alcune di queste votazioni, "si verifichi un assorbimento dell'emendamento alla cui approvazione il Governo aveva subordinato la propria permanenza in carica, con conseguente elusione della votazione fiduciaria"<sup>118</sup>.

È notorio che l'esplosione del fenomeno *de quo* si registri, per ragioni politico-istituzionali, nelle c.d. Legislature del maggioritario<sup>119</sup> - non è, d'altronde, casuale la circostanza per cui sia proprio a partire dal 1995 che i maxi-emendamenti assumano dimensioni spropositate<sup>120</sup> - laddove, "con il maxi-emendamento il Governo mette in gioco non soltanto se stesso, ma anche il Parlamento, *dato che* la mancata approvazione della fiducia può infatti comportare molto più che nel passato la fine della Legislatura"<sup>121</sup>.

---

<sup>112</sup> Tale profilo è evidenziato da N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, spec. p. 71 ss.

<sup>113</sup> *Amplius* sul tema cfr. G. QUAGLIARELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003.

<sup>114</sup> Sul punto, cfr. *amplius* G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 117-211.

<sup>115</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, Fascicolo 4, dicembre 2010, p. 584.

<sup>116</sup> Così L. CUOCOLO, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4762.

<sup>117</sup> Così E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p. 808.

<sup>118</sup> Così M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 25.

<sup>119</sup> Sul punto, si vd. l'analisi ricognitiva di G. PICCIRILLI, *Numeri e tendenze dell'attività emendativa presso la Camera dei deputati nelle Legislature del maggioritario*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, cit., 123 ss.

<sup>120</sup> Enfatizza tale profilo V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 104.

<sup>121</sup> Così V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 105.

Allorquando, all'insegna della *democrazia decidente*, il Governo poté usufruire di un rinnovato, e più pervasivo, ruolo in Parlamento (si pensi ai novellati poteri in sede di programmazione dei lavori, al contingentamento dei tempi di discussione, al venir meno del voto segreto e ai limiti introdotti al potere di emendamento, soltanto per citarne alcuni), nel solco di un'ennesima eterogeneità dei fini, la disomogeneità e la frammentarietà delle maggioranze di Governo avallarono il ricorso al binomio, altamente distorsivo<sup>122</sup>, del maxi-emendamento/questione di fiducia.

A fronte della sistematizzazione di una ricca casistica sedimentatasi nel corso delle Legislature, dal punto di vista sostanziale, con mirabile sintesi, la dottrina ha distinto due diverse tipologie di maxi-emendamenti: “maxiemendamenti «conservativi», volti cioè a racchiudere in un'unica proposta di modifica l'intero provvedimento come approvato dalla Commissione, e maxiemendamenti «innovativi», che modificano in maniera sostanziale il provvedimento, spesso introducendo anche discipline del tutto nuove, prive di una stretta coerenza con la «materia» del progetto di legge in discussione”<sup>123</sup>.

Invero, però, come accennato *supra*, a partire dal 2011, si è registrata, *de facto*, la “morte” dei maxi-emendamenti alla Camera e la loro trasfigurazione al Senato<sup>124</sup>. In particolare, a partire dalla fine del IV Governo Berlusconi in poi, si consolida, alla Camera dei deputati, la prassi di porre la fiducia sul testo confezionato dalle Commissioni (il c.d. testo-A), decretando così la fine sostanziale del maxi-emendamento, il quale diviene “il vettore fotografico di tutti gli emendamenti che in esso vanno a confluire, non tutti graditi al Governo”<sup>125</sup>.

Inoltre, “il ‘nuovo’ documento *che* reca il testo a fronte che compara le disposizioni della proposta originaria con quelle ‘consolidate’, così come risultanti dall'approvazione in sede referente [...] consente al Governo, ad esempio, di porre più facilmente la questione di fiducia, ai sensi dell'art. 116 del Regolamento della Camera, sul testo così come approvato dalla Commissione”<sup>126</sup>. Si assiste, dunque, in risposta al “venir meno delle Commissioni come *habitat* naturale di una produzione legislativa largamente consensuale”<sup>127</sup>, a una valorizzazione smisurata del ruolo delle stesse, alle quali vengono attribuite

---

<sup>122</sup> Una prassi discutibile, ma non ancora apertamente censurata dalla Corte costituzionale (sent. n. 32/2014; ord. n. 17/2019). Sulla, già richiamata, ordinanza n. 17/2019 la letteratura è ampia, cfr., su tutti, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n.4, 2019 e L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 aprile 2019.

<sup>123</sup> Così E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p. 808.

<sup>124</sup> Così V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 113.

<sup>125</sup> *Ibidem*

<sup>126</sup> *Ibidem*

<sup>127</sup> *Ibidem*

“funzioni formalmente referenti e sostanzialmente redigenti, a scapito del *plenum* e delle altre Commissioni e dei deputati a queste ultime appartenenti”<sup>128</sup>.

Tra l'altro, tale rigidità, a fronte di un ruolo soltanto ratificante dell'Aula, contribuisce, spesso, al farraginoso e subitaneo intervento di decreti correttivi.

Al Senato, invece, laddove, ai sensi della formulazione originaria dell'art. 78, c. 6, del Regolamento, gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri dovevano essere presentati come tali all'Assemblea, il Governo usufruiva del maxi-emendamento per assemblare e riprodurre i singoli emendamenti approvati dalle Commissioni.

Dunque, da un punto di vista procedurale, i disegni di legge di conversione, al Senato, prima della novella regolamentare del 2022, integravano l'esempio plastico di una svalutazione del lavoro svolto in Commissione, dato che gli emendamenti approvati in quella sede dovevano essere riapprovati in seduta plenaria<sup>129</sup>.

Con la riforma del Regolamento del Senato del 27 luglio 2022<sup>130</sup>, nella prospettiva di uniformare le discipline regolamentari dei due rami del Parlamento a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari, si è formalmente abrogato il c. 6 dell'art. 78 del Regolamento del Senato<sup>131</sup>.

A tale abrogazione, soprattutto in termini di *drafting*, non può che guardarsi con particolare favore, atteso che consente al Governo di “porre anche al Senato la questione di fiducia sul testo uscito dalla Commissione, e dunque su un corpo normativo sicuramente più omogeneo e armonico dal punto di vista della sua redazione”<sup>132</sup>, garantendo in questo modo la “chiarezza della decisione e la valorizzazione del lavoro di Commissione”<sup>133</sup>.

---

<sup>128</sup> Ibidem

<sup>129</sup> Evidenziano questo profilo N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Omnibus Legislation and Maxi-Amendments in Italy: How to Circumvent the Constitutional Provision Requiring Approval of Bills 'Article by Article'*, cit., p. 60. Tra l'altro, l'articolo 78, c. 6, del Regolamento del Senato, antecedente alla novella del 2022, è stato oggetto di notevoli critiche tra cui quella di chi, come A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, p. 5, evidenziava un'ulteriore complicazione riguardante la circostanza per cui “quando, per esigenze connesse al calendario dei lavori parlamentari, la scadenza dei termini per la presentazione di emendamenti in Commissione è particolarmente ravvicinata a quella prevista per l'Aula, al Senato si verifica peraltro il fenomeno della ‘doppia presentazione’: identici emendamenti, a firma dello stesso senatore, sono depositati sia in Commissione sia in Assemblea [...] dopo aver ricevuto nuovamente (!) il parere favorevole della Commissione Bilancio”.

<sup>130</sup> G.U., Serie generale- n.182, 5-8-2022.

<sup>131</sup> Tale proposta non è nuova, essendo già stata avanzata ad inizio Legislatura; cfr. Doc. II, n. 2, 18 ottobre 2018, d'iniziativa dei senatori Calderoli, Perilli e Patuanelli. Si veda, sul punto, A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, cit., p. 2, nt. 1.

<sup>132</sup> Così A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, cit., p. 8.

<sup>133</sup> Così M. NARDINI, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2024, p. 160, nt. 18.

Sebbene con riguardo a tale specifica tecnicità la novella regolamentare del 2022 abbia, dunque, individuato una convergenza con la disciplina della Camera dei deputati, permangono tutt’oggi varie discrasie sussistenti, a dispetto del bicameralismo paritario, tra i regolamenti e le prassi dei due rami del Parlamento in ordine alle procedure di conversione dei decreti-legge. Su tali divergenze si tornerà nel paragrafo conclusivo, sia soltanto consentito evidenziare come negli interstizi di tali discrasie l’attuazione del PNRR si sia quasi fisiologicamente insinuata esacerbando, come visto, prassi distorsive pregresse.

### 3. Il PNRR e la definitiva *diluizione* dei presupposti giustificativi del decreto-legge

L’analisi svolta sinora ha consentito di enucleare le ragioni che, collocandosi nel contesto immediatamente successivo alla fase acuta dell’emergenza pandemica, sottendono al poderoso ricorso al decreto-legge nell’attuazione del PNRR.

Occorre, ora, focalizzarsi sulla criticità di ordine costituzionale più palese che emerge *prima facie* dalla lettura del Piano. Essa, con formula forse eccessivamente suggestiva, potrebbe definirsi la *definitiva diluizione* dei presupposti giustificativi *ex art.* 77, comma 2, Cost. della decretazione d’urgenza, operata dal dettagliato cronoprogramma – il cui orizzonte temporale è, perlomeno ad oggi, il 2026 – del Piano nazionale di ripresa e resilienza concertato tra il Governo italiano e le istituzioni europee<sup>134</sup>. È, difatti, abbastanza intuibile che non possa programinarsi, con mesi e anni di anticipo, il ricorrere di effettivi “casi straordinari di necessità e d’urgenza” senza potenzialmente annichilire la valenza euristica degli stessi. Invero, i lemmi “piano” e “straordinaria urgenza” sembrano costituire una sorta di ossimoro che va contestualizzato nell’ambito di un dibattito dottrinale sulla definizione, niente affatto univoca, dei presupposti giustificativi del decreto-legge, che risulta essere tanto nutrito quanto antico. Già nel 1979, si evidenziava un “crescente divario tra la Costituzione e la prassi”<sup>135</sup> che muoveva proprio dalle notevoli “divergenze”<sup>136</sup> sussistenti in dottrina sui presupposti della decretazione d’urgenza. In particolare, gli Autori fondamentalmente si scindevano<sup>137</sup> tra coloro che ritenevano che tali presupposti sottendessero a “situazioni oggettivamente eccezionali, tali da porsi al di fuori delle consuete disponibilità del legislatore ordinario”<sup>138</sup> e coloro che, invece, abbracciavano una interpretazione più lasca dei requisiti

---

<sup>134</sup> Profilo, questo, posto sin da subito in enfasi da. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 735 ss.

<sup>135</sup> Ibidem

<sup>136</sup> Così L. Paladin, *Artt- 76- 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi, Tomo II*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 56 ss.

<sup>137</sup> Una recente ricostruzione di tale dibattito dottrinale è esperita da L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 27, nt. 51.

<sup>138</sup> Così L. PALADIN, *Artt- 76- 77*, cit., p. 56. Aderisce a questa posizione, tra gli altri, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Jovene, Napoli, 1967, p. 116 ss., spec. p. 118, secondo cui “la ricostruzione molto lata, che finisce con l’identificare il concetto di necessità con quello della mera opportunità politica, facendo dell’urgenza l’unico ed effettivo presupposto

di necessità e urgenza, in quanto tale latamente subalterna al contingente programma di governo. Celeberrima, in tal senso, è la distinzione coniata da Carlo Esposito tra “necessità assoluta e necessità relativa come condizioni della adozione dei decreti legge”<sup>139</sup>, che pure è stata oggetto di numerose, e talvolta strumentali, riletture in anni più recenti<sup>140</sup>.

Così come ampio fu il dibattito relativo alla concezione unitaria, o meno, del sintagma dei “casi straordinari di necessità e d’urgenza” di cui all’art. 77, c. 2, Cost. La schiera di coloro i quali ravvedevano nei due requisiti una tipica ipotesi di endiadi si contrapponeva a quella di coloro che invece rivendicavano l’autonomia di due concetti distinti, benché complementari<sup>141</sup>.

Non è questa la sede, evidentemente, per poter ripercorrere analiticamente tutte le implicazioni di questo ricco dibattito. Sia consentito soltanto evidenziare che, volgendo uno sguardo alla prassi, è possibile retrodatare un deciso *affievolimento* dei presupposti giustificativi della decretazione d’urgenza già a partire dai primi anni Settanta del Novecento, considerando specificamente le “misure urgenti per l’Università” dell’ottobre del 1973<sup>142</sup>. Ciò che, da allora, progressivamente si è registrato è un sempre più pervasivo *slabbramento* dei requisiti di necessità ed urgenza, tale da “trasformare questo presupposto in una semplice valutazione di opportunità politica”<sup>143</sup>.

Guardando agli anni più recenti, in tale contesto, dunque, va collocata l’esperienza relativa al Piano nazionale di ripresa e resilienza, rispetto alla quale vi è chi ritiene – tenendo conto dei frequenti richiami al Regolamento UE 241/2021 contenuti nei preamboli dei decreti-legge attuativi del PNRR – che

---

giustificativo dell’istituto che ne occupa [...] non sembra aderente alla lettera e allo spirito della normativa costituzionale”.

<sup>139</sup> C. ESPOSITO, *Decreto-legge (ad vocem)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 834 ss. specificava che “in Italia, diversamente che in altri Paesi, non si contempla (nell’art. 77) solo l’eventualità di misure del Governo dirette alla salvezza dello Stato, alla tutela dell’ordine pubblico, alla conservazione di beni o di valori fondamentali riconosciuti e consacrati in Costituzione, e perciò provvedimenti presi in situazione di assoluta necessità ed urgenza, ma bensì quella di provvedimenti necessitati ed urgenti solo in relazione a fini proposti dal Governo”. Per una, compiuta e recente, analisi della tesi di Esposito, cfr. C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. Simoncini (a cura di), *L’emergenza infinita*, EUM, Macerata, 2006, p. 57 ss.

<sup>140</sup>Cfr. N. LUPO, *I decreti-legge nel primo dopoguerra, nelle letture dei giudici e dei giuristi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2/2014, spec. p. 4.

<sup>141</sup> Il dibattito è ricostruito da D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, spec. pp. 32-35. L’Autore evidenzia che A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale artt. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 262, tra gli altri, milita a favore della tesi della c.d. endiadi della necessità e dell’urgenza, laddove, invece, G. VIESTI, *Il decreto-legge, cit.*, p. 116 e A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge, cit.*, p. 392 ss., *ex multis*, li ritengono due termini distinti. Assume una posizione ostativa alla concezione unitaria del sintagma *de qua* lo stesso D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica, cit.*, p. 33, nt. 155, secondo cui “i due concetti – la *necessità* e l’*urgenza* – rimangono due ipotesi differenti, tanto che ben potrebbe darsi sul piano teorico non solo una necessità non urgente ma, anche, una urgenza non necessaria”.

<sup>142</sup> Cfr. L. PALADIN, *Artt- 76- 77, cit.*, pp. 60-61. In particolare, l’Autore ritiene che tale tendenza si consolidi, poi, con il decreto sulla durata massima della carcerazione preventiva e con il nuovo regime del mercato mobiliare e dei titoli azionari (entrambi risalenti all’aprile del 1974).

<sup>143</sup> A. PIZZORUSSO, *Le fonti primarie*, in A. PIZZORUSSO, S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, 1998, p. 128

L'attuazione del Piano sia stata introiettata surrettiziamente nei presupposti giustificativi dei decreti-legge<sup>144</sup>.

L'attuazione del Piano sembra, in tal senso, confermare la natura di “disegno di legge rinforzato a urgenza garantita”<sup>145</sup> del decreto-legge, cui il Governo fa ricorso non tanto “per garantirsi il monopolio della produzione legislativa a scapito del Parlamento, quanto, piuttosto, per fruire di procedimenti motorizzati, idonei, cioè, a garantire tempi certi alla decisione delle Camere, pur non essendo strettamente funzionali a eludere il confronto parlamentare”<sup>146</sup>.

Vi sono altri, invece, che muovendo da una prospettiva collaterale ritengono che, a dispetto di una certa laconicità dei c.d. decreti-legge PNRR nel motivare la sussistenza dei presupposti giustificativi *ex art. 77, c.2, Cost.*, i requisiti della necessità<sup>147</sup> e dell'urgenza<sup>148</sup> siano invero soddisfatti: la prima dalla “condizione di pericolo, legata alla perdita dei finanziamenti europei”<sup>149</sup>; la seconda, dall'esigenza di un provvedimento tempestivo, che laddove tardasse pregiudicherebbe il recepimento della rata di finanziamento<sup>150</sup>.

D'altronde, anche con riguardo ad alcuni decreti attuativi del Piano non immediatamente operativi, può osservarsi che sia stata la stessa Consulta a specificare che “la giurisprudenza costituzionale [...] ha in più occasioni chiarito che la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (sentenze n. 97 del 2019, n. 5 del

---

<sup>144</sup> Cfr. M. FERRARA, *Il controllo presidenziale sulla decretazione d'urgenza nel contesto del “co-governo” tra Italia e Unione europea*, *cit.*, p. 66. In particolare, per l'Autrice “l'attuale prassi legata al PNRR evidenzia un meccanismo di assorbimento automatico e strutturale della ‘causa’ europea entro il comma II dell'art. 77 Cost.”.

<sup>145</sup> In questi termini il classico A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in A. PREDIERI, F. CAZZOLA, A. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge tra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. 6.

<sup>146</sup> Così G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, *cit.*, p. 381-382.

<sup>147</sup> Secondo C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, III edizione, Utet, Torino, 1976, p. 321 “la necessità deve atteggiarsi [...] ad elemento essenziale della fattispecie regolata, non a semplice movente della disposizione. I ‘casi’ di necessità, cui si riferisce l'art. 77, sono perciò i ‘casi regolati’; i quali debbono consistere in fattispecie ‘straordinarie’ (cioè fuori dalle ordinarie disponibilità di intervento legislativo), per le quali l'intervento eccezionale del Governo ‘appaia’ necessario, ‘urgente’ e volto a statuire in via meramente ‘provvisoria’. In questa terminologia, tratta dall'art. 77, si annida l'unico ed intero limite sostanziale alla legislazione d'urgenza del Governo. La quale risulterà legittima solo che siano rispettate le predette, tassative condizioni”.

<sup>148</sup> Per G. VIESTI, *Il decreto-legge*, *cit.*, p. 123 “in senso lato, l'urgenza si identifica con l'esigenza di provvedere sollecitamente alla soddisfazione di un bisogno, onde evitare gli inconvenienti che potrebbero derivare dall'eventuale ritardo”.

<sup>149</sup> Cfr. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso un'ordinaria straordinarietà*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2024, p. 172

<sup>150</sup> *Ibidem*. Tale ricostruzione è coerente con la tesi di D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, *cit.*, p. 33, secondo cui il rapporto che intercorre tra i requisiti della necessità e dell'urgenza “è di tipo progressivo: solo una volta che si sia riscontrata l'esigenza di un dato intervento normativo, la sua indispensabilità per tutelare interessi e/o beni giuridici (la *necessità*), potrà valutarsi se esso sia anche improrogabile, ovvero che non è possibile adottarlo secondo i modi e i tempi dell'ordinario procedimento legislativo (*l'urgenza*)”.

2018, n. 236, n. 170 e n. 16 del 2017)<sup>151</sup>. In tale prospettiva, allora, il vero ridimensionamento riguarderebbe soltanto la straordinarietà, che risulterebbe depotenziata dalla “stabilizzazione sempre degli stessi requisiti di necessità e di urgenza”<sup>152</sup>, la quale evocerebbe, in un certo qual modo, quanto avvenuto in passato con la prassi distorsiva della reiterazione dei decreti-legge, poi fermamente sanzionata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 360/1996<sup>153</sup>.

Invero, però, indipendentemente dalle considerazioni di chi individua nella straordinarietà una funzione meramente iterativa<sup>154</sup> e rafforzativa<sup>155</sup> dei presupposti di necessità e urgenza, si ritiene che il primo argomento da cui si desume la circostanza per cui nelle vicende attuative del Piano sia stato palesemente pretermesso il requisito della straordinarietà è un altro, e vada ricercato nella tesi consolidata di chi nella *straordinarietà* ha storicamente ravvisato un chiaro sinonimo di *imprevedibilità*<sup>156</sup>. Difatti, il concetto di imprevedibilità pare porsi in un rapporto di reciproca, ed esplicita, esclusione rispetto ad una politica di piano, qual è il PNRR, il cui orizzonte temporale, concertato con Bruxelles, supera il lustro.

#### 4. L'evoluzione di un sindacato storicamente timido della Corte costituzionale sui vizi del decreto-legge

Rispetto alle prassi distorsive della decretazione d'urgenza, la Corte costituzionale non è rimasta inerme, sino, da ultimo, alla sent. n. 146/2024, la quale si inserisce nel solco di un consolidato, benché spesso discontinuo, ampliamento dello scrutinio della Consulta sulla decretazione d'urgenza<sup>157</sup>. Una giurisprudenza, questa, che, per quanto qui rileva, va indagata dato che talvolta, in conformità a una tipica ipotesi di eterogenesi dei fini, ha posto un argine ad alcuni abusi innescandone collateralmente degli altri,

<sup>151</sup> Punto 6.2.2 del Considerato in diritto della sentenza n. 149/2020. Invero, la Corte costituzionale, già nel punto 13 del Considerato in diritto della sentenza n. 62/2005, aveva specificato che “L’urgenza infatti riguarda il provvedere, anche quando occorra tempo per conseguire il risultato voluto”.

<sup>152</sup> Cfr. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso un’ordinaria straordinarietà*, cit., p. 174.

<sup>153</sup> *Ibidem*. Sulla sentenza n. 360/1996 e sull’impatto della stessa sulla *fenomenologia* del decreto-legge, cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. p. 301 ss. laddove si specifica che la pronuncia, benché abbia posto fine alla prassi della reiterazione, non sia in ogni caso riuscita a ricondurre il decreto-legge in un “alveo costituzionalmente fisiologico”.

<sup>154</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale artt. 1-9*, cit., p. 262.

<sup>155</sup> M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità ed urgenza” dei decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 1445.

<sup>156</sup> Cfr., *ex multis*, L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione. Terza edizione aggiornata ed ampliata*, Cedam, Padova, 2011, p. 196, secondo cui “la Costituzione parla di ‘casi straordinari di necessità e urgenza’, cioè di casi che stanno fuori dagli accadimenti normali e sono, di conseguenza, imprevedibili”.

<sup>157</sup> Per una panoramica completa e dettagliata della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d’urgenza, cfr. R. NEVOLA (a cura di), *La decretazione d’urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, Corte costituzionale-Servizio Studi, settembre 2018, STU304. Sul punto, la dottrina è davvero nutrita. Cfr., *ex multis*, R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, p. 107 ss.; C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale. Le principali tendenze dopo la sentenza n. 22 del 2012*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, Jovene editore, 2023. Se si vuole, sia consentito rinviare anche ad A.M. ACIERNO, *La legge di conversione del decreto-legge al banco di prova del Covid-19*, cit., pp. 91-92.

a piena dimostrazione di quanto la fenomenologia della decretazione d'urgenza sia una storia di infiniti “paradossi”<sup>158</sup>.

Riferimento ineludibile, in tal senso, è alla storica sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996, la quale, pur sancendo, commendevolmente, il divieto di reiterazione dei decreti-legge, ha – in conformità ad una sorta di effetto *rimbalzo* – contribuito alla ‘drammatizzazione’ e alla ‘complessificazione’ della conversione degli stessi, comportando la loro riduzione numerica ed espansione contenutistica (concorrendo alacremente alla proliferazione di decreti *omnibus* multisettoriali<sup>159</sup>), avallando il ricorso alla questione di fiducia e agevolando il fenomeno delle intersezioni e sovrapposizioni tra decreti in fase di conversione<sup>160</sup>.

Ciò su cui, però, occorre porre l'attenzione è il vaglio esperito dalla Corte costituzionale sui “casi straordinari di necessità e d'urgenza”.

Difatti, appurato il processo di progressivo *svilimento* dei presupposti giustificativi del decreto-legge, la cui acme è stata raggiunta, da ultimo, come visto, coi provvedimenti attuativi del PNRR, ci si può interrogare sul ruolo rivestito dalla giurisprudenza costituzionale rispetto a tale *annichilimento* dei requisiti *ex art. 77, c. 2, Cost.*, fino alla recente svolta impressa dalla sent. n. 146/2024.

È notoria la circostanza per cui la Corte costituzionale abbia mutuato un atteggiamento di tipico *self restraint* nel sindacato di costituzionalità sui presupposti giustificativi del decreto-legge, atteso che “è la stessa politicità dei presupposti che reclama la politicità della sede del controllo”<sup>161</sup>.

La sent. n. 146/2024, per quanto qui rileva, però, presenta profili di particolare interesse perché, come vedremo, a distanza di ben 16 anni<sup>162</sup> dall'ultimo – e simile – intervento caducatorio, la Consulta ha dichiarato nuovamente illegittima una disposizione normativa per evidente mancanza dei casi straordinari di necessità ed urgenza, restituendo così agli stessi quella pregnanza assiologica che l'art. 77, c. 2, Cost. gli riconosce.

---

<sup>158</sup> Così A. DI GIOVANE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p.9. Di “paradosso della fine della reiterazione” parla invece A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996*, cit., p. 41 ss.

<sup>159</sup> Sull'incremento dei decreti-legge c.d. *omnibus* in seguito alla sentenza n.360/1996, cfr. N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Omnibus Legislation and Maxi-Amendments in Italy: How to Circumvent the Constitutional Provision Requiring Approval of Bills 'Article by Article'* in IITAI BAR-SIMAN-TOV (edited by), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Springer, 2021, p.49.

<sup>160</sup> Questa tesi è stata, sin da subito, sostenuta da V. DI PORTO, *La decretazione d'urgenza tra reiterazione impossibile e problematica conversione: traffico legislativo e decreti-legge in Parlamento dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma: Camera dei deputati. Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne, 1998, pp. 317-345.

<sup>161</sup> M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1162.

<sup>162</sup> Tale profilo è sin da subito posto in enfasi da C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2024, p. 1 ss. che, non a caso, la definisce “una decisione attesa da tempo”.

In tal senso, la sent. n. 146/2024 consolida<sup>163</sup> quell'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 29/1995 con cui la Corte costituzionale, in un celebre *obiter dictum*<sup>164</sup>, prese storicamente le distanze dalle sue precedenti sentenze c.d. "inibitrici"<sup>165</sup> con cui la giurisprudenza costituzionale – negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta<sup>166</sup> – "schermendosi dietro le virtù sananti della legge di conversione"<sup>167</sup> aveva precluso il sindacato sulla mancanza dei presupposti giustificativi del decreto-legge ritenendo la stessa, per l'appunto, *sanata* dalla c.d. novazione della fonte<sup>168</sup>.

Il primo punto di svolta rispetto a tale orientamento *assolutorio* della Corte lo si ha, per l'appunto, nel 1995, allorché la sentenza n. 29 sancisce, come noto, per la prima volta, che l' "evidente mancanza" dei casi straordinari di necessità e di urgenza comporta tanto un vizio di legittimità del decreto-legge quanto un vizio *in procedendo* della legge di conversione<sup>169</sup>. Per lungo tempo, però, tale orientamento, per quanto fosse stato confermato – non senza "incertezze teoriche"<sup>170</sup> – dalla giurisprudenza costituzionale<sup>171</sup>, non era mai addivenuto a una declaratoria di illegittimità<sup>172</sup>.

È, difatti, soltanto con la sent. n. 171/2007 che la Consulta dichiarò l'illegittimità costituzionale di una legge di conversione per *evidente* insussistenza dei casi straordinari di necessità e urgenza, confermando

---

<sup>163</sup> Il punto 6 del considerato in diritto della sentenza n. 146/2024 richiama il punto 2 del Considerato in diritto della sentenza n. 29/1995.

<sup>164</sup> Cfr. Considerato 2 in diritto della sentenza n. 29/1995.

<sup>165</sup> Cfr. I Commissione permanente, Camera dei deputati, Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza, Mercoledì 15 luglio 2015, XVII Legislatura, p. 41.

<sup>166</sup> Il riferimento è alle seguenti pronunce: sentenza n. 108/1986 (considerato 6 in diritto); sentenza n. 243/1987 (considerato 3 in diritto); ordinanza n. 808/1998; ordinanza n. 810/1988; sentenza n. 263/1994 (considerato 7.4 in diritto).

<sup>167</sup> Cfr. I Commissione permanente, Camera dei deputati, Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza, cit., p. 41.

<sup>168</sup> Per una ricostruzione del dibattito dottrinale classico sia favorevole che contrario alla qualificazione della conversione come novazione, che muova da uno studio approfondito del paradigma civilistico di tale istituto, cfr. F. VARI, *Sulla natura della conversione del decreto-legge e sull'efficacia sanante della stessa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2, 2011, spec. p. 4 ss.

<sup>169</sup> F. ANGELINI, *Il controllo della Corte costituzionale sui presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza "entra dalla porta e riesce dalla finestra"*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2002, p. 1789, definisce la sentenza n. 29/1995 una "pietra miliare".

<sup>170</sup> Si mutua l'espressione da C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 104.

<sup>171</sup> Cfr., *ex multis*, le sentenze nn. 161/1995; 270/1996; 330/1996. Sul punto, cfr. *amplius* I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), Camera dei deputati, Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza (approvata ai sensi dell'articolo 143, c.1, del Regolamento della Camera dei deputati), Mercoledì 15 luglio 2015, XVII Legislatura, p. 41 ss.

<sup>172</sup> R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, p. 112 evidenzia che larga parte delle questioni sollevate – dopo la sentenza n. 29 del 1995 – con riguardo alla mancanza dei requisiti di cui all'articolo 77, c. 2, Cost., siano state risolte con pronunce di carattere processuale. In particolare, si evidenzia che, nelle ordinanze nn. 165 e 166/1999, 221, 259 e 306/1999, la Corte provvede alla restituzione degli atti ai giudici *a quibus* dato che le disposizioni censurate erano state, dopo la data di emanazione dell'ordinanza di rinvio, modificate da parte di successivi decreti, della legge di sanatoria o di altri atti normativi. L'ordinanza n. 258/1999, invece, dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate in quanto ritenute irrilevanti nei processi *a quibus*. Similmente, l'ordinanza n. 409 del 2002 dichiara le questioni di legittimità costituzionale manifestamente inammissibili: la prima causa, per la sua palese irrilevanza e, la seconda causa, per difetto assoluto di motivazione circa la rilevanza.

tale indirizzo nella successiva sent. n.128/2008<sup>173</sup>. In entrambe le pronunce<sup>174</sup>, come noto, l'evidente mancanza dei presupposti giustificativi del decreto-legge venne ricondotta al canone, "sfuggente ed ambiguo, quanti altri mai"<sup>175</sup>, della omogeneità, che della *mancanza evidente* dei requisiti *ex art. 77 Cost.* divenne indice. È, d'altronde, pressoché pacifico<sup>176</sup> che le occasioni in cui la Corte dichiara illegittime costituzionalmente le leggi di conversione per *evidente* mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza sono molto meno frequenti rispetto ai casi in cui la declaratoria di illegittimità censura l'inserimento in fase di conversione di norme eterogenee rispetto al contenuto del decreto-legge<sup>177</sup>. Le ragioni per cui il vizio della mancanza dei presupposti non sia riuscito a sollecitare con solerzia, nell'ambito del giudizio in via incidentale, la reazione del "portiere della Corte costituzionale"<sup>178</sup>, ossia il giudice comune – che, invece, buona prova di sé aveva dato nell'animare la c.d. "ribellione organizzata"<sup>179</sup> che condusse alla sanzione della prassi della reiterazione dei decreti-legge con la sent. n. 360/1996 – è secondo alcuni riconducibile alla difficile perimetrazione, e conseguente verificabilità, del carattere della *evidenza*, da cui discende non soltanto, come accennato, una certa riluttanza da parte dei giudici *a quibus* a sollevare questioni di costituzionalità poiché timorosi di "compiere valutazioni politiche che sono loro precluse"<sup>180</sup>, ma anche un atteggiamento estremamente, forse eccessivamente, prudente della Corte costituzionale, che finisce per limitare<sup>181</sup> il proprio sindacato soltanto al "macroscopico difetto dei presupposti della

<sup>173</sup> Nel caso di specie – come evidenziato da C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, cit., pp. 107-108 – "la Corte non si è limitata ad accertare l'evidente disomogeneità delle norme censurate: in modo più penetrante rispetto al precedente del 2007, ha verificato se la *ratio* della disposizione apparentemente eterogenea corrispondesse alla medesima giustificazione d'urgenza del provvedimento".

<sup>174</sup> D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Associazione dei costituzionalisti* evidenzia che la Corte costituzionale, nella sentenza del 2007, ha incardinato il vaglio del vizio della evidente mancanza dei presupposti giustificativi *ex art. 77, c.2, Cost.* sulla disomogeneità del decreto-legge, laddove, invece, nella pronuncia del 2008, il ruolo rivestito dalla disomogeneità nel percorso motivazionale intrapreso dalla Consulta è molto più marginale, costituendo un argomento "tutt'al più *ad adiuvandum*".

<sup>175</sup> Così P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, p. 408. Cfr., sul punto, *ex plurimis*, A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2011; N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M. P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 419-458.

<sup>176</sup> Evidenza tale profilo D. CHINNI, *La probatio diabolica della "evidente mancanza" dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2020 secondo cui (p.5) "l'impressione, insomma, è che per i giudici risulti più semplice censurare l'uso improprio – per usare la formula della sentenza n. 22 del 2012 – del potere di conversione messo in atto dal Parlamento, piuttosto che l'illegittimo ricorso al decreto-legge da parte del Governo". Una tendenza, questa, che all'Autore "appare, per un verso, non comprensibile e, per un altro, criticabile".

<sup>177</sup> Cfr., *ex multis*, le sentenze nn. 22/2012, n. 32/2014, 247 /2019 e 245/2022.

<sup>178</sup> Celeberrima espressione di P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile. Con una lettera dedicatoria al prof. Enrico Redenti*, Cedam, Padova, 1950, p. 341.

<sup>179</sup> A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione del decreto-legge?*, in *Diritto e Società*, 1995, p. 539.

<sup>180</sup> D. CHINNI, *La probatio diabolica della "evidente mancanza" dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, cit., p. 4.

<sup>181</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., pp. 40-41.

decretazione”<sup>182</sup>, tanto da ridurre spesso l’art. 77 Cost. a un mero “parametro in quiescenza”<sup>183</sup>. Guardando all’oggi, dunque, la diluizione dei presupposti giustificativi del decreto-legge, suggellata – da ultimo e in maniera esemplificativa nel 2021, con la definizione dei contenuti del PNRR – può essere stata in parte avallata anche da un sindacato sui vizi della decretazione d’urgenza che, come visto, è “diventa[to] rapsodico, orientato più dalle circostanze e dalle sensibilità del momento che da criteri definiti e stabili che possano rendere non del tutto imprevedibile la decisione del giudice delle leggi”<sup>184</sup>. D’altronde, benché i canali di accesso al sindacato della Corte sulla decretazione d’urgenza siano negli anni aumentati<sup>185</sup> rispetto al più congeniale giudizio in via incidentale<sup>186</sup>, si conferma una sostanziale refrattarietà della Corte costituzionale a sanzionare i vizi formali della legge<sup>187</sup>. Considerando l’esperienza attuativa del PNRR, tale “tendenza alla concretezza”<sup>188</sup> palesata tradizionalmente dalla Consulta potrebbe, forse collateralmente, avere disincentivato il rispetto rigoroso dell’art. 77, c. 2, da parte di un Governo impegnato, in maniera inedita, nella definizione e attuazione di un Piano *performance-based* in cui in cui il meccanismo condizionale del *cash for reforms*<sup>189</sup>, chiara estrinsecazione di un principio – per l’appunto – di concretezza, subordina la ricezione dei fondi europei

<sup>182</sup> Considerato 4.1 in diritto della sentenza n. 29 del 2002.

<sup>183</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Il parametro in quiescenza*, in Id. (a cura di), *L’emergenza infinita*, cit., p. 225 ss.

<sup>184</sup> Così D. CHINNI, *La probatio diabolica della “evidente mancanza” dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, cit., p. 18.

<sup>185</sup> Sul punto, cfr. C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale. Le principali tendenze dopo la sentenza n. 22 del 2012*, cit., p. 49 ss.

<sup>186</sup> Il primo riferimento è all’impugnazione dei decreti-legge da parte delle Regioni, le quali – in conformità a un consolidato orientamento giurisprudenziale (vd., da ultimo, sentt. Corte cost. nn. 108, 187, 220/2021; 40/2022; 6/2023) – possono impugnare atti normativi statali evocando parametri costituzionali differenti da quelli relativi al riparto di competenza legislativa, soltanto quando la violazione “ridondi” in una lesione della sfera delle attribuzioni regionali. Sulla ridondanza, cfr., *ex multis*, M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 279 ss; E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 24 marzo 2020. Non può, poi, non farsi riferimento al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato che è stato ritenuto ammissibile avverso la legge e gli atti aventi forza di legge “ma solo ‘in situazioni particolari’, [...] in cui il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato rappresenti la forma necessaria per apprestare una difesa immediata ed efficace” (così ord. Corte cost. n. 480/1995). In tal senso, come evidenziato da E. MALFATTI, S. PAUNIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale, Ottava edizione*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 268, “il conflitto su atto legislativo viene a caratterizzarsi per una certa sussidiarietà rispetto al consueto giudizio in via incidentale, trovando spazio laddove l’urgenza di reagire all’incostituzionalità invasiva dell’atto appaia difficile o addirittura impossibile [...]”.

<sup>187</sup> Cfr. D. CHINNI, *Sulla revisione costituzionale delle disposizioni relative al Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, p. 13.

<sup>188</sup> L’espressione è di G. BRANCA, *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro italiano*, Vol. 93, n. 3, marzo 1970, pp. 28-31, secondo cui “In realtà, quasi sempre, se ex art. 76-77 Cost. si è dichiarata l’incostituzionalità d’una legge, lo si è fatto... perché sotto premevano altri motivi costituzionalmente rilevanti quantunque non indicati. [...] L’impressione è questa: che, più o meno consapevolmente, si sono colpite solo le norme viziate per il loro intrinseco contenuto anziché per contrasto con gli art. 76-77. Come dire che si è guardato alla sostanza della normazione delegata più che al testo delle leggi di delegazione o al procedimento di formazione dell’atto legislativo. [...] Mi sono limitato ad additare una tendenza verso la concretezza e contro il formalismo [...]”.

<sup>189</sup> Si mutua l’espressione da P. LEINO-SANDBERG, *Recovery and Resilience Facility two years after- quo vadis EU money?*, in *Verfassungsblog*, 28 settembre 2023.

del NGEU al soddisfacente conseguimento degli obiettivi e dei traguardi individuati, e indicati, dai singoli Stati membri nei propri Piani nazionali.

## 5. La sentenza n. 146 del 2024

La Corte costituzionale, con la sent. n. 146/2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 3, del decreto-legge n. 51/2023 (recante "Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale"), convertito, con modificazioni, nella legge n. 87/2023, ritenendo che lo stesso fosse privo dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza *ex art. 77, c. 2, Cost.* Nel caso di specie, la disposizione normativa impugnata prevedeva che, a decorrere dal 1° giugno 2023, i sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore del decreto n. 51, avessero compiuto il settantesimo anno di età, cessassero anticipatamente dalla carica, "indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso".

In particolare, la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli che, in funzione di giudice del lavoro, era stato chiamato a decidere sul reclamo che la Fondazione Teatro San Carlo – la quale, con comunicazione del 26 maggio 2023, in virtù della disposizione censurata, aveva revocato anticipatamente e con effetto immediato l'incarico di sovrintendente della Fondazione, avente scadenza 31 marzo 2025, conferito a Stéphane Lissner – proponeva avverso l'ordinanza cautelare n. 19882/23<sup>190</sup> con cui il giudice monocratico del lavoro del Tribunale di Napoli aveva reintegrato il sovrintendente Lissner, accogliendo il ricorso d'urgenza proposto da questi contro il provvedimento di recesso.

Il giudice rimettente denuncia, dapprima, la violazione dell'art. 3 Cost., per violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, in quanto la disposizione censurata è ritenuta "irragionevole e sproporzionata non essendo né necessaria né idonea al raggiungimento degli scopi indicati, non essendovi congruità tra mezzi (risoluzione *ante tempus* di un unico rapporto a termine) e fini perseguiti (ricambio generazionale e, quindi, ingresso nel mercato del lavoro di un numero indeterminato di candidati per altrettanti posti vacanti)"<sup>191</sup>. In particolare, nell'ordinanza di rimessione, mutuando anche alcuni passaggi degli atti parlamentari prodromici alla definizione della disciplina transitoria introdotta dalla disposizione censurata<sup>192</sup>, si evidenzia espressamente che la norma impugnata introduca *de facto* una disciplina

---

<sup>190</sup>Il testo dell'ordinanza è reperibile in G.M. MARSICO, *Sulla revoca dell'incarico di sovrintendente del Teatro San Carlo di Napoli: un difficile bilanciamento tra principio d'eguaglianza, finanza pubblica e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, 15 febbraio 2024.

<sup>191</sup> Così Ordinanza del 25 ottobre 2023 del Tribunale di Napoli ([GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 6-3-2024](#)), p. 9.

<sup>192</sup> Cfr. Ordinanza del 25 ottobre 2023 del Tribunale di Napoli, p. 8.

schiettamente *ad personam*<sup>193</sup>, o forse meglio *contra personam*, dato che il dottor Lissner figurava come unico sovrintendente ad avere compiuto 70 anni prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 51/2023 e ad avere un incarico ancora in corso.

Il giudice *a quo*, poi, lamenta un contrasto con gli articoli 97 e 98 Cost., dato che la disposizione impugnata, prevedendo la cessazione automatica dell'incarico, in corso di rapporto e in maniera avulsa da un qualsiasi tipo di valutazione dell'attività svolta dal sovrintendente, inficerebbe il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, privando contestualmente “il soggetto dichiarato decaduto delle garanzie del giusto procedimento, nell'ambito del quale accertare i risultati conseguiti nello svolgimento dell'incarico”<sup>194</sup>.

Infine, il giudice rimettente censura la violazione dell'art. 77 Cost. rimarcando l'evidente mancanza dei presupposti giustificativi del decreto-legge, avvalorata dall'assenza di una corrispondenza tra la disposizione impugnata e i fini perseguiti dal decreto-legge<sup>195</sup>.

La Corte costituzionale, innanzitutto, per quanto concerne i profili preliminari, ritiene infondate le eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevate dall'Avvocatura dello Stato. Difatti, la Consulta ritiene che il giudice *a quo* abbia fornito una motivazione non implausibile che supera il vaglio esterno su cui si incardina notoriamente il giudizio della Corte costituzionale sulla sussistenza della rilevanza<sup>196</sup>.

Nel merito, poi, la Corte costituzionale dichiara fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 77 Cost., dichiarando assorbite le altre censure. È interessante evidenziare che la sent. n. 146 del 2024 si ponga chiaramente nel solco dell'orientamento dottrinale prevalente<sup>197</sup> secondo cui sussistono “rapporti

---

<sup>193</sup> Come ribadito da L. DE CARLO, *Il decreto-legge di nuovo sotto il controllo della Corte*, in *Le costituzionaliste*, 17 dicembre 2024: “Dietro tale riforma risiedeva verosimilmente la volontà del governo Meloni di sostituire l'amministratore delegato della Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A. Carlo Fuortes, il quale aveva assunto tale incarico, di durata ordinariamente triennale[...], durante il precedente esecutivo presieduto da Mario Draghi [...]”. Sull'eco mediatica della vicenda, si vd., *ex multis*, V. AZZOLINI, *Disposti a tutto per avere la Rai. Le bizzarrie della “legge Fourtes”*, in *Domani*, 11 maggio 2023.

<sup>194</sup> Così Ordinanza del 25 ottobre 2023 del Tribunale di Napoli, p. 10.

<sup>195</sup> Cfr. il preambolo del D.l. 10 maggio 2023, n. 51, conv. con mod. dalla L. n. 87/2023.

<sup>196</sup> La giurisprudenza costituzionale è consolidata sul punto. Cfr., *ex plurimis* e da ultimo, sent. n. 25/2025 (considerato 2.2.2 in diritto).

<sup>197</sup> Cfr., *ex plurimis*, A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986; G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo* in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2006, p. 63-72; A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 509-527; F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975; V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001; A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2006; F. RIMOLI, *Presupposti oggettivi del decreto-legge, sindacato di sindacato di costituzionalità e trasformazione della forma di governo*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano 1997.

di stretta interdipendenza e di connessione dinamica [...] tra i diversi tipi di fonti e l'organizzazione complessiva delle forze, degli strumenti e dei fini coordinati all'esercizio del potere statale"<sup>198</sup>. Non è un caso che, in via prioritaria, nel considerato 4 in diritto della pronuncia in esame, la Consulta, ribadendo che "l'assetto delle fonti costituisce [...] una componente essenziale della forma di governo", mutui quasi pedissequamente quanto aveva affermato nella sent. n. 171 del 2008<sup>199</sup>. La Corte sembra così quasi rimarcare il proprio ruolo di "giudice della forma di Governo"<sup>200</sup>, nell'ambito di una giurisprudenza costituzionale che, tra l'altro, proprio in tema di forma di governo, ha assunto caratteri talvolta altalenanti<sup>201</sup>.

D'altronde, la preponderante necessità di arginare lo strabordante ruolo del Governo, il quale è da tempo assunto a "signore delle fonti"<sup>202</sup>, suggellando lo slittamento definitivo dell'asse della produzione normativa sul versante dell'Esecutivo, non poteva esentare la Consulta da una qualche forma di intervento.

Nel caso di specie, la Corte, a tutela espressa del ruolo del Parlamento, è perentoria nell'affermare che "la flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle 'norme a fattispecie aperta', non esclude l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche"<sup>203</sup>.

Benché non si smentisca il ruolo di "propulsore dell'indirizzo politico"<sup>204</sup> del Governo, in piena conformità al regime "parlamentare monistico maggioritario"<sup>205</sup> tipico della nostra forma di governo, la Corte ribadisce che lo stesso non giustifichi affatto "lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze

---

<sup>198</sup> Così E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 2 ss.

<sup>199</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 171/2007, considerato 3 in diritto.

<sup>200</sup> F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, cit., p. 78.

<sup>201</sup> Sul tema la letteratura è sterminata. Cfr., *ex multis*, A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2007; A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., *passim*; M. TROISI, *Il Governo nelle decisioni della Corte costituzionale*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>202</sup> Così M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. IX s.

<sup>203</sup> Considerato 4 in diritto della sent. n. 146/2024.

<sup>204</sup> *Ibidem*

<sup>205</sup> Così C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 430, secondo cui "Il regime voluto attuare è quello parlamentare monistico maggioritario. È monistico perché concentra la funzione di indirizzo politico nel Governo che deriva la sua investitura dalla fiducia – quale risulta conferita dal voto favorevole della maggioranza formata dal partito vittorioso nelle elezioni o dai partiti di coalizione quando nessuno abbia singolarmente raggiunto il voto della metà più uno degli elettori – del Parlamento con l'approvazione del programma da parte di ciascuna camera quale viene enunciato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, investito della carica dal Capo dello Stato".

politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica<sup>206</sup>.

Si enfatizza, infine, con una suggestiva formula di chiusura del punto 4 del Considerato in diritto, che “la nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari”<sup>207</sup>.

La Corte, in estrema sintesi, sembra così, nella parte introduttiva del Considerato in diritto della sentenza in esame, richiamare all'ordine di un basilare principio di razionalità<sup>208</sup> normativa il Governo, dacché, com'è noto, “almeno ove si voglia mirare ad uso proprio e non patologico del governo parlamentare, forza del Parlamento e forza del Governo sono tra loro indissolubilmente legate e devono procedere di pari passo”<sup>209</sup>.

Immediatamente dopo, venendo alla questione relativa alla violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza *ex art. 77 Cost.*, la Corte opera una, tanto efficace quanto sintetica, opera di sistematizzazione della giurisprudenza pregressa in tema di decretazione d'urgenza.

In ordine sia logico che diacronico, si muove dal punto 2 del Considerato in diritto della sent. n. 29/1995<sup>210</sup>, che, come noto, disconosce l'efficacia sanante della legge di conversione. In subordine, poi, in conformità a quanto originariamente sancito dalla sent. 171/2008, e poi recentemente ribadito<sup>211</sup>, si usufruisce dell'ormai classico requisito dell'omogeneità dei contenuti del decreto-legge quale indice idoneo a rivelare la sussistenza dei presupposti giustificativi del decreto-legge<sup>212</sup>.

Contrariamente, però, alle sentenze nn. 22/2012 e 32/2014, in cui la Consulta ebbe modo di sindacare la disomogeneità sopravvenuta in fase di conversione parlamentare del decreto-legge, nella sent. n. 146/2024, la Corte costituzionale dichiara illegittima l'eterogeneità di una disposizione normativa già contenuta nel testo iniziale del decreto-legge<sup>213</sup>.

Una specificazione, questa, non di poco momento, dato che la sentenza *de qua* sembra così smussare, parzialmente, la tesi di chi recentemente aveva evidenziato quanto la Corte costituzionale paresse “essere quantomeno indulgente con il Governo che adotta decreti *ab origine* disomogenei, mentre è molto rigida

---

<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> Ibidem.

<sup>208</sup> In particolare, la Corte costituzionale con la sentenza n. 185/1992 (Considerato 2 in diritto) ha individuato nella chiarezza della disposizione normativa la condizione minima della “razionalità dell'azione legislativa”.

<sup>209</sup> Così E. CHELI, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1981, p. 343.

<sup>210</sup> Considerato 6 in diritto della sentenza n. 146/2024.

<sup>211</sup> Cfr. Considerato 4.2 in diritto della sentenza n. 151/2023.

<sup>212</sup> Considerato 7 in diritto della sentenza n. 146/2024.

<sup>213</sup> Questo profilo è posto in enfasi anche da Servizio Studi, Osservatorio sulla legislazione, *Appunti per il Comitato per la legislazione, La sentenza n. 146 del 2024 della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza*, XIX Legislatura, n.1, Camera dei deputati, p. 5.

con il Parlamento che sfrutta la conversione per legiferare anche in materie non collegate al provvedimento d'urgenza<sup>214</sup>. Si fa riferimento a un temperamento soltanto parziale della tesi testé menzionata dato che la disposizione di cui all'art. 15, c. 3, della legge n. 400/1988<sup>215</sup> non assurge mai a parametro interposto atteso che, come ribadito dalla stessa Corte, la carenza di omogeneità dell'oggetto del decreto-legge non è “requisito costituzionalmente imposto, seppure opportunamente previsto”<sup>216</sup>, ma rileva soltanto, per l'appunto, come indice da cui si desume la evidente mancanza dei presupposti giustificativi del decreto-legge *ex art. 77, c. 2, Cost*<sup>217</sup>.

In particolare, ciò che rileva è che la Corte, nella sentenza n. 146/2024, iscrive anche la censura relativa al contenuto disomogeneo del decreto-legge nelle dinamiche della forma di governo, esperando un’ “operazione di *actio finium regundorum*”<sup>218</sup> a presidio del ruolo del Parlamento.

In tal senso, è emblematico il punto 7 del Considerato in diritto della pronuncia *de qua*, allorquando la Corte chiaramente stabilisce che “un decreto-legge che si apre a ‘norme intruse’, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo”<sup>219</sup>. Difatti, si ribadisce che “in presenza di un termine assai breve, entro cui il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare la legge di conversione del decreto-legge, l’eterogeneità dell’atto normativo governativo preclude un esame e una discussione parlamentare effettivi nel merito del testo normativo”<sup>220</sup>. Da ciò se ne deduce che “la brevità del termine, assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti, esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l’oggetto da disciplinare sia circoscritto”<sup>221</sup>.

D'altronde, la Consulta, quasi stigmatizzando espressamente le tendenze della produzione normativa stabilizzatesi in fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ribadisce che “senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio ‘disegno di legge ad urgenza

---

<sup>214</sup> Così L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e UE*, cit., p. 250.

<sup>215</sup> “I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”.

<sup>216</sup> Punto 18 del Considerato in diritto della sent. n. 196/2004.

<sup>217</sup> Sul punto, E. MALFATTI, S. PAUNIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale, Ottava edizione*, cit., p. 101 evidenziano che “la giurisprudenza costituzionale ha [...] affermato di non poter sindacare la supposta disomogeneità del decreto-legge, escludendo la possibilità di qualificare in proposito come norma interposta la previsione in tal senso della l. 400/88 (art. 15, 3° comma) ed allorché ha dichiarato la incostituzionalità di norme ‘intruse’ del decreto legge, tale carattere non ha assunto rilevanza di per sé, ma ha funzionato solo come sintomo della ‘evidente mancanza’ di necessità ed urgenza (171/07)”.

<sup>218</sup> Così F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, cit., p. 78.

<sup>219</sup> Considerato 7 in diritto della sent. n. 146/2024.

<sup>220</sup> Ibidem

<sup>221</sup> Ibidem

garantita', in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l'efficacia"<sup>222</sup>.

Invero, si ritiene che l'esperienza di attuazione del PNRR possa avere sollecitato una così ferma presa di posizione della Corte dato che, analizzando i dati più recenti<sup>223</sup>, sono piuttosto numerosi<sup>224</sup> i decreti-legge *omnibus* adottati da un Governo, qual è quello guidato da Giorgia Meloni, che si classifica al primo posto in termini di decreti-legge adottati<sup>225</sup>.

In effetti, tali dati non sorprendono affatto dato che, agli albori dell'attuazione del Piano, vi era stato anche chi aveva espressamente ravvisato nel "veicolo *omnibus*"<sup>226</sup> dei c.d. decreti PNRR un "un incentivo del ritorno alla collegialità"<sup>227</sup> - che era stata fortemente depotenziata dalla *governance*<sup>228</sup> verticistica del Piano definita con il d.l. n. 77/2021- per il tramite di una inedita omogeneità teleologica relativa proprio all'attuazione del Piano, e non più, come era d'uso in passato, alla proroga di termini tipica del c.d. decreto mille-proroghe<sup>229</sup>.

Invero, muovendo dal caso del d.l. n. 152/2021<sup>230</sup>, si è evidenziata finanche "la comparsa di una nuova tipologia di decreto-legge *omnibus*"<sup>231</sup>, ossia il c.d. "decreto scadenze PNRR, la cui finalità trasversale unitaria è legata all'adozione di disposizioni urgenti connesse all'attuazione del Piano"<sup>232</sup>.

Una prospettiva, questa, fatta propria anche dalla Corte che, nella sent. n. 6/2023<sup>233</sup>, ha "utilizza[*to*] il

---

<sup>222</sup> Ibidem

<sup>223</sup> Per i dati più recenti forniti dalla Camera dei deputati sul riepilogo degli emendamenti approvati nella conversione di decreti-legge (alla data del 13 aprile 2025) cfr. [Tabellificio.xlsx](#)

<sup>224</sup> Per una rassegna dei principali decreti *omnibus* adottati dal Governo Meloni, cfr. Openpolis, *Il 2x1000 ai partiti e il problema mai risolto dei decreti omnibus*, 11 dicembre 2024.

<sup>225</sup> Esso, difatti, sfiora una media di 3,34 decreti-legge pubblicati ogni mese. Sul punto, cfr. Openpolis, *Decreti-legge, Meloni supera Draghi*, 27 giugno 2024. In particolare, il *dossier* del Servizio Studi della Camera dei deputati, XIX Legislatura, *La produzione normativa al 13 aprile 2025: cifre e caratteristiche*, evidenzia che, nella XIX Legislatura (periodo 13 ottobre 2022 – 13 aprile 2025), sono stati emanati 94 decreti-legge (1 deliberato dal governo Draghi, i restanti dal governo Meloni); di questi, 74 sono stati convertiti in legge.

<sup>226</sup> G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., pp. 155-156.

<sup>227</sup> Ibidem. *Contra* tale tesi, si schiera A. CARDONE, *Tra metodo e merito: la decretazione d'urgenza e il suo invitato di pietra*, in *Rivista AIC*, n.4/2025 secondo cui "In termini più generali, pare di poter dire che la disomogeneità della decretazione d'urgenza [...] è nemica della responsabilità collegiale del Governo non solo perché ostacola il sindacato sui presupposti della decretazione d'urgenza, ma anche perché diluisce e frammenta le scelte di indirizzo politico fino alla soglia di renderle talvolta irriconoscibili [...]".

<sup>228</sup> Sul tema, se si vuole, sia consentito rinviare ad A.M. ACIERNO, *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*. in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n.1, 2023.

<sup>229</sup> Cfr. Openpolis, *Decreti-legge, Meloni supera Draghi*, 27 giugno 2024.

<sup>230</sup> Recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose".

<sup>231</sup> In questi termini, E. GRIGLIO, *Il drafting normativo nelle torsioni del sistema delle fonti tra emergenza pandemica e interventi per la ripresa*, in V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Osservatorio AIR, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, p. 83.

<sup>232</sup> Ibidem

<sup>233</sup> L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e UE*, cit., p. 332 specifica che la sentenza n. 6/2023 "è la prima decisione in cui viene denunciato, per vizi genetici, un decreto-legge connesso all'attuazione del PNRR". Invero, alla sentenza n. 6/2023 hanno fatto seguito altre pronunce della Corte costituzionale che hanno scrutinato decreti attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ad esempio, si consideri la sentenza

PNRR come strumento per dedurre l'omogeneità di un contenuto inserito in un decreto-legge<sup>234</sup>, precisamente un intervento in tema di pianificazione portuale inserito in fase di conversione del decreto-legge n. 121/2021.

Nella sent. n. 146/2024, poi, si ricollega il “fenomeno delle norme intrusive, ispirate a tutt'altra finalità rispetto a quella dell'originario testo legislativo”<sup>235</sup> non soltanto, come visto, all'impatto che lo stesso produce sugli assetti della forma di governo, ma anche sui risvolti fortemente problematici che si riverberano sulla qualità della legislazione<sup>236</sup> e la certezza del diritto.

A sostegno di tale tesi, in maniera non dissimile dal richiamo esperito nella sent. n. 110/2023 in tema di cattiva qualità della legislazione<sup>237</sup>, si menziona anche la giurisprudenza costituzionale francese. In particolare, nel punto 8 del Considerato in diritto, si ribadisce che tale prassi “è censurat[a] anche da altre Corti costituzionali, che operano in sistemi costituzionali che non conoscono l'istituto del decreto-legge (*Conseil constitutionnel, Décision n. 2023-863 DC du 25 janvier 2024*), con argomenti che rivelano

---

n. 159/2023, con cui la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, c. 3, (una disposizione non direttamente attuativa del Piano) del d.l., n. 36/2002, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», conv., con mod., nella l. n. 79/2022, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, sezione quarta civile, ufficio esecuzioni immobiliari. Per un commento a tale sentenza, cfr, *ex multis*, G. PALOMBINO, *Il Fondo per le vittime del Terzo Reich attraverso il prisma del (necessario) bilanciamento tra principi costituzionali. Nota a Corte cost., sent. n. 159 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, fascicolo n. 6/2023.

Con la sentenza n. 31/2024, la Corte ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, c. 5-ter, lett. b), del d.l. n. 13/2023, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», conv., con mod., nella l. n. 41/2023, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali.

Può essere interessante, poi, menzionare anche la sentenza n. 132/2024 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per la Regione Campania, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 21, c. 2, del d.l. n. 76/2020, come conv., che ha introdotto una disciplina provvisoria, prorogata con successivi decreti-legge fino al 31 dicembre 2024, che limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti alle sole ipotesi dolose. In particolare, in tale pronuncia, il PNRR viene menzionato al fine di giustificare le proroghe della disposizione censurata. In particolare, la Corte (considerato 6.8 in diritto) specifica che: “Compromettere l'attuazione del PNRR equivale a impedire la ripresa di un sentiero di crescita economica sostenibile e il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere. Con la conseguenza che l'inerzia amministrativa, nel contesto descritto, viene a pregiudicare gravemente interessi di grande rilevanza costituzionale, quali il rispetto degli obblighi assunti in sede UE (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), la tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) e la realizzazione di un'economia sostenibile (art. 41 Cost.), l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), gli interessi delle future generazioni (art. 9 Cost.), l'eguaglianza, anche di genere (art. 3 Cost.), e la coesione territoriale (artt. 5 e 119 Cost) [...]”.

<sup>234</sup> Così L. BARTOLUCCI, *I poteri normativi del Governo nell'attuazione del PNRR*, cit., p. 250. Sulla pronuncia, si vd. anche A. LAURO, *Quando le censure formali delle Regioni entrano in porto, ma non approdano (a causa del PNRR)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1, 2023.

<sup>235</sup> Considerato 8 in diritto della sentenza n. 146/2024.

<sup>236</sup> Sul tema, cfr. L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

<sup>237</sup> Cfr. Considerato 4.3.5. in diritto della sentenza n. 110/2023. C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, cit., p. 8 evidenzia quanto la giurisprudenza costituzionale nel “tentativo di correggere le degenerazioni della cattiva legislazione, [usi] in senso rafforzativo la comparazione”.

l'esigenza, immanente al sistema delle fonti, dell'omogeneità del loro contenuto precettivo<sup>238</sup>. Difatti, la Corte prosegue affermando che “le ‘norme intruse’ nel testo di un decreto-legge, contraddistinte da contenuti che non possono più essere ricondotti ad una finalità unitaria, sia pure largamente intesa, danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto e reca così pregiudizio sia all'effettivo godimento dei diritti che all'ordinato sviluppo dell'economia<sup>239</sup>”.

Il richiamo alla certezza del diritto, intesa quale “sufficiente grado di prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti<sup>240</sup>”, che “lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale<sup>241</sup>”, è categorico. Un richiamo, questo, che sembra smentire un approccio di rassegnata accettazione della circostanza per cui, com'è stato autorevolmente sostenuto, l'avvento dello Stato costituzionale abbia inverato “un ulteriore fattore di crisi della certezza del diritto<sup>242</sup>”. Una certezza del diritto che, a fronte del processo di integrazione europea e – soprattutto – di un predominio sempre più pervasivo del formante giurisprudenziale su quello legislativo<sup>243</sup>, ha assunto indubabilmente delle fattezze quasi chimeriche<sup>244</sup>.

Perimetrata in maniera chiara, quasi pedagogicamente didascalica, le coordinate di tale “quadro costituzionale<sup>245</sup>”, la Corte esperisce, poi, un vaglio sulla sussistenza dei presupposti giustificativi “in chiave parametrica<sup>246</sup>” che conduce alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 3, del decreto-legge n. 51/2023, convertito con modificazioni, nella legge n. 87/2023. Dapprima, come di consueto, si muove dal difetto di omogeneità, rispetto al quale ha efficacia probatoria l'evidente mancanza di corrispondenza tra i contenuti della disposizione censurata e le finalità enunciate nel preambolo e il “contesto in cui l'intervento del legislatore si inquadra<sup>247</sup>”, dai quali “non si può scorgere, dunque, una traiettoria finalistica comune, capace di disvelare, per una disposizione contrassegnata da un puntuale contenuto precettivo, una *ratio* unitaria, che valga a raccorderla alle altre previsioni del decreto-legge, pur

---

<sup>238</sup> Considerato 8 in diritto della sentenza n. 146/2024.

<sup>239</sup> *Ibidem*

<sup>240</sup> *Ibidem*

<sup>241</sup> *Ibidem*

<sup>242</sup> Così G. PINO, *La certezza del diritto e lo Stato costituzionale*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI (a cura di), *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 19.

<sup>243</sup> Secondo M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 149-150 la giurisdizione “tende a farsi onnipervasiva, uscendo dal terreno dell'applicazione della legge, che le sarebbe proprio, per addentrarsi in quello della mediazione [...] e della regolazione del conflitto sociale”.

<sup>244</sup> Per un'analisi ricognitiva completa, in chiave evolutiva, del concetto di certezza del diritto, cfr. S. MARGIOTTA, *Certezza del diritto e diritto positivo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2021.

<sup>245</sup> Considerato 9 in diritto della sentenza n. 146/2024.

<sup>246</sup> C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, cit., p. 5.

<sup>247</sup> Considerato 11 in diritto della sentenza n. 146/2024.

nella pluralità e nella diversità degli ambiti materiali coinvolti”<sup>248</sup>. In ultimo, poi, si considerano tanto la discussione parlamentare quanto il contraddittorio tra le parti nel giudizio dinanzi alla Corte, al fine di corroborare l’evidente mancanza dei presupposti giustificativi del decreto-legge nella disposizione censurata nel caso in esame.

Un così ricco *corpus* argomentativo sembra, per certi versi, provare la costante e notoria<sup>249</sup> esigenza della Corte di esimersi da un sindacato che esorbiti – o possa essere tacciato di esorbitare – in una valutazione politica dei presupposti ex art. 77 Cost.

## **6. I più recenti tentativi di revisione dell’articolo 77 Cost.: alcune perplessità di metodo e di merito**

Il dipanarsi delle prassi più pervicaci che caratterizzano l’abuso della decretazione d’urgenza e la ricostruzione, in chiave critica, di una giurisprudenza costituzionale che, in maniera talvolta discontinua, vi ha fatto fronte permette di rilevare la perdurante attualità di una ricerca di equilibrio – ancora lungi da trovarsi – tra “l’efficienza del Governo e la dignità del Parlamento”<sup>250</sup>, che storicamente sottende all’istituto del decreto-legge.

Tale mancato *punto di raccordo* ha sobillato una, costante e crescente, attenzione al tema della decretazione d’urgenza, di cui si trova conferma negli otto<sup>251</sup>, ad oggi<sup>252</sup>, disegni di legge di revisione costituzionale aventi ad oggetto la modifica dell’art. 77 Cost., proposti nella sola XIX Legislatura. A conferma della impossibilità – che si protrae ormai da decenni e che si è acuita, da ultimo, in fase di implementazione del PNRR – di conformarsi al modello costituzionale, si promuove una formale modifica dello stesso, con sfumature più o meno convergenti, di cui si terrà conto nel passare in rassegna tali disegni di legge. In particolare, l’Atto Camera n. 607<sup>253</sup> propone, contestualmente a una modifica dell’art. 74 Cost. al fine di introdurre il rinvio parziale delle leggi di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della

---

<sup>248</sup> Ibidem

<sup>249</sup> D’altronde, la necessità di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale è ribadita reiteratamente dalla Corte costituzionale (cfr., *ex multis*, sentenze nn. 8/2022, 186/2020, 93/2011, 83/2010 e 171/2007).

<sup>250</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Appunti per l’audizione nell’ambito della indagine conoscitiva “Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione”*, Camera dei deputati, 26 febbraio 2024, p. 5.

<sup>251</sup> Nel corpo del testo saranno analizzati soltanto 7 disegni di legge, dato che dell’Atto Senato n. 1244, di iniziativa della sen. Dafne Musolino (IV-C-RE), recante “Modifiche all’articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d’urgenza”, presentato in data 25 settembre 2024 e annunciato nella seduta n. 224 del 26 settembre 2024, sul sito del Senato della Repubblica non è possibile reperire il testo.

<sup>252</sup> L’attività di monitoraggio si arresta al 29 aprile 2025.

<sup>253</sup> Di iniziativa dell’on. Vittoria Baldino (M5s), recante “Modifiche agli articoli 74 e 77 della Costituzione, concernenti l’introduzione del rinvio parziale delle leggi di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica e di limiti costituzionali alla decretazione d’urgenza”. Il disegno di legge è stato assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente in sede referente il 17 maggio 2024.



Repubblica, una costituzionalizzazione dei principi contenuti nella legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>254</sup>. Inoltre, si prevede che i provvedimenti provvisori, immediatamente dopo l'adozione da parte del Governo, siano presentati al Presidente della Repubblica “che, accertata la sussistenza dei presupposti e dei requisiti, li emana” e alle Camere, le quali sono tenute “ad assicurare che la prima deliberazione avvenga non oltre il trentesimo giorno dalla presentazione”.

L'Atto Senato n. 574<sup>255</sup> intende, invece, innalzare a novanta giorni il termine per la conversione dei decreti-legge.

L'Atto Senato n. 976<sup>256</sup>, poi, prevede di modificare tanto l'art. 72 Cost. tramite l'introduzione del c.d. voto a data certa, quanto l'art. 77 Cost., tipizzando ulteriori limiti all'emanazione dei decreti-legge. In specie, si prevede che “i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico e omogeneo, concernenti pubbliche calamità, sicurezza nazionale, norme finanziarie o l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, quando dal mancato tempestivo adempimento possa derivare responsabilità dello Stato, eccettuate le materie di cui al quarto comma dell'articolo 72. Essi perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione”.

Vi è, poi, l'Atto Senato n. 892<sup>257</sup> con cui si innalza a novanta giorni il termine per la conversione del decreto-legge, prevedendo che l'esame nella Camera il cui il provvedimento provvisorio è stato presentato non valichi i sessanta giorni.

L'Atto Senato n. 1137<sup>258</sup>, invece, promuove una incisiva modifica dell'art. 77 Cost. In particolare, si propone una tassonomia degli ambiti materiali rispetto ai quali può farsi ricorso ai decreti-legge – che “devono contenere misure di immediata applicazione e il [cui] contenuto deve essere specifico e omogeneo” – circoscrivendoli esclusivamente “[al]la difesa e [al]la sicurezza dello Stato, [a]l contrasto e [al]la gestione degli effetti delle calamità naturali e delle emergenze sanitarie, [al]la stabilità finanziaria, [a]l

---

<sup>254</sup> In particolare, si prevede che “I decreti e le leggi di conversione devono contenere soltanto disposizioni specifiche e di immediata applicazione, aventi conte nuto omogeneo e corrispondente al titolo. Non possono disciplinare materie per le quali è prescritta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, né attribuire poteri regolamentari né rinnovare disposizioni adottate con decreti non convertiti”.

<sup>255</sup> Recante “Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di conversione in legge dei decreti-legge”. Il disegno di legge è stato presentato dal sen. Adriano Paroli (FI-BP-PPE). È stato Assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente in sede referente il 30 marzo 2023.

<sup>256</sup> Recante “Modifiche agli articoli 72, 73, 77 e 82 della Costituzione, in materia di approvazione di disegni di legge, prerogative delle opposizioni e omogeneità dei decreti-legge”. Il disegno di legge è stato presentato dall'on. Andrea Giorgis (PD-IDP). È stato assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente in sede referente il 13 marzo 2024. Annuncio nella seduta n. 168 del 13 marzo 2024.

<sup>257</sup> Di iniziativa del sen. Paolo Tosato (LSP-PSd'Az). Recante “Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di decreti aventi valore di legge ordinaria”. Il disegno di legge è stato assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente in sede referente il 17 ottobre 2023.

<sup>258</sup> Di iniziativa della sen. Mariastella Gelmini (Misto, Azione-Renew Europe), recante “Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza”. Il disegno di legge è stato assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente in sede referente il 13 giugno 2024.

bilancio pubblico, [al]la salvaguardia di interessi strategici dell'economia nazionale e [al]la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni". Si specifica, poi, che "i decreti non possono conferire deleghe legislative, contenere norme in materia penale, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, assorbire in tutto o in parte il contenuto di decreti in fase di conversione o di disegni di legge di cui sia già iniziato l'esame parlamentare e reiterare il contenuto di decreti non convertiti in legge".

Si sancisce, poi, espressamente il divieto di introdurre in fase di conversione parlamentare disposizioni eterogenee rispetto all'oggetto e ai fini del decreto-legge.

L'Atto Senato n. 1246<sup>259</sup>, il primo presentato dopo la sent. n. 146/2024, prevede - in maniera simile, ma non uguale, all'A.S. 976- l'introduzione del c.d. voto a data certa. Difatti, mentre le materie escluse dal ricorso a tale procedura sono le medesime indicate dal disegno di legge di iniziativa del senatore Giorgis<sup>260</sup>, differenti sono i termini entro cui l'esame del disegno di legge iscritto prioritariamente all'ordine del giorno deve concludersi: nell'A.S. 1246 il termine è di massimo centoventi giorni, laddove invece nell'A.S. 976 è di settanta giorni.

Per quanto riguarda l'art. 77 Cost., anche nel caso di specie, in maniera più o meno equipollente agli altri disegni di legge analizzati *supra*, si integrano i presupposti giustificativi del decreto-legge, perimetrandone i contenuti e gli ambiti materiali<sup>261</sup>.

L'elemento di novità è la proposta di espressa costituzionalizzazione – nell'ottica (esplicitata nella relazione di accompagnamento) di consolidare la giurisprudenza costituzionale e, soprattutto, di mitigare il rischio che i Presidenti di Assemblea in sede di scrutinio di ammissibilità degli emendamenti siano esposti a critiche di natura politica – dell'applicazione anche alle correlate leggi di conversione dei rinnovati requisiti dei decreti-legge.

È stato, infine, presentato alla Presidenza del Senato, il 20 febbraio 2025, l'Atto Senato n. 1392<sup>262</sup> con cui, in maniera niente affatto inedita rispetto ad alcuni dei disegni di legge previamente menzionati, viene

---

<sup>259</sup> Di iniziativa della sen. Alessandra Maiorino, recante "Modifiche agli articoli 72 e 77 della Costituzione in materia di disegni di legge di iniziativa governativa e limiti alla decretazione d'urgenza". Il disegno di legge è stato assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente in sede referente il 16 ottobre 2024.

<sup>260</sup> In particolare, nell'A.S. 1246, si prevede che "Sono esclusi dalla procedura di cui al comma precedente i disegni di legge di cui al quarto comma del presente articolo, non che i disegni di legge di conversione dei decreti di cui all'articolo 77, quelli di amnistia e indulto e quelli di cui all'articolo 81, sesto comma".

<sup>261</sup> Specificamente: "Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge ovvero modificare atti non aventi forza di legge. I decreti possono contenere soltanto misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. I decreti hanno natura eccezionale e temporanea e sono emanati in relazione a situazioni contingenti imprevedibili o emergenziali che, per natura, intensità o estensione, non possano essere fronteggiate con mezzi e interventi ordinari, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento".

<sup>262</sup> Di iniziativa del senatore Domenico Matera (FdI), recante "Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di conversione in legge dei decreti".

umentato a novanta giorni il termine di conversione dei decreti-legge. Nel caso di specie, però, tale espansione del termine di conversione non è automatica, ma è resa possibile “nel caso in cui si renda necessario al fine di garantire l’esercizio collettivo della funzione legislativa delle Camere e qualora ne facciano domanda un decimo dei componenti di una Camera”.

Le proposte di revisione costituzionale analizzate, dunque, da un lato, propongono variamente una tipizzazione dei casi cui poter fare ricorso al decreto-legge – la quale pure fu espressamente, e in maniera piuttosto lungimirante, esclusa in sede Costituente per addivenire all’approvazione, come noto, dell’emendamento proposto dall’On. Codacci Pisanelli, che formulò la celebre espressione «in casi straordinari di necessità e d’urgenza»<sup>263</sup> – dall’altro, avallano un’estensione del termine di conversione dei provvedimenti provvisori e l’introduzione del c.d. voto a data certa.

Entrambe le proposte suscitano, però, qualche perplessità. La prima perplime poiché, come plasticamente dimostrato dalla più recente e inusitata emergenza pandemica, i casi straordinari di necessità e urgenza non possono refluire in una asfittica enumerazione. Tale tesi è comprovata, ancor più oggi rispetto agli stessi tempi dell’elaborazione in Costituente, dalla costante e imprevedibile evoluzione del contesto economico, politico e sociale, la quale, essendo indotta dalla globalizzazione e dall’aumento della mobilità, dal progresso tecnologico, dai cambiamenti climatici e ambientali, dai conflitti bellici e dalle crisi sanitarie, provocherà ineludibilmente l’emersione di nuove e inedite emergenze di natura epidemiologica<sup>264</sup> oppure tecnologica. Ad esempio, le recenti evoluzioni legate all’intelligenza artificiale, e alla cybersicurezza in particolare, confermano, in tal senso, la necessità di arginare i sempre più intrusivi attacchi informatici<sup>265</sup> che connoteranno, è possibile prevedere, le emergenze del prossimo futuro.

Ben più condivisibili appaiono, invece, le proposte tese a costituzionalizzare i principi contenuti nella legge n. 400 del 1988, le quali potrebbero favorire ulteriormente lo scrutinio di legittimità della Corte costituzionale.

Di contro, la dilatazione del termine di conversione dei decreti-legge non sembra persuasiva, soprattutto a fronte di quella *asincronia* della legge di conversione, palesatasi esplicitamente – come visto – soprattutto nel cuore dell’emergenza pandemica, laddove si è consolidato il “paradosso per cui il termine di sessanta giorni [...] risulti troppo lungo per fronteggiare emergenze dall’andamento frenetico e imprevedibile (la confluenza dei decreti-legge è paradigmatico emblema, in tal senso), ma troppo breve per consentire l’esame di un disegno di legge di conversione dal contenuto *ex ante* complesso e pletorico su cui, poi, si innesta la presentazione di innumerevoli emendamenti, di cui soltanto una residuale percentuale viene

<sup>263</sup> Cfr. Seduta del 16 ottobre 1947, Atti Assemblea Costituente, p. 1297 ss.

<sup>264</sup> M. LOSI, *La prossima pandemia. Conoscere il passato, capire il presente, progettare il futuro*, 2020.

<sup>265</sup> K. D. MITNICK, *L’arte dell’hacking*, Feltrinelli, Milano, 2014.

effettivamente posta in votazione”<sup>266</sup>. Senza tenere conto, poi, della circostanza per cui un allungamento dei tempi di conversione sembra smentire l’ontologica natura del decreto-legge: ossia, la sua provvisorietà. Una caratteristica, questa, che i Costituenti tennero in particolare considerazione e ribadirono reiteratamente durante i lavori dell’Assemblea, essendo ancora memori degli abusi che dell’istituto del decreto-legge furono perpetrati sia in epoca statutaria che, soprattutto, durante il ventennio fascista, laddove, con la legge n. 100 del 1926, si prevede un termine di conversione biennale, che evidentemente annichiliva di fatto la provvisorietà del provvedimento *de quo*.

A tali criticità di merito se ne accostano, però, altre di metodo, soprattutto per quanto pertiene la scelta di procedere *in ordine sparso* per il tramite della proposizione di vari disegni di legge di revisione costituzionale, piuttosto che promuovere un’iniziativa unitaria e coesa tra le varie forze parlamentari. Difatti, la circostanza per cui siano stati presentati, in un lasso di tempo così ravvicinato, un cospicuo numero di proposte di revisione costituzionale dell’art. 77 Cost. dai contenuti pressoché equipollenti e da parte di quasi tutti gli schieramenti politici se, da un lato, come accennato, può sembrare sintomatico di un interesse comune, perlomeno dal punto di vista meramente formale, ad arginare i sempre più evidenti e ricorrenti abusi della decretazione d’urgenza, dall’altro, appare un espediente tramite cui perseguire il fine esattamente opposto, ossia quello di *camuffare* goffamente la sostanziale e bipartisan indifferenza, o forse meglio la comune mancanza di volontà, verso il contenimento effettivo degli abusi del decreto-legge. Del resto, non può minimizzarsi l’attrattiva esercitata dalla decretazione d’urgenza nei confronti tanto del Governo quanto del Parlamento. In tal senso, è notorio che il decreto-legge sia da sempre utilizzato dagli esecutivi di tutti gli schieramenti politici, che sfruttano abilmente la natura provvisoria del provvedimento *de quo*, così come dalle Camere (comprehensive, evidentemente, del “Governo in Parlamento”<sup>267</sup>), che, secondo la celebre metafora del Manzella, usufruiscono scientemente dell’*iter* di conversione del “treno” del decreto-legge per cumularvi indistintamente “tanti vagoni della più svariata mercanzia”<sup>268</sup>.

D’altronde, sempre per quanto concerne il metodo, ci si chiede se alcuni degli obiettivi perseguiti per il tramite di tali disegni di legge di revisione costituzionale – che evidentemente incorrono nelle farraginose garanzie del procedimento di cui all’art. 138 Cost. – non possano essere raggiunti sul terreno, evidentemente più agevole, delle riforme dei regolamenti parlamentari.

---

<sup>266</sup> Sia consentito rinviare a A.M. ACIERNO, *La legge di conversione del decreto-legge al banco di prova del Covid-19*, cit., p. 94.

<sup>267</sup> A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. Ristuccia (a cura di), *L’istituzione Governo. Analisi e prospettive. La funzione governativa nella crisi del sistema politico. Contributi di Bassanini, Cheli, Manzella, Merusi, Ricci, Rodotà, Spazjante*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

<sup>268</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 359.

Su tale versante, numerosi spunti di riflessioni pervengono dalla recente indagine conoscitiva, congiunta tra i Comitati per la legislazione, condotta sui profili critici della produzione normativa<sup>269</sup>. In tal senso, non può che concordarsi con chi, nell'ambito di tale indagine, ha prospettato come “unica strada percorribile per limitare la decretazione d'urgenza [...] quella istituzionale (bipartisan) che parta dall'azione condivisa dei Comitati per la legislazione, si traduca nel dialogo e in accordi interistituzionali e precipiti poi in pareri delle Giunte per il regolamento e in modifiche regolamentari (corsia preferenziale, voto a data certa, inammissibilità di emendamenti finalizzati alla convergenza di più decreti o all'inserimento di disposizioni sostanziali nelle leggi di conversione)”<sup>270</sup>.

In particolare, però, il primo intervento cui le novelle regolamentari dovrebbero mirare è l'uniformazione delle difformità sussistenti tra le discipline di Camera e Senato che regolano le procedure di conversione dei decreti-legge, di cui si è già fatto cenno *supra*.

Tra le varie, meritano particolare menzione le differenze in ordine al regime di ammissibilità degli emendamenti al decreto-legge, notoriamente più indulgente al Senato rispetto a quello della Camera dei deputati<sup>271</sup>, e alla disciplina dei tempi di esame del relativo disegno di legge di conversione<sup>272</sup>. Ad oggi, però, non può omettersi – in tale specifica materia– il colpevole immobilismo (non più considerabile attendista) della Camera dei deputati, laddove il cantiere delle riforme regolamentari conseguenti alla revisione costituzionale della riduzione del numero dei parlamentari<sup>273</sup> e, da ultimo quelle del 2024<sup>274</sup>, si è pressoché tradotto in interventi minuti di manutenzione, precludendo l'approvazione di correttivi quanto mai necessari, quale ad esempio quello dell'introduzione di una “corsia preferenziale” per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge sulla falsariga del c.d. voto a data certa introdotto con la modifica dell'art 44 del Regolamento del Senato del 27 luglio 2022<sup>275</sup>. Sono, invero, molteplici gli interventi perseguibili<sup>276</sup> al fine di ovviare alla mancata armonizzazione delle discipline dei due rami del Parlamento in tema di conversione dei decreti-legge.

---

<sup>269</sup> G. PICCIRILLI, *Una indagine conoscitiva, congiunta tra i Comitati per la legislazione, sui profili critici della produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2023.

<sup>270</sup> V. DI PORTO, *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa. Spunti per l'audizione*, Martedì 16 gennaio 2024, p. 8.

<sup>271</sup> Cfr. art. 96-*bis*, c. 7, R.C. e art. 97, c. 1, R.S.

<sup>272</sup> Cfr. artt. 55, c. 5, R.S. e 78, c. 5, R.S. e art. 154, c. 1, R.C.

<sup>273</sup> Cfr. la riforma del 30 novembre 2022 (Doc. II n. 5).

<sup>274</sup> Cfr. la riforma del 16 ottobre 2024 (doc. II n. 9). Su quest'ultima riforma, cfr. F. FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi. La Camera approva il secondo pacchetto di modifiche al proprio Regolamento*, in *Quaderni costituzionali*, XLIV, n. 4, dicembre 2024.

<sup>275</sup> Promuove tale proposta R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, n.22, 2024, p. 71

<sup>276</sup> R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, *cit.*, p. 71 ss. promuove, mutuando il modello del Senato, la semplificazione dell'eventuale dibattito fiduciario attivato in sede di conversione; così come, invero secondo un orientamento ormai consolidatosi nel tempo, sostiene l'irrigidimento del vaglio di ammissibilità degli emendamenti al Senato e l'attivazione alla Camera del contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Una disomogeneità, questa, divenuta causa di molte delle disfunzioni sistemiche tipiche della fase di conversione parlamentare, che ineludibilmente contribuiscono alla scarsa qualità della normazione. D'altronde, come già si è sostenuto altrove<sup>277</sup>, una razionalizzazione ed omologazione delle discipline regolamentari dei due rami del Parlamento in tema di conversione di decreti-legge potrebbe aiutare ad introiettare, finalmente, il vincolo della qualità della legislazione nel procedimento legislativo. Un'esigenza, questa relativa alla chiarezza della legge, recentemente ribadita anche dalla Corte costituzionale che, nella sent. n. 110/2023 – richiamata anche nel punto 8 del Considerato in diritto della sentenza n. 146/2024 – ha espressamente stabilito che una norma “radicalmente inintelligibile” si pone in aperto contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.<sup>278</sup>.

Se, dunque, a tali interventi regolamentari può guardarsi con favore, non può, però, non evidenziarsi quanto criticità, così sedimentate e pervicaci, del sistema delle fonti del diritto siano ben difficili da eradicare per il tramite di interventi normativi di natura regolamentare o finanche costituzionale. D'altronde, il modello della decretazione d'urgenza, fissato nell'art. 77 Cost., è già presidiato da una serie di garanzie, che, come visto, sono - sistematicamente e consapevolmente - eluse in fase attuativa. Ecco, allora, profilarsi la necessità di indirizzare la ricerca di soluzioni all'abuso del decreto-legge su *terreni* altri, che proprio dall'attenta lettura della sent. n. 146/2024 si riescono meglio a intravedere.

## 7. L'auspicato seguito della sentenza n. 146 del 2024: alcune osservazioni conclusive

La sent. n. 146 del 2024 rappresenta un inequivoco *punto di svolta* dato che, non soltanto a distanza di ben sedici anni dalla sent. n. 128/2008, la Consulta torna a sanzionare l'evidente insussistenza dei presupposti giustificativi *ex art.* 77 Cost., richiamando così l'Esecutivo a un più rigoroso rispetto del dettato costituzionale, ma anche e soprattutto poiché, confermando quell'inscindibile rapporto tra fonti del diritto e forma di governo, sollecita in maniera espressa una leale collaborazione<sup>279</sup> tra gli organi di indirizzo politico.

La pronuncia *de qua* sembra, in tal senso, porsi idealmente in linea di continuità del celebre monito alla “leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini” che l'allora Presidente della Corte costituzionale, Marta Cartabia, espresse nell'ambito della relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019<sup>280</sup>. All'epoca, nel cuore montante dell'emergenza

<sup>277</sup> Sia consentito rinviare *amplius* a A.M. ACIERNO, *La legge di conversione del decreto-legge al banco di prova del Covid-19*, cit., *passim*.

<sup>278</sup> Cfr. L. DI MAJO, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in *Consulta online*, 13 luglio 2023.

<sup>279</sup> Rileva questo profilo anche C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, cit., p. 8.

<sup>280</sup> Reperibile al seguente link: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione\\_cartabia/1\\_relazione.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf)

pandemica, non si mancò di evidenziare che “la piena attuazione della Costituzione richiede un impegno corale, con l’attiva, leale collaborazione di tutte le Istituzioni, compresi Parlamento, Governo, Regioni, Giudici”<sup>281</sup>. Una cooperazione che, dunque, “è anche la chiave per affrontare l’emergenza”<sup>282</sup>, di cui l’art. 77 Cost., a dispetto di un’“emergenza stabilizzata”<sup>283</sup> che ne ha svilito la *ratio*, rappresenta in ogni caso il chiaro epifenomeno.

Nel solco di quanto già affermato espressamente nella sent. n. 171/2007, la Consulta, con la pronuncia n. 146<sup>284</sup>, confermando che il sistema delle fonti è, notoriamente e ontologicamente, correlato alle dinamiche della forma di governo<sup>285</sup> – e, conseguentemente, secondo il classico insegnamento di Leopoldo Elia, al sistema politico-partitico<sup>286</sup> – sembra implicitamente evocare il nodo gordiano da cui germinano tutte le cause – passate in rassegna nel primo paragrafo – che hanno contribuito, nel corso degli anni, alla destrutturazione del sistema delle fonti, ossia la delegittimazione della politica. Difatti, senza voler cedere a un disfattismo indotto da abusi della decretazione d’urgenza che si perpetrano da decenni, con buona pace di interventi giurisprudenziali più o meno incisivi, e benché si apprezzino meritoriamente le potenzialità di alcuni interventi riformatori passati in rassegna, non può non paventarsi il rischio che gli stessi si traducano in meri, e parzialmente inefficaci, palliativi se non si decide di rinnovare la legittimazione della politica, ponendo così un argine alla crisi della rappresentanza<sup>287</sup> e del rappresentato<sup>288</sup>.

Una crisi, questa, che, trasposta nei “circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne”<sup>289</sup>, ha acuito la stringente necessità di ricercare “meccanismi di coordinamento”<sup>290</sup> che non sono più assolti dal sistema dei partiti, i quali, com’è noto, insieme alle ideologie, hanno da tempo smarrito finanche la capacità di ricondurre a sistema la complessità sociale<sup>291</sup>.

---

<sup>281</sup> Ibidem

<sup>282</sup> Ibidem

<sup>283</sup> Così S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in Id. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>284</sup> Cfr. punto 4 del Considerato in diritto della sentenza n. 146 del 2024.

<sup>285</sup> Cfr., *ex multis*, E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 2 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986.

<sup>286</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970. Sul tema, si vd. anche S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*, in *federalismi.it*, n. 13, 2018.

<sup>287</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione nell'ambito della indagine conoscitiva "Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione"*, Camera dei deputati, 26 febbraio 2024, p. 8

<sup>288</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 117.

<sup>289</sup> B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 21 ss.

<sup>290</sup> Ibidem.

<sup>291</sup> Sui partiti politici, cfr. *ex multis*, i classici C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, Cedam, 1957; P. RIDOLA, *Partiti politici (ad vocem)*, in *Enc.*

Per quanto qui rileva, tale crisi della rappresentanza politica si traduce così in una “persistente indifferenza rispetto alla legalità costituzionale”<sup>292</sup> che si riverbera inevitabilmente sulla disorganicità e sulla destrutturazione del sistema delle fonti, le quali risultano essere soltanto esacerbate, da ultimo, come visto, dall’attuazione del PNRR. L’elusione costante del modello costituzionale presidiato dall’art. 77 Cost. va contestualizzato, allora, in tale assoluta, e deprecabile, indifferenza nei confronti della prescrittività del dettato costituzionale, favorita, per l’appunto, da una crisi della rappresentanza che si sostanzia, da un lato, “nella crisi di rappresentatività delle Camere conseguente alla crisi della capacità rappresentativa dei partiti”<sup>293</sup>, dall’altro, nella “crisi di rappresentatività dei singoli parlamentari, espressi dai partiti stessi, che hanno progressivamente perso, anche per effetto delle ripetute riforme del sistema elettorale per le elezioni delle Camere, un proprio diretto rapporto con il corpo elettorale”<sup>294</sup>. In tale prospettiva, in cui “assieme al parlamentarismo compromissorio, considerato il peccato capitale della cosiddetta prima Repubblica e anzi della stessa Costituzione, è affondata la cultura stessa della rappresentanza”<sup>295</sup>, il Parlamento ha abdicato gradualmente alla propria funzione legislativa, riducendo contestualmente “la sua capacità di controllo politico sull’attività dell’esecutivo e dell’amministrazione”<sup>296</sup>. Un sistema politico-partitico così frammentario, difatti, predilige di gran lunga gli interstizi della legge di conversione del decreto-legge per perseguire interventi micro-legislativi piuttosto che approvare riforme di sistema per il tramite della legge parlamentare e del suo “ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco”<sup>297</sup>. Così come è altrettanto noto che i decreti-legge siano particolarmente funzionali alla c.d. *tenuta* delle, spesso sfilacciate, maggioranze parlamentari a sostegno dei Governi di coalizione<sup>298</sup>. Se si muove da tale angolo prospettico, dunque, ai fini dell’effettivo contenimento del ricorso ai decreti-legge, non potrebbe prescindersi da una *rivalorizzazione* del formante partitico che muova, innanzitutto, ad esempio, da una responsabilizzazione del singolo elettore per il tramite di un “sistema elettorale che concil[i] l’esigenza del collegamento diretto tra eletti ed elettori, ma assicur[i] sia l’eguaglianza del voto ‘in arrivo’, oltre che in partenza, sia quella di

---

*dir.*, Vol, XXXII, Milano, 1982, spec. p. 100 ss. Sul sistema politico-partitico italiano e le sue degenerazioni, cfr., *ex multis*, S. VASSALLO, *Parliament*, in E. JONES, G. PASQUINO (a cura di), *The Oxford Handbook of Italian Politics*, Oxford, 2015.

<sup>292</sup> Cfr. R. CALVANO, *Testo redatto per l’Indagine conoscitiva su “Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione” presso i Comitati per la Legislazione di Camera e Senato*, 22 aprile 2024, p. 9.

<sup>293</sup> C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 456.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017.

<sup>296</sup> C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., p. 589.

<sup>297</sup> Punto 4.3 del Considerato in diritto dell’ord. n. 17/2019.

<sup>298</sup> M. LUCIANI, *Appunti per l’audizione nell’ambito della indagine conoscitiva “Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione”*, cit., passim.

garantire al massimo il diritto ad essere rappresentati, anche quindi alle minoranze che abbiano un minimo di consistenza”<sup>299</sup>.

Una lettura *a contrario* del richiamo espresso, della sent. n. 146/2024, “all’assetto delle fonti del diritto” inteso come “una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico”<sup>300</sup> consente, dunque, di desumere plasticamente quanto sia necessario prioritariamente arginare le disfunzioni del sistema politico-partitico per poterne poi contenere gli effetti riverberantesi sull’alterazione del sistema delle fonti, a partire, per quanto qui rileva, dagli abusi della decretazione d’urgenza.

Il secondo merito della pronuncia n. 146 del 2024 è, poi, quello di aver fornito, per il tramite del richiamo alla certezza del diritto, un potenziale viatico per il superamento dello stretto vaglio relativo alla rilevanza<sup>301</sup>, contribuendo così a fendere lo scetticismo dei giudici comuni nel sollevare questioni di legittimità costituzionale per evidente mancanza dei presupposti ex art. 77 Cost., invogliandoli, per l’appunto, a una sinergica “reazione in difesa della certezza del diritto”<sup>302</sup>, oltre che della forma di governo, la quale non deve mai trasmutare in una “tirannia della maggioranza”. Se ciò è vero per quanto riguarda le difficoltà di accesso alla Corte costituzionale sotto il profilo della rilevanza delle questioni di legittimità dei decreti-legge nei procedimenti principali, criticità diverse emergono con riguardo al seguito delle pronunce della Consulta.

Nel caso di specie, ad esempio, è implausibile presumere che le linee di tendenza della produzione normativa possano, in virtù della sentenza *de qua*, invertire la rotta a tutto vantaggio di un recupero della centralità del Parlamento<sup>303</sup>. In tal senso, ad esempio, i dati più recenti di cui si è tenuto conto *supra* sembrano muovere nella direzione esattamente opposta, confermando, anche nei mesi successivi a luglio 2024, un imperterrito e macroscopico ricorso alla decretazione d’urgenza e alle prassi distorsive della stessa acuitesi soprattutto nell’ambito dell’esperienza pandemica e, poi, dell’attuazione del PNRR. Proprio

---

<sup>299</sup> G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza*, in Astrid, 27/07/2003, pp. 6-7.

<sup>300</sup> Punto 4 del Considerato in diritto.

<sup>301</sup> Cfr. R. BIN, *Decreti-legge “anomali” e difesa giudiziale dei diritti (in margine alla sent. 146/2024 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, 7 luglio 2025, secondo cui “In conclusione, sembra che proprio il principio di certezza del diritto possa collegare la difesa dei diritti degli individui alla difesa dei presidi costituzionali della forma di governo. Bisogna riflettere su un punto davvero cruciale: che la disciplina costituzionale delle fonti primarie del diritto è tassativa perché il suo rispetto è un presupposto della prevedibilità e della stessa conoscibilità del diritto. Le violazioni di quella disciplina ben possono tradursi perciò in una violazione dei diritti fondamentali e, di conseguenza, risultare rilevanti in un giudizio radicato davanti al giudice comune”.

<sup>302</sup> Lo auspica C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, cit., p. 8.

<sup>303</sup> In tal senso, è emblematico il caso del c.d. decreto sicurezza (d.l. n. 48/2025) che ha *de facto* riprodotto le disposizioni di un disegno di legge oggetto di una intensa dialettica parlamentare e giunto in procinto dell’approvazione in seconda lettura in Aula, in totale assenza dei casi straordinari di necessità e urgenza. Sul tema, cfr. la Lettera del Presidente Renato Balduzzi (“Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica”) sul sito della Rivista AIC e il [dibattito](#) che ne ha fatto seguito. Si vd. anche la [Relazione](#) n. 33 del 2025 dell’Ufficio del Massimario e del Ruolo (Servizio penale) della Corte suprema di Cassazione, 23 giugno 2025.

da tali dati emerge, allora, chiaramente quanto siano pervicaci le note criticità relative al mancato seguito delle pronunce della Corte costituzionale, che si perpetuano da tempo in spregio di un elementare principio di “leale collaborazione” che, come ribadito ampiamente dalla stessa Consulta, “deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato”<sup>304</sup>.

Per ragioni di economia espositiva, non ci si può soffermare diffusamente su un tema tanto ampio e complesso. Si ritiene, però, importante sottolineare che la perdurante ineffettività della giurisprudenza costituzionale – invero, dai tratti, come visto, spesso discontinui – in materia di decreti-legge possa suggerire una serie di riflessioni *in senso lato* sulla necessità, ad esempio, di predisporre un giudizio di ottemperanza costituzionale<sup>305</sup>, sulla falsariga di quanto avviene in altri ordinamenti<sup>306</sup>, oppure, soprattutto in presenza di moniti della Consulta, di introdurre una “legge a cadenza annuale per dare seguito a quelle sentenze della Corte costituzionale pronunciate nell’anno di riferimento, che richiedano un intervento legislativo”<sup>307</sup>.

Sono profili, questi, che evidentemente esulano dallo stretto perimetro della giurisprudenza in tema di decretazione d’urgenza, ma che urge valorizzare nell’ottica più ampia di contrastare e disincentivare il protrarsi di prassi abusive, reiteratamente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, quale, per l’appunto, l’adozione di decreti-legge in evidente mancanza dei presupposti giustificativi di cui all’art. 77, comma 2, Cost.. Un abuso, questo, che lede non soltanto la prescrittività del dettato costituzionale, la certezza del diritto, i diritti fondamentali dei singoli e gli equilibri della forma di governo, ma, anche e soprattutto, i basilari dettami di galateo istituzionale che dovrebbero indurre gli organi di indirizzo politico a palesare un certo grado di responsività e conformità nei confronti delle pronunce della Consulta, siano esse di illegittimità, di rigetto oppure di inammissibilità.

D’altronde, proprio una maggiore effettività del sistema di controllo di legittimità costituzionale potrebbe efficacemente spronare quella “chiamata alle armi”<sup>308</sup> dei giudici *a quibus* suggerita proprio dalla sent. n. 146/2024.

Il terzo merito della pronuncia *de qua* è, poi, relativo al momento in cui è stata adottata.

---

<sup>304</sup> Punto 4.3 in diritto della sent. n. 26/2008. Sulla necessità di leale collaborazione istituzionale, cfr., *ex multis*, G. AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. Cost.*, 2004.

<sup>305</sup> Cfr. A.M. NICO, *La Corte costituzionale quale giudice dell’ottemperanza*, in *Consulta Online*, 18 marzo 2020; E. STRADELLA, *Soggetti, forme e strumenti dell’esecuzione delle decisioni costituzionali: l’impatto sulla tutela dei diritti fondamentali*, in *DPCE Online*, n.3, 2019.

<sup>306</sup> Sostiene tale tesi T. GROPPI, *A partire dal decreto-sicurezza. Tre proposte sulla garanzia dei diritti nel nostro ordinamento*, in *Rivista AIC*, n.4, 2025. L’Autrice richiama l’analisi di stampo comparato di G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Verso un giudizio dell’ottemperanza costituzionale? Alcuni spunti di riflessione a partire dallo sperimentalismo costituzionale colombiano*, in *DPCE online*, n.1, 2025.

<sup>307</sup> Così M. CARTABIA, *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa*, Camera dei deputati, 12 febbraio 2024, pp. 2-3.

<sup>308</sup> Si mutua tale espressione da C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, *cit.*, passim.

Difatti, per lungo tempo, si è sostenuto che la ritrosia palesata dalla Corte nel sindacare gli abusi del decreto-legge fosse stata indotta da una sorta di pragmatico realismo della Consulta, la quale non ravvedeva “un procedimento ordinario così fluido e praticabile da rendere non necessarie queste modalità d’uso della decretazione di urgenza”<sup>309</sup>.

Una sorta di “impraticabilità concreta di soluzioni diverse”<sup>310</sup> ha, dunque, spesso precluso l’intervento sanzionatorio della Consulta. D’altronde, si è già evidenziato come tale orientamento si insinui nella assodata refrattarietà del Giudice delle leggi a sanzionare i vizi formali, assecondando così quella già richiamata “tendenza alla concretezza”<sup>311</sup> della Corte. Ed è proprio su tale richiamo alla concretezza che occorre focalizzarsi. Difatti, guardando all’andamento della produzione normativa coevo all’adozione della sent. n. 146/2024, è emerso chiaramente che il massivo ricorso al decreto-legge sia da ascrivere anche alla necessità di dare celere attuazione al PNRR, in maniera rispondente a un altro *principio di concretezza*, ossia quello che si estrinseca nel meccanismo condizionale del *cash for reforms*, il quale subordina la ricezione dei fondi europei del *NGEU* al soddisfacente conseguimento degli obiettivi e dei traguardi individuati, e indicati, dai singoli Stati membri nei propri Piani nazionali. Ebbene, nel caso di specie, benché oggetto della declaratoria di illegittimità della sent. n. 146/2024 sia una disposizione non relativa all’attuazione del Piano (ancorché contenuta in un decreto-legge attuativo del PNRR<sup>312</sup>), l’intervento caducatorio della Consulta appare ancor più pregevole. Difatti, la Consulta, non soltanto, dopo ben sedici è tornata a sanzionare l’evidente insussistenza dei presupposti giustificativi *ex art. 77 Cost.*, ma ha deciso di dismettere la propria proverbiale e precauzionale *concretezza* in un momento storico in cui proprio l’attuazione del PNRR avrebbe potuto indurre a soprassedere ulteriormente su tale tipo di abusi. Di ciò si trova riscontro anche analizzando il comportamento assunto dall’altro organo di garanzia costituzionale, il Presidente della Repubblica, che appare uniformarsi a tale *tendenza alla concretezza*. Difatti, in fase di implementazione del Piano, si è fortemente consolidata la recessività dei rinvii presidenziali *ex art. 74 Cost.*, cui è corrisposto un sempre maggiore numero di c.d. promulgazioni dissenzienti di provvedimenti attuativi del Piano, nelle quali, per l’appunto, il richiamo alla necessità di attuare il PNRR nelle scadenze concertate con Bruxelles viene ampiamente rimarcata<sup>313</sup>. Una prassi, questa, invero incentivata anche dalla notoria circostanza per cui il potere di rinvio presidenziale nei confronti dei disegni

<sup>309</sup> S. STAIANO, *Nota per i Comitati per la legislazione di Senato e Camera Audizione del 16 aprile 2024*, Camera dei deputati, p. 5.

<sup>310</sup> *Ibidem*

<sup>311</sup> L’espressione è di G. BRANCA, *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro italiano*, Vol. 93, n. 3, marzo 1970, p. 28.

<sup>312</sup> Il Capo III del D.L. n. 51/2023 reca proprio “Disposizioni urgenti in materia di iniziative di solidarietà sociale nonché di enti territoriali e di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”.

<sup>313</sup> Sul punto, sia consentito rinviare ad A.M. ACIERNO, *La dimensione europea del Presidente della Repubblica alla prova del premierato elettivo*, in *Gruppo di Pisa*, n.9/2025, p. 10. Si veda, tra le altre, la lettera del Capo dello Stato del 24 febbraio 2023, indirizzata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri con riguardo alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 198/2022.

di legge di conversione dei decreti-legge rischi, se esercitato a ridosso del termine di sessanta giorni, di tradursi in un problematico potere di veto. Una preclusione, questa, che però non inficia il ruolo del Capo dello Stato, atteso che del Presidente della Repubblica si sottovaluta sempre la possibilità che costui ha di intervenire, nell'ambito della decretazione d'urgenza, non soltanto *a valle*, in sede di promulgazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge, ma anche *a monte*, specificamente in fase di emanazione del decreto-legge e nella stessa fase di autorizzazione di presentazione del disegno di legge di conversione alle Camere, laddove sarebbe invero particolarmente auspicabile che, anche per il tramite di una pervasiva attività di *moral suasion*, ponga un più incisivo argine agli abusi, perlomeno a quelli più palesi, del modello costituzionale presidiato dall'art. 77 Cost<sup>314</sup>.

Difatti, l'importante monito alla leale collaborazione istituzionale che si desume dalla sent. n. 146/ 2024 – il più importante lascito della pronuncia *de qua* – dovrebbe essere accolto oltre che da Governo e Parlamento, anche – come visto – dai giudici comuni chiamati a sollevare le questioni di legittimità costituzionale e, soprattutto, dagli altri organi di garanzia<sup>315</sup>, in specie il Presidente della Repubblica e i Comitati per la legislazione<sup>316</sup>, i quali non dovrebbero *lasciare sola* la Consulta nel contenere quelle distorsioni del sistema delle fonti esacerbate dalla complessità di politiche e procedimenti euro-nazionali, tra cui figura, per l'appunto, anche il PNRR.

---

<sup>314</sup> P. CARNEVALE, *Del patto della staffetta: ma a cambiare non sono gli interpreti, bensì il testimone. Qualche considerazione a partire dalla lettera del Presidente della nostra Associazione*, in *Rivista AIC*, n.4/2025 evidenzia i vantaggi dello scrutinio anticipato del Presidente della Repubblica rispetto a quello successivo della Consulta.

<sup>315</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Testo per l'audizione presso i comitati per la legislazione della Camera e del Senato nell'ambito della indagine conoscitiva: "Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione"*, Camera dei deputati, 8 luglio 2024, p. 9. In particolare, secondo M. CARTABIA, *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa*, Camera dei deputati, 12 febbraio 2024 "occorrerebbe poi sviluppare forme di coordinamento tra organismi appartenenti alle diverse istituzioni – comitati per la legislazione, DAGL, uffici legislativi dei ministeri, ufficio studi della Corte costituzionale – attraverso la creazione di strumenti di raccordo e momenti di scambio per mettere a punto criteri comuni di valutazione, per condividere esperienze virtuose e situazioni problematiche, informazioni utili e riflessioni di approfondimento, nel pieno rispetto dei diversi compiti istituzionali".

<sup>316</sup> Sul richiamo dei pareri del Comitato per la legislazione da parte della Corte costituzionale, cfr. G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure interparlamentari non legislative*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, Passigli Editore, Bagno a Ripoli, 2017, p. 46 ss.