



11 SETTEMBRE 2024

Gli eccessi della decretazione
d'urgenza tra forma di governo e
sistema delle fonti. (Osservazioni a
marginie di Corte cost., 25 luglio 2024,
n. 146)

di Renzo Dickmann
Consigliere della Camera dei deputati



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)*

di Renzo Dickmann

Consigliere della Camera dei deputati

Abstract [It]: Nella sentenza n. 146 del 2024 la Corte costituzionale consolida e codifica la propria giurisprudenza in materia di legittimità dei decreti-legge in rapporto ai requisiti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., di cui sottolinea la rilevanza nella caratterizzazione della forma di governo, evidenziando l'esigenza che presentino caratteri di omogeneità sotto il profilo contenutistico o teleologico e non derogano al principio di certezza del diritto per armonizzarsi nel sistema delle fonti del diritto.

Title: The excesses of urgent decrees between the form of government and the system of sources. (Observations on Corte Cost., 25 July 2024, no. 146)

Abstract [En]: In judgement no. 146 of 2024 Constitutional Court consolidates and codifies its jurisprudence regarding the legitimacy of decree-laws in relation to the requirements of art. 77, second paragraph, of the Constitution, underlines the relevance of decree-laws in characterizing the form of government and highlights the need of homogeneity in content or scope and correspondence to principle of legal certainty so as not to alter the system of sources of law.

Parole chiave: Decreto-legge, omogeneità, certezza del diritto, forma di governo, fonti del diritto

Keywords: Decree-law, homogeneity, legal certainty, form of government, sources of law

Sommario: **1.** Premessa. Una sentenza di principi. **2.** La questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo* e i profili di incostituzionalità riscontrati nella norma impugnata. **3.** La Corte codifica la propria giurisprudenza in materia di limiti alla decretazione d'urgenza. **4.** Decretazione d'urgenza, forma di governo e sistema delle fonti: il ruolo delle Camere. **5.** Alcune ipotesi di studio per aggiornare il procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge.

1. Premessa. Una sentenza di principi

“L’assetto delle fonti del diritto costituisce (...) una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico”¹.

Queste parole della Corte consentono di affrontare il tema degli eccessi della decretazione d'urgenza nel contesto delle fonti del diritto come luogo dove si sintetizzano le ragioni dell'ordine normativo con quelle della governabilità.

* Articolo sottoposto a referaggio. In memoria di Claudio Nardone, illustre Collega e caro amico. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

¹ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 4 in diritto. Si tratta di una affermazione di principio costante nella precedente giurisprudenza della Corte, come si vedrà *infra*.

Una premessa generale alla lettura. La Corte vaglia il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza partendo dalla questione dell'ordinato svolgimento del sistema delle fonti, non da quella della governabilità. Quale che sia il punto di partenza di ogni riflessione su tale tema, non può trascurarsi di considerare che ciascuna fonte normativa, specie quelle costituzionali e legislative, è funzionalmente riconducibile ad un originale e contingente momento storico-politico dello svolgimento della forma di governo.

In queste poche pagine non si possono approfondire dogmaticamente le questioni sottese ai condizionamenti della decretazione d'urgenza rispetto alla dinamica che lega fonti del diritto e forma di governo, tema che richiederebbe almeno lo spazio di una monografia (... se non di un trattato) e sul quale comunque si registrano autorevoli trattazioni di ordine generale².

Tuttavia l'affermazione di principio della Corte citata in apertura può consentire alcune riflessioni anche sulle questioni indotte sul piano della governabilità, alla luce di altre considerazioni in diritto della sentenza, dove la Corte, nel ricostruire la propria giurisprudenza in materia di limiti alla decretazione d'urgenza, legge criticamente la vigente declinazione di tale dinamica, che si conferma prendendo atto dei dati che documentano l'ormai incontenibile ricorso allo strumento del decreto-legge nel corso delle ultime legislature. È evidente da tali dati che il decreto-legge quantitativamente è la fonte privilegiata del diritto

² Tra gli studi generali sul decreto-legge si segnalano C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 831 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale fra decreto-legge e legge di conversione*, in *Dir. soc.*, 1974, 507 ss.; L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 537 ss.; F. CUOCOLO, *Gli atti dello Stato aventi "forza di legge"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 143 ss.; C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Jovene, Napoli, 1967; L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, 1501 ss.; F. SORRENTINO, *Spunti sul controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge e sulle leggi di conversione*, in *Scritti C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, 737 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Cedam, Padova, 1984, 83 ss.; L. PALADIN, *Art. 77 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 43 ss.; A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell'attività normativa del Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 330 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro italiano, Roma, 1984, 557 ss.; ID., *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 1981, 301 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985, 289 ss.; G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1988; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione dei decreti-legge*, Cedam, Padova, 1989; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1983, 174 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 235 ss.; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. it. disc. pubbl.*, IX, Utet, Torino, 1994, 100 ss.; A. CELOTTO, *L' "abuso" del decreto-legge*, I, *Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003; F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Bardi editore, Roma, 2003; G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, 1511 ss.; M. MALO, *Art. 77*, in *Commentario breve alla Costituzione*, S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, 706 ss.; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti V. Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 1163 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; G. BERNABEI, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza. L'amministrazione con forza di legge*, Cedam, Padova, 2017; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

legislativo e quindi è anche lo strumento primario e indispensabile per l'attuazione dei programmi dei governi *pro tempore* in carica³.

La Corte, con toni 'istituzionali' e a volte 'didascalici', ribadisce il proprio compito di vigilare sul modo d'uso del decreto-legge come fonte del diritto: la funzione normativa eccezionale del decreto-legge le impone un severo scrutinio di legittimità, al fine di accertare e rimuovere eventuali eccessi sotto il profilo dell'uso irragionevole della fonte, nel presupposto, consolidato nella propria giurisprudenza, che la legge di conversione non vale a sanare i vizi originari del decreto-legge ma, saldandosi con esso sul piano causale, li consolida con la stabilizzazione del decreto convertito⁴.

L'esperienza delle più recenti legislature ha evidenziato come l'ordinamento sia stato rinnovato essenzialmente sulla base di decreti-legge, sui quali oltretutto il Governo quasi sistematicamente ha fatto ricorso alla posizione della questione di fiducia⁵, con la conseguenza di determinare un forte condizionamento, se non un'evidente alterazione, della forma di governo sotto il profilo della 'compressione' del ruolo delle Camere, spiazzate nella titolarità della funzione legislativa ai sensi dell'art. 70 Cost. e spesso private della dimensione bicamerale di esercizio di tale funzione in ragione del 'monocameralismo di fatto' indotto dai ristretti termini nei quali convertire i sempre più numerosi e complessi decreti-legge ad esse trasmessi. Con tale locuzione, ormai di uso corrente⁶, si descrive la prassi in virtù della quale solo la Camera dove è presentato il disegno di legge di conversione esamina il decreto-legge nel merito e se del caso lo modifica, mentre l'altro ramo si limita ad approvare il testo trasmesso

³ Sul sito della Camera dei deputati sono reperibili i dati quantitativi sui decreti-legge adottati e convertiti nella XIX legislatura, nonché ulteriori dati statistici sulla produzione normativa (https://temi.camera.it/leg19/temi/19_t118_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatura.html). Sono reperibili anche i dati relativi alle legislature precedenti. Si segnala nella XIX legislatura l'indagine conoscitiva deliberata a fine dicembre 2023 e in corso di svolgimento a cura dei Comitati per la legislazione della Camera e del Senato su "Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione", con contributi di costituzionalisti ed esperti, che evidenziano, tra varie questioni, l'emergenza connessa all'abuso della decretazione d'urgenza (si segnalano in particolare, anche con riferimento ai temi della sentenza in commento, alcuni passaggi delle audizioni svolte nel corso del 2024 di V. Di Porto, 16 gennaio; V. Lippolis e T.E. Frosini, 5 febbraio; F.S. Marini e M. Cartabia, 12 febbraio; M. Luciani, 26 febbraio; G. Amato, 11 marzo; N. Lupo, 18 marzo; S. Staiano, 16 aprile; I.A. Nicotra e R. Zaccaria, 17 giugno; E. Cheli e P. Carnevale, 8 luglio; i relativi testi sono reperibili sul sito del Comitato per la legislazione della Camera e pubblicati in resoconti stenografici https://www.camera.it/leg19/1101?shadow_organoparlamentare=3517&id_tipografico=48).

⁴ Corte cost., sent. n. 29 del 1995, punto 2 in diritto; tale giurisprudenza si consolida a partire dalla sent. Corte cost. n. 171 del 2007, punto 5 in diritto. Si vedano ad esempio le sentt. n. 128 del 2008, punto 8 in diritto, e n. 220 del 2013, punto 12 in diritto.

⁵ La Corte nella sentenza stranamente tace sul punto nonostante anche il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 51 del 2023 davanti ad essa impugnato sia stato approvato sia alla Camera sia al Senato con voti di fiducia (AC 1151, XIX; AS 774, XIX).

⁶ Spunti di riflessione sono contenuti in C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2024, 1 ss.; C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 1 ss.; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, *ibidem*, 88 ss.; A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, *ibidem*, 148 ss. Si veda anche nota 45.

all'esito di un esame non di rado meramente formale, spesso concentrato negli ultimi giorni residui dei sessanta complessivi di vigenza del provvedimento e vincolato nell'esito dal voto di fiducia.

Sotto questi profili la sentenza costituisce un nuovo richiamo al corretto uso del decreto-legge sia come fonte del diritto sia come strumento di governo.

La Corte 'riepiloga' la propria giurisprudenza in materia di limiti alla decretazione d'urgenza⁷, che richiama alla memoria uno sterminato dibattito dottrinale⁸.

⁷ Si fa riferimento soprattutto alle considerazioni in diritto di cui ai punti da 4 a 8, ma altre indicazioni sono contenute nei punti successivi; la scelta metodologica della Corte di ricorrere a premesse in diritto riepilogative della propria giurisprudenza in materia di decreti-legge non è una novità di questa sentenza ma si riscontra in precedenti pronunce, in ultimo, ad esempio, nella sent. n. 215 del 2023, punto 5.2.2 in diritto.

⁸ Tentando una ricostruzione (non esaustiva) di tale dibattito con specifico riferimento al sindacato della Corte sul requisito dell'omogeneità dei decreti-legge si segnalano i seguenti contributi, citati in ordine cronologico: C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, 253 ss.; A. DE NICOLA, *La Corte costituzionale torna sulle disposizioni "intruse" o "estrane" inserite in sede di conversione del decreto-legge: appunti a margine della sentenza n. 245 del 2022*, in *Nomos*, n. 1/2023, 1 ss.; S. FILIPPI, *Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in *Consulta online*, n. 3/2023, 380 ss.; C. DOMENICALI, *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2022, 228 ss.; A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in *Nomos*, n. 1/2022, 1 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale: distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione: error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *Federalismi.it*, n. 5/2021; A. TORNO, *Tra straordinarietà e contingenze economiche: la materia fiscale come parametro del "virtuoso" utilizzo del decreto-legge*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, 168 ss.; R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020, 148 ss.; L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 1 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, n. 5/2019, 2673 ss.; M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, 1 ss.; M.N. CONDEMI, *Il punto di correlazione tra l'originario contenuto del decreto-legge e le innovazioni introdotte in sede di conversione*, in *Giur. cost.*, n. 4/2015, 1271 ss.; A. MATTIONI, *Il decreto-legge: le responsabilità del Parlamento*, in *Iustitia*, n. 3/2014, 259 ss.; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale: una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, focus "Fonti", n. 1/2014; G.M. FLICK, *Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, *ibidem*; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, *ibidem*; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, *ibidem*; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, *ibidem*; G. SERGES, *Per un superamento delle 'decisioni rinneganti' in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, *ibidem*; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*, *ibidem*; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Consulta online*, 2013, 1 ss.; M. SALERNO, *La Corte consolida i principi in tema di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.*, n. 2/2013, 635 ss.; P. TORETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle Camere*, in *Rivista AIC*, n.4/2013, 1 ss.; D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, n. 12/2012, 2499 ss.; G. SERGES, *Brevi note sulla legge di conversione del decreto-legge come legge "tipizzata" e sui limiti al potere di emendamento parlamentare*, in *Studi A. Loiodice*, Bari, Cacucci, 2012, 309 ss.; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 1 ss.; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 1 ss.; G. BERNABEI, *La motivazione del decreto-legge. Prime riflessioni sul tema*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2011, 127 ss.; D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato: riflessioni a margine della sentenza n. 52/2010*, in *Giur. it.*, n. 2/2011, 280 ss.; A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011; G. MONACO, *"Necessità e urgenza" del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici* (atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli studi di Milano-

I vincoli alla decretazione d'urgenza prospettati dalla Corte sono noti da tempo: la Corte, anche se non enuncia novità significative, conferma la propria attenzione nel vaglio dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost., in ragione dell'esigenza costituzionale di preservare, nel rispetto della vigente forma di governo parlamentare, il corretto uso del decreto-legge nella cornice delle fonti del diritto, sottolineando in particolare l'inderogabile necessità che i decreti corrispondano al requisito dell'omogeneità, per garantire la certezza del diritto.

C'è da domandarsi se questa sentenza possa prefigurare per il futuro un maggiore rigore da parte della Corte al fine di contenere il ricorso alla decretazione d'urgenza, come avvenne con la sentenza n. 360 del 1996, che pose termine alla pratica della reiterazione dei decreti-legge non convertiti. In altri termini si pone la questione se sia possibile immaginare una Corte pronta ad intervenire con maggiore incisività, per moderare il modo d'uso del decreto-legge nella cornice del sistema delle fonti e per ripristinare una situazione di equilibrio funzionale tra Governo e Camere più consona alla vigente forma di governo parlamentare. Sul punto a parere personale occorre adottare una lettura istituzionale: non spetta alla Corte intraprendere 'crociate' contro altri poteri ma il legislatore, cioè Governo e Camere, dovrebbero tener conto delle indicazioni della Corte quanto meno in spirito di leale collaborazione. A tal fine gli argomenti della Corte sembrano più che sufficienti a chiarire i termini della questione.

La Corte non ignora che la forma di governo in Italia, pur a Costituzione invariata, è nei fatti palesemente 'sbilanciata', nel senso che il ruolo dell'esecutivo risulta enfatizzato rispetto a quello delle Camere, specie nella dimensione della produzione del diritto. Le Camere sono ormai 'trainate' dal Governo e costrette entro un monocameralismo di fatto per effetto del sempre più intenso ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia. Sotto questo aspetto la Corte non può non essere consapevole che il proprio ruolo di custode dell'ordine costituzionale dovrebbe essere agevolato soprattutto dalle Camere, che concorrono a stabilizzare i decreti-legge convertendoli in legge. Tuttavia la Corte sul piano formale non rivolge alcuna indicazione esplicita alle Camere, che invece – come si vedrà nel paragrafo 5 – molto potrebbero fare per consentire il conseguimento degli obiettivi auspicati dalla Corte.

Bicocca, 10-11 giugno 2011), a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, 387 ss.; R. CRISTIANO, *Il rafforzamento del ruolo della Corte come custode dei diritti nelle recenti sentenze sul decreto-legge*, in *Scritti M. Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, 2, 661 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta .. (la Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.*, n. 10/2007, 3599 ss.; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)*, in *Federalismi.it*, n. 12/2007, R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Il foro italiano*, n. 7-8/2007, 1986 ss.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, n. 3/2007, 1676 ss.; G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, EUM, Macerata, 2006, 63 ss.; A. SARANDREA, *La eterogeneità del contenuto come figura sintomatica della carenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge o come autonomo vizio di legittimità costituzionale?*, in *Giur. cost.*, n. 6/2001, 3771 ss.

Anche se la Corte è oggettivamente severa con il Governo e non rivela un atteggiamento parimenti critico verso le Camere, non di meno le parole della Corte non possono essere ignorate dal legislatore parlamentare, nell'assunto che eventuali riforme da queste intraprese potrebbero essere di grande importanza per riequilibrare il 'sistema' legislativo, superando alcune cause che ne qualificano lo stato di crisi sul piano funzionale, come si osserverà nel paragrafo 4.

2. La questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo* e i profili di incostituzionalità riscontrati nella norma impugnata

Partiamo dalla questione di legittimità sottoposta alla Corte.

Viene contestata dal Tribunale ordinario di Napoli quale giudice del lavoro la previsione di cui all'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 87 del 2023, che prevede: "I sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, hanno compiuto il settantesimo anno di età, cessano anticipatamente dalla carica a decorrere dal 1° giugno 2023, indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso".

Il giudice *a quo* assume la lesione dei seguenti parametri costituzionali:

- art. 3 Cost., sotto il profilo della contraddizione dei "canoni di ragionevolezza e di coerenza" e della tutela del legittimo affidamento, in quanto la disciplina contestata si applica allo "specifico ed esclusivo incarico" del sovrintendente *pro tempore* del Teatro San Carlo di Napoli;
- artt. 97 e 98 Cost., perché, determinando la cessazione automatica dell'incarico con effetto retroattivo e senza alcuna valutazione dei risultati delle prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione delle funzioni, la disposizione censurata inciderebbe negativamente sul buon andamento e sulla continuità dell'azione amministrativa e priverebbe l'interessato delle garanzie del giusto procedimento, nell'ambito del quale accertare i risultati conseguiti nello svolgimento dell'incarico;
- art. 77 Cost., in quanto mancherebbe "una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite uno strumento eccezionale, quale è il decreto legge", come confermato dalla mancanza di ogni motivazione della disposizione contestata sia nel titolo sia nel preambolo, dove si allude solo alla "straordinaria necessità e urgenza di stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche".

Secondo la Corte il contestato art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 87 del 2023, difetta dei requisiti di cui all'art. 77 Cost., in quanto "non presenta alcuna correlazione con le finalità enunciate nel preambolo" (punto 10 in diritto), non si raccorda con le finalità del provvedimento in quanto non rivela alcuna "traiettoria finalistica comune", che manifesti, nonostante il puntuale contenuto precettivo, "una *ratio* unitaria, che valga a raccorderla alle

altre previsioni del decreto-legge, pur nella pluralità e nella diversità degli ambiti materiali coinvolti” (punto 11 in diritto), e non si giustifica né alla luce del dibattito parlamentare di conversione del decreto-legge (punto 12 in diritto) né nel corso del giudizio dinanzi alla Corte sulla base del contraddittorio fra le parti (punto 13 in diritto), dove anzi è emerso che la disciplina contestata risulta svincolata da un qualche “disegno di riordino sistematico e ad ampio raggio”; la disposizione impugnata presenta dunque una natura ordinamentale, che la Corte considera tradizionalmente incompatibile con il ricorso al decreto-legge⁹.

La Corte invece non pondera tale disposizione quale norma legislativa *in luogo* di provvedimento, o più propriamente di contratto, visto che determina *ope legis* la risoluzione di uno specifico rapporto di lavoro “indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso”; infatti a tal fine si sarebbe dovuto svolgere un apposito procedimento amministrativo, con relativa istruttoria dove documentare le ragioni dell’Amministrazione e consentire la partecipazione dell’interessato per far valere le proprie¹⁰. A parere personale questo ulteriore argomento sarebbe stato rilevante nel percorso argomentativo seguito dalla Corte in tema di uso improprio del decreto-legge nella dimensione del sistema delle fonti, visto che la disposizione contestata risulta viziata proprio sotto il profilo del suo improprio modo d’uso.

Nel successivo paragrafo sono evidenziati gli argomenti in diritto alla base della decisione della Corte, illustrati rispettando la sistematica argomentativa da essa seguita per riassumere e consolidare la propria giurisprudenza in materia di sindacato dei decreti-legge sotto il profilo funzionale.

3. La Corte codifica la propria giurisprudenza in materia di limiti alla decretazione d’urgenza

Per agevolare la lettura della parte in diritto di questa sentenza se ne offre una sintesi sotto forma di *focal points* dove sono illustrati i singoli principi enunciati dalla Corte in materia di limiti alla decretazione d’urgenza. Si propongono anche alcuni personali ‘corollari’ dove si tenta di evidenziare in modo molto conciso i più significativi snodi dogmatici implicati dagli argomenti della Corte. In definitiva, anche se, come anticipato, non si registrano novità significative rispetto alla pregressa giurisprudenza, che viene riproposta essenzialmente per risolvere la questione di legittimità sottoposta alla Corte, la sentenza assume valenza generale nel ribadire ai legislatori i principali ‘paletti’ per moderare il ricorso alla decretazione d’urgenza nelle attuali contingenze storico-politiche di svolgimento della forma di governo.

- Il decreto-legge è un atto normativo di prerogativa del Governo. Poiché il Governo ai sensi dell’art. 77 Cost. adotta i decreti-legge “sotto la sua responsabilità”, in forza di un’autonoma scelta

⁹ Corte cost., sentt n. 33 del 2019, punto 6 in diritto; n. 99 del 2018, punti 4 e 6 in diritto; n. 236 del 2017, punto 6 in diritto; n. 287 del 2016, punto 5 in diritto; n. 220 del 2013, punto 12 in diritto.

¹⁰ Eppure la Corte ha riconosciuto che il giudice *a quo* ha correttamente argomentato la rilevanza della questione proprio sotto questo profilo (sent. n. 146 del 2024, punto 2 in diritto).

politica, secondo la Corte non si possono predeterminare i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento: infatti la Corte rileva in proposito “un largo margine di elasticità, idoneo a ricomprendere una pluralità di situazioni¹¹, che non possono essere imbrigliate entro schemi rigidi¹²”.

Corollario: Il ricorso al decreto-legge costituisce una prerogativa degli esecutivi e la discrezionalità alla base della relativa adozione è politica in quanto strettamente connessa alla funzione di governo.

- L'ampia autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge non implica la possibilità di ignorare i limiti costituzionali alla competenza e all'efficacia di tale fonte¹³. A tal fine la Corte osserva che il decreto-legge presenta, nel sistema delle fonti, natura particolare, quale “provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari (...) destinato a operare per un arco di tempo limitato”, visto che è destinato a perdere efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro i sessanta giorni fissati dall'art. 77, terzo comma, Cost.¹⁴.

L'adozione del decreto-legge è prevista “come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise”¹⁵. Per la Corte il relativo profilo causale si qualifica in rapporto alla funzione “di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità” e non per recare norme o discipline ordinamentali¹⁶, che “non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di casi straordinari di necessità e d'urgenza”¹⁷. La Corte chiarisce sul punto di essere “depositaria del compito di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto”¹⁸.

Corollario: Ai sensi dell'art. 77 Cost. il ricorso al decreto-legge va circoscritto a casi contingenti effettivamente straordinari e urgenti quindi sotto il profilo funzionale (o causale) non è una fonte alternativa alla legge ordinaria di cui all'art. 70 Cost. ma è un provvedimento con competenza ed efficacia limitate.

¹¹ Corte cost., sent. n. 171 del 2007, punto 4 in diritto.

¹² Corte cost., sent. n. 93 del 2011, punto 4.1 in diritto.

¹³ Corte cost., sentt. n. 32 del 2014, punto 4.1 in diritto; 247 del 2019, punto 5.1 in diritto.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 161 del 1995, punto 3 in diritto.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 360 del 1996, punto 4 in diritto.

¹⁶ Cfr. giur. cost. cit. in nota 9.

¹⁷ Corte cost., sentt. n. 146 del 2024, punto 14 in diritto; n. 220 del 2013, punto 12 in diritto.

¹⁸ Corte cost., sentt. n. 146 del 2024, punto 9 in diritto; n. 171 del 2007, punto 4 in diritto.

- Dopo le precedenti affermazioni di principio la Corte sintetizza alcuni limiti alla decretazione d'urgenza, codificando e consolidando sul punto indicazioni anche in tal caso già presenti nella propria giurisprudenza¹⁹.

In via generale la Corte afferma che la funzione normativa è organizzata non solo in ragione dei fini dello Stato rispetto alle esigenze della società ma anche in stretta connessione con il “modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali”, cosicché, come ricordato in apertura, l'assetto delle fonti del diritto costituisce “una componente essenziale della forma di governo” e risente delle “differenti dinamiche del sistema politico”, imperniato sul ruolo preminente della maggioranza e del Governo da essa sostenuto. Sotto questo punto di vista l'esecutivo, nel contesto delle norme costituzionali che qualificano la forma di governo, è vincolato da “principi normativi” e da “regole giuridiche” che la Corte definisce “indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche”.

Osserva ancora la Corte che nella forma di governo vigente, in quanto democrazia parlamentare fondata sul ruolo dei partiti politici *ex art. 49 Cost.*, “si realizza un *continuum* tra il Governo e il Parlamento, grazie all'operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest'ultimo assume il ruolo di *propulsore* dell'indirizzo politico”, consentendo che maggioranza parlamentare ed esecutivo si ‘saldino’ anche sotto il profilo funzionale, qualificando la forma di governo al di là del dato testuale della Costituzione.

A questo punto la Corte ritiene necessario chiarire che la preminenza funzionale del binomio ‘maggioranza-esecutivo’ rispetto alla ‘debolezza’ (sempre funzionale) delle opposizioni non giustifica in alcun modo “lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica”.

In breve secondo la Corte la locuzione ‘maggioranza parlamentare’ non vale ad esaurire sul piano funzionale (quasi fosse una *sineddoche*) il ruolo delle Camere nella conversione dei decreti-legge, e più in generale il relativo ruolo costituzionale: maggioranza e Governo non possono condizionare il dibattito in Parlamento al punto di privare di ogni rilievo le opposizioni, che, pur non avendo di per sé la capacità numerica di incidere sulle scelte di governo, devono poter concorrere *nelle* Camere in dialettica con la maggioranza affinché i procedimenti parlamentari si possano qualificare ‘democratici’. Cioè le Camere sono effettivamente democratiche e rappresentative se dibattono e decidono assicurando una partecipazione non formale delle opposizioni alla formazione delle decisioni di governo (*in primis* in sede

¹⁹ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 4 in diritto.

di conversione dei decreti-legge) quindi a tal fine non può esserne di fatto eluso il ruolo consentendo che i procedimenti parlamentari si risolvano in mero rito procedurale per favorire l'esecutivo né può essere degradato il modulo bicamerale a monocameralismo di fatto²⁰.

Dall'effettività della dialettica Governo-maggioranza-opposizioni, cioè in quanto tale dialettica non si risolve in mero rito, dipende l'effettività del ruolo delle Camere nella democrazia parlamentare quale forma di governo vigente. Dice la Corte sul punto: “La nostra democrazia parlamentare (...) attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari”. *In brevis*, se il Governo ricorre sistematicamente allo strumento della decretazione d'urgenza anche in assenza dei requisiti di fatto di cui all'art. 77 Cost. e ‘forzando’ le procedure parlamentari con la posizione della questione di fiducia, si altera irrimediabilmente la forma di governo vigente e la legislazione che ne risulta non è propriamente democratica.

La decretazione d'urgenza non è solo un affare di governo - sembra dire la Corte - anche se la Corte stessa rileva il ruolo preminente e propulsivo del Governo ai fini dell'attuazione dell'indirizzo politico maggioritario legittimato dal successo elettorale.

Se non dice nulla su quanto le Camere potrebbero fare, sulla base degli argomenti esposti pare evidente che la Corte, mentre parla al Governo, guarda interrogativa anche verso di queste, specie quando ‘consentono’ al Governo lo svolgimento della funzione legislativa d'urgenza ben oltre i paletti evidenziati. Corollario: Il ricorso sistematico ed eccessivo alla decretazione d'urgenza condiziona la forma di governo in quanto altera sul piano fattuale le dinamiche della democrazia parlamentare che, secondo la Costituzione, accoglie una dimensione di pluralismo politico che non può essere neutralizzata marginalizzando il ruolo delle Camere entro procedure parlamentari declinate in senso meramente formale.

- Procedimento legislativo ordinario e decretazione d'urgenza secondo la Corte si svolgono su piani funzionali diversi. La Corte, sulla base di quanto previsto dall'art. 70 Cost., che stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, chiarisce²¹ “che le competenze normative attribuite al Governo devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere”. Per i decreti-legge ciò significa che l'ambito normativo per essi definito in sede di emanazione (e motivato nel preambolo) deve essere preservato in sede di conversione: il Parlamento, chiamato a convertirli,

²⁰ Vedi nota 6. Nella sostanza è quanto avviene presso le Assemblee delle Camere a seguito della sistematica posizione da parte del Governo della questione di fiducia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge; essendone precluso il diritto di emendamento, le opposizioni, escluse dal dibattito di merito, possono esprimersi solo con ordini del giorno di indirizzo, che oltretutto scontano un seguito assai limitato rimesso alla discrezionalità ministeriale.

²¹ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 5 in diritto.

può anche modificarli approvando emendamenti o articoli aggiuntivi, ma le modifiche parlamentari al decreto-legge “devono riguardare lo stesso oggetto di quest’ultimo, a pena di illegittimità costituzionale”²².

Secondo la Corte cioè nella dimensione del concorso funzionale (causale) tra fonte governativa (il decreto-legge) e fonte parlamentare (la legge di conversione) sul medesimo oggetto i limiti costituzionali alla fonte decreto-legge rilevano anche per la legge di conversione “allo scopo di non vanificare la funzione legislativa del Parlamento”. A tal fine, perché il Governo adotti legittimamente i decreti-legge, non devono sussistere semplici casi di ‘urgenza’, che l’art. 72, secondo comma, Cost., presuppone affinché i regolamenti parlamentari stabiliscano “procedimenti abbreviati” per l’esame di progetti di legge, ma devono ricorrere “casi straordinari di necessità e urgenza” *ex* art. 77, secondo comma, Cost., dei quali (stante la diversa base costituzionale) il Governo non può dare un’interpretazione talmente ampia “da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto-legge e della legge di conversione”.

Sotto questo profilo, ricostruendo e consolidando la propria giurisprudenza sul punto (come ricordato, inaugurata con la sentenza n. 29 del 1995 e stabilizzata a partire dalla sentenza n. 171 del 2007), la Corte afferma che la preesistenza di una situazione di fatto implicante la necessità e l’urgenza di provvedere con decreto-legge “costituisce un requisito di validità costituzionale” dell’atto, di modo che l’eventuale evidente mancanza “configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell’ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio (*error*) *in procedendo* della stessa legge di conversione”²³; la qual cosa consente alla Corte di vagliare tanto il decreto-legge quanto la legge di conversione “sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza”. La mancanza di tali requisiti, secondo la Corte, non è sanata dalla legge di conversione dal momento che il relativo esame delle Camere “comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente *politico* sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa”²⁴. La Corte, nell’accertare la sussistenza delle circostanze di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., valuta il decreto-legge e la legge di conversione sul piano *giuridico*-costituzionale, in considerazione dell’originale continuità causale tra le due fonti, che le Camere non possono alterare, in quanto la legge di conversione non ha la

²² Corte cost., sentt. n. 215 del 2023, punto 5.2.2 in diritto; n. 113 del 2023, punto 4 in diritto.

²³ Sulla natura di vizio di ragionevolezza dell’*error in procedendo* della legge di conversione si veda, volendo, R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione*, cit. in nota 8.

²⁴ Corte cost., sentt. n. 146 del 2024, punto 6 in diritto; n. 29 del 1995, punto 2 in diritto; n. 171 del 2007, punto 5 in diritto.

competenza di sanare i vizi giuridici originari del decreto-legge connessi al difetto dei presupposti di cui all'art. 77 Cost.

Corollario: Il procedimento legislativo ordinario e il procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge, radicandosi su basi costituzionali diverse, determinano profili funzionali (causali) originali della legge ordinaria e della legge di conversione, che si risolvono in condizionamenti della relativa competenza normativa, che la Corte può accertare e far rispettare nel relativo sindacato di legittimità.

- Il requisito dell'omogeneità è un indice sintomatico che consente alla Corte²⁵ di scrutinare i decreti-legge in ragione degli specifici limiti costituzionali ad essi posti dall'art. 77 Cost. In tal senso la Corte ritiene che il requisito dell'omogeneità è idoneo “a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo”²⁶. Tale requisito deve essere pertanto rispettato anche dalla legge di conversione.

Sul punto si rammentano le fondamentali sentenze della Corte n. 22 del 2012²⁷ e n. 32 del 2014²⁸, le cui acquisizioni la Corte ribadisce nella sentenza in commento (anche se non le cita espressamente). La Corte tuttavia non è la sola a rimarcare l'esigenza costituzionale di omogeneità nei decreti-legge: si rammentano non rari interventi di richiamo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione di decreti non propriamente omogenei nei contenuti o in occasione della promulgazione di leggi di conversione particolarmente ‘generose’ nell'ampliarne i contenuti rispetto al testo originario²⁹.

²⁵ La Corte ha affermato nella sent. n. 22 del 2012, punto 3.3 in diritto, che il requisito dell'omogeneità ha carattere di per sé costituzionale, nonostante sia riconosciuto esplicitamente solo dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in quanto “costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.”.

²⁶ Corte cost., sentt. n. 146 del 2024, punto 7 in diritto; n. 151 del 2023, punto 4.2 in diritto.

²⁷ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punti 3 e 4 in diritto; ord. n. 34 del 2013; sent. n. 247 del 2019, punto 5.2 in diritto; ordd. Nn. 274 e 275 del 2019; sent. n. 245 del 2022, punto 2 in diritto.

²⁸ Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 in diritto.

²⁹ Il tema non può che essere solo evocato nel contesto nelle presenti considerazioni; al riguardo ci si limita a rinviare per approfondimenti al pertinente dibattito dottrinale, nell'ambito del quale si segnalano: L. ABBRUZZO, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella crisi del raccordo Governo-Parlamento: la promulgazione con motivazione*, in *Federalismi.it*, n. 10/2023, 1 ss.; S. BARBARESCHI, *Disomogeneità della legge di conversione e potere di rinvio del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 14/2023, 1 ss.; D. CASANOVA, *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2023, 187 ss.; M. PANEBIANCO, *Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198*, in *Consulta online*, n. 1/2023, n. 1, 279 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022*, in *Consulta online*, n. 2/2022, 872 ss.; G. TOZZI, *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, 129 ss.; M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, 573 ss.; D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 817 ss.; E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, 1 ss.; I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in *Il ruolo del capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale* (atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Milano, 14 novembre 2014) a cura di L. Violini, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 117 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014; ID., *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata*

Secondo il giudice delle leggi il requisito dell'omogeneità si rivela nella “intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico”³⁰, nel senso che “l’urgente necessità del provvedere può riguardare (...) una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall’intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all’unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione”³¹.

Le previsioni non corrispondenti a tali parametri sono norme intrusive, estranee alla finalità del decreto-legge, che di conseguenza secondo la Corte³² “travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo”, rivelando un vizio sul piano del modo d’uso del provvedimento normativo d’urgenza rispetto ai limiti costituzionali sopra enunciati e trasformandosi, come dice la Corte, in un “disegno di legge ad urgenza garantita, in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l’efficacia”. A tal fine la Corte lascia intendere ai fini del proprio scrutinio la valenza del preambolo dei decreti-legge³³, dove sono indicati la motivazione delle singole disposizioni e i fini del provvedimento.

Secondo la Corte cioè un decreto-legge è legittimo in ogni sua disposizione sotto il profilo funzionale se reca norme dal contenuto omogeneo o quanto meno se vi si può rilevare un fine omogeneo che accomuna tutte le sue previsioni. In alternativa la Corte esorta il Governo a presentare disegni di legge, valorizzando il procedimento legislativo ordinario, delle quali le Camere possono anche prevedere una conclusione a data certa³⁴.

Con tali argomenti la Corte intende evitare che siano confusi gli ambiti di competenza e (quindi) di legittimità delle leggi che si approvano all’esito dei procedimenti legislativi (rispettivamente) di cui all’art.

emendabilità della legge di conversione del decreto-legge, in *Giur. it.*, n. 12/2012, 2499 ss.; S. CURRERI, *Il rinvio del Capo dello Stato a tutela del "giusto procedimento legislativo": un intervento quanto mai necessario*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica* (atti di un incontro di studio, Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), a cura di A. Ruggeri, Giappichelli, Torino, 2011, 411 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo non ancora sciolto dalla Corte costituzionale: l' "omogeneità" della legge di conversione*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici* (atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011), a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Giappichelli, Torino, 2011, 437 ss.; R. DICKMANN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rass. parlam.*, n. 4/2009, 1101 ss.; G.M. SALERNO, *Preoccupazioni e sollecitazioni del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rass. parlam.*, n. 3/2009, 755 ss.; L. LORELLO, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2005, 327 ss.; G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Giappichelli, Torino, 2000.

³⁰ Corte cost., sent. n. 137 del 2018, punto 5.1 in diritto; n. 244 del 2016, punto 3.2.1 in diritto.

³¹ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 7 in diritto; n. 8 del 2022, punto 6.1 in diritto.

³² Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 7 in diritto.

³³ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punti 10 e 11 in diritto.

³⁴ Si veda sul punto il § 4.

72, secondo comma, e all'art 77, secondo e terzo comma, Cost. Sotto questo profilo rileva la tradizionale indicazione della Corte, per la quale la legge di conversione ha una competenza tipica, originale e limitata³⁵. Afferma sul punto la Corte 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” quindi “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”.

Corollario: Il ricorso allo strumento del decreto-legge deve essere privilegiato, in coerenza con la relativa competenza di fonte eccezionale del diritto, quando occorra disciplinare casi limitati e circoscritti, sulla base di una effettiva e straordinaria urgenza di provvedere che non consente di attendere il compimento del procedimento legislativo ordinario. Sotto questo profilo le norme intrusive costituiscono un sintomo di abuso dello strumento sul piano funzionale.

- Ulteriori considerazioni sono svolte dalla Corte³⁶ per evidenziare come i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione valgono non solo a garantire il rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo ma anche “a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto” attraverso l'approvazione di norme, che, in quanto non riconducibili ad “una finalità unitaria, sia pure largamente intesa” determinano “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”.

Secondo la Corte la certezza del diritto, “lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale, deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità”³⁷.

In altri termini, anche se evocando soltanto un dibattito di portata ‘universale’, si può sostenere che il principio di certezza del diritto secondo la Corte sia un risvolto necessario del principio di legalità costituzionale dei provvedimenti legislativi d'urgenza.

Corollario: Il ricorso alla decretazione d'urgenza non può pregiudicare il rispetto del principio costituzionale della certezza del diritto, che ne condiziona la legittimità costituzionale.

³⁵ Si veda nota 13.

³⁶ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 8 in diritto.

³⁷ Corte cost., sent. n. 110 del 2023, punti 4.3 e 4.4 in diritto; ord. n. 30 del 2024.

4. Decretazione d'urgenza, forma di governo e sistema delle fonti: il ruolo delle Camere

La sentenza n. 146 del 2024 consente nuove riflessioni sulla fisiologia e sulle patologie della funzione legislativa esercitata tramite decretazione d'urgenza nella vigente forma di governo ma, come anticipato, non lascia di per sé presagire per il futuro una solitaria 'crociata' della Corte per correggerne gli abusi evidenziati. Per contenere quantitativamente il ricorso allo strumento del decreto-legge e garantirne qualitativamente la coerenza con il sistema delle fonti devono adoperarsi *in primis* Camere e Governo in conformità con le rispettive attribuzioni, alle quali ovviamente la Corte non può surrogarsi. Sullo sfondo permane l'attenzione del Presidente della Repubblica al rispetto dei requisiti costituzionali dei decreti-legge in sede di emanazione e di promulgazione delle relative leggi di conversione³⁸.

La Corte è consapevole della piena discrezionalità del Governo nella scelta se ricorrere o meno al decreto-legge come strumento normativo, riconoscendogli a tal fine "un largo margine di elasticità" anche in ragione (come ricordato *supra*) della sua preminenza e del suo ruolo propulsivo nello svolgimento dell'indirizzo politico maggioritario, pur nel rispetto dei limiti costituzionali alle fonti del diritto e ai poteri dello Stato.

Questo assunto vale indirettamente anche a legittimare in Costituzione il decreto-legge come il più efficace strumento di governo. La Corte infatti non contesta in linea di principio che, concorrendo le circostanze di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., l'esecutivo possa fare ricorso a tale strumento anche per attuare singoli capitoli del proprio programma ma vuole evitare soprattutto due cose: che per effetto di tale scelta si determinino disallineamenti nell'ordinario svolgimento del sistema delle fonti, nel contesto della cornice costituzionale vigente, che assegna a ciascuna fonte normativa una particolare originalità causale che ne qualifica e limita la competenza; che il ricorso alla decretazione d'urgenza, trasmodando in 'abuso', incida sullo svolgimento democratico della forma di governo vigente.

Dati i risvolti istituzionali, eventuali interventi di contenimento di tali eccessi non possono essere vagliati solo sul piano della qualità della legislazione e della tecnica normativa. Su tale piano il legislatore, le Camere e il Governo, dispongono di efficaci strumenti per assicurare l'ottimale scrittura dei testi normativi e il corretto raccordo tra le fonti e per vagliare l'impatto delle discipline legislative³⁹; ma tali

³⁸ Si veda la nota 29.

³⁹ Numerosi Uffici sono coinvolti nella predisposizione degli schemi di atti normativi di competenza del Governo, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri anche ai fini del coordinamento complessivo delle funzioni normative del Governo, presso il Ministero dell'economia e la Ragioneria generale dello Stato anche per i profili di copertura finanziaria e presso gli altri Ministeri per i profili inerenti al merito degli interventi di competenza. Tuttavia è frequente leggere nei provvedimenti normativi governativi, e soprattutto nei decreti-legge, disposizioni spesso e volentieri inserite per cogliere l'occasione offerta dal contingente decreto-legge 'di passaggio' in quel momento presso le Camere (... come se fosse, per usare le parole di un ex Presidente della Corte costituzionale, "quel treno per Yuma", titolo del noto film del 1957 e del *remake* del 2007). Eppure esiste uno specifico sistema di norme e regole per contrastare tale fenomeno. Si segnalano sommariamente l'art. 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, per esplicitare gli effetti della successione delle norme del tempo e mantenere le codificazioni, e l'art. 14, commi 1-11, della legge 246 del 2005, dove si prevedono l'analisi tecnico-

strumenti non sembrano sufficienti a rimediare alle problematiche evocate dalla Corte perché si tratta di questioni che rilevano direttamente sul piano dello svolgimento dell'ordinamento costituzionale, inerendo sia al rapporto tra poteri normativi nell'economia della vigente forma di governo sia alla conservazione della coerenza dell'ordinamento. Devono essere pertanto affrontate non solo con rinnovate politiche della legislazione ma anche con mirate modifiche dei Regolamenti parlamentari e, se servisse, anche della Costituzione.

Agendo su questo piano, la distorsione in atto del modello vigente di produzione del diritto legislativo potrebbe forse essere corretta (almeno parzialmente), ma a tal fine si dovrebbe comunque prendere coscienza di quello che a parere personale è il fattore originario di *stress* alla base della situazione evidenziata dalla Corte: la crisi del sistema delle fonti legislative indotto dagli eccessi nel ricorso alla decretazione d'urgenza si può ricondurre al mancato coordinamento della legislazione elettorale maggioritaria con le previsioni della Carta che qualificano la forma di governo.

Da questo punto di vista si può ritenere che il progressivo incremento dei decreti-legge (e anche il conseguente disordinato svolgimento della funzione legislativa) sia il principale effetto dell'evoluzione sostanziale che la forma di governo italiana ha subito a seguito dell'entrata in vigore di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie, succedutesi dal 1993 in varie 'edizioni' senza definire modifiche di raccordo con la (e nella) Carta per preservare l'equilibrio tra i poteri congegnato dai Costituenti. Al riguardo si è convinti che la legislazione elettorale maggioritaria, pur ordinaria nelle forme, abbia prodotto impropri *effetti* materialmente costituzionali perché ha condizionato la forma di governo *in atto* di legislatura in legislatura, alterando sul piano fattuale l'ordine dei poteri costituzionali e ridimensionando in particolare l'espressione parlamentare della forma di governo in favore dell'esecutivo. Il ricorso sempre più frequente allo strumento del decreto-legge anche da parte di governi beneficiari di consistenti maggioranze parlamentari documenta questa lettura: una maggioranza prefigurata sin dalle elezioni si sente pienamente legittimata al ricorso alla decretazione d'urgenza per attuare il proprio programma.

normativa - ATN (direttiva PCm 10 settembre 2008), nonché l'analisi di impatto della regolamentazione - AIR e la verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR (dPCm 15 settembre 2017, n. 169). Ai fini dell'esame parlamentare rilevano le previsioni di cui alle circolari dei Presidenti delle Camere sull'istruttoria legislativa delle Commissioni (10 gennaio 1997) e sulla redazione tecnica dei testi legislativi (20 aprile 2001) nonché, alla Camera, le norme di cui all'art. 79, commi 5-7, RC. A tal fine in tema di decreti-legge l'art. 96-*bis*, comma 2, RC prevede: "Nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, è dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge e vengono descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento". Un approfondimento delle tematiche connesse agli strumenti tecnici per assicurare la qualità della legislazione a cura dell'Osservatorio AIR si trova nell'Annuario 2022, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, a cura di V. Di Porto e E. Espa, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024 (dove si dà conto anche del pertinente dibattito dottrinale).

La Corte, consapevole di non poter invertire da sola questo *trend*, che tuttavia sottolinea criticamente e con non celata preoccupazione, chiama silenziosamente (... si perdoni l'ossimoro) Governo e Camere (ad aiutarla) a ripristinare l'ordinato e fisiologico svolgimento del modello in vigore.

La Corte sul piano del sistema delle fonti ribadisce la propria competenza a verificare che gli eccessi nel ricorso alla decretazione d'urgenza, di piena responsabilità del Governo, non comportino una disordinata immissione di norme nell'ordinamento.

Sul piano della forma di governo la Corte, sottolineando gli effetti che un eccesso nel ricorso alla decretazione d'urgenza producono sul piano dello spiazzamento della funzione legislativa ordinaria delle Camere, sembra condividere l'osservazione di cui *supra*, per la quale la legislazione elettorale nazionale in vigore, nella sua evoluzione in chiave maggioritaria, ha 'ricalibrato' il ruolo delle Camere in funzione dei principi del perseguimento della governabilità e della stabilità degli esecutivi rispetto all'operatività delle garanzie del pluralismo politico nella rappresentazione parlamentare.

Se la crisi della legislazione ordinaria si origina dallo sviamento della dinamica della forma di governo dal modello costituzionale indotto dalla legislazione elettorale maggioritaria, come confermano gli eccessi della decretazione d'urgenza, le Camere, in ragione del *continuum* con l'esecutivo di cui parla la Corte, potrebbero essere considerate co-responsabili di tale crisi assieme al Governo, di cui la Corte riconosce il ruolo preminente e propulsivo nell'attuazione dell'indirizzo politico maggioritario.

Sotto questo profilo l'esperienza porta a constatare che effettivamente la dinamica indotta dall'eccessivo ricorso al decreto-legge ha implicato una inversione dei rapporti funzionali tra legislazione ordinaria adottata ai sensi dell'art. 72 Cost. e legislazione straordinaria adottata ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., spesso inemendabile a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo e condizionata dall'esame monocamerale di fatto delle leggi di conversione indotto dai ristretti termini di vigenza dei decreti-legge e dal gran numero di provvedimenti da convertire iscritti nei calendari dei lavori parlamentari.

L'insieme di queste considerazioni confermano l'opportunità di leggere tra le righe della sentenza in commento, come accennato, una notazione di opportunità costituzionale a che le Camere intervengano quanto prima per correggere la funzionalità del procedimento di conversione, opportunità direttamente riconducibile all'esigenza sopra descritta di equilibrio costituzionale tra i poteri legislativi nell'economia della vigente forma di governo. Attualmente infatti l'esperienza non cela una certa 'subalternità' delle Camere rispetto al Governo nell'esercizio della funzione legislativa.

Tale potrebbe ritenersi anche la lettura della Corte quando, come ricordato, sottolinea che la legge di conversione non vale a sanare i vizi originari del decreto-legge ma anzi, saldandosi con esso sul piano

causale, realizza un *continuum* tra Governo e Parlamento, che ne consolida le patologie⁴⁰; cioè la Corte, associando le Camere, per effetto delle decisioni della maggioranza in ciascuna di esse, alle correlate scelte dell'esecutivo, non le sottrae alle responsabilità di quest'ultimo in ordine agli abusi segnalati nel ricorso alla decretazione d'urgenza.

E' dunque oggettiva l'esigenza che presso le Camere e i loro organi - Presidenti⁴¹, Assemblee e Commissioni⁴², Comitati per la legislazione⁴³, Giunte per il regolamento, ecc. - si tengano in serio conto le indicazioni della Corte (rinnovate) nella sentenza in esame⁴⁴.

5. Alcune ipotesi di studio per aggiornare il procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge

Per corrispondere alle preoccupazioni della Corte si possono immaginare alcune mirate modifiche delle norme in tema di procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge⁴⁵.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 4 in diritto.

⁴¹ Non sono rare le prese di posizione dei Presidenti delle Camere in ordine alle questioni evidenziate dalla Corte; in ultimo, dopo il deposito della sentenza in commento, si registra una lettera in data 1° agosto 2024 del Presidente della Camera al Presidente del Consiglio dei ministri per sottolineare come da tempo (da prima della XIX legislatura) si registri un eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, che produce un'alterazione del fisiologico rapporto costituzionale tra Governo e Camere nell'esercizio della funzione legislativa, concentrando i lavori parlamentari sulla conversione di decreti, mentre più opportunamente il Governo potrebbe presentare disegni di legge di cui le Camere potrebbero curare un esame urgente; il Presidente ha anche sottolineato che l'iter dei disegni di legge di conversione, concentrato nei tempi ristretti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., è ulteriormente aggravato dalla presentazione all'ultimo momento da parte del Governo di nuovi emendamenti e riformulazioni, che ampliano ulteriormente i contenuti dei decreti e dei quali non è possibile assicurare una compiuta istruttoria; ha inoltre aggiunto che la presentazione di provvedimenti multisettoriali rende complessa la verifica puntuale e rigorosa dell'ammissibilità degli emendamenti ad essi riferiti. Dei contenuti della lettera il Presidente della Camera ha dato conto il 2 agosto 2024 in occasione della tradizionale cerimonia di consegna del 'Ventaglio' al Presidente da parte dell'Associazione Stampa Parlamentare.

⁴² Si segnala la prassi presso le Commissioni della Camera di dichiarare inammissibili gli emendamenti ai decreti-legge esaminati per la conversione anche in base a richiami alla giurisprudenza della Corte in materia di contenuto proprio dei provvedimenti d'urgenza (ad es., si veda l'intervento del presidente della X Commissione della Camera, in *res. somm.* 6 marzo 2024, 27, in sede di vaglio di ammissibilità degli emendamenti al d.l. n. 4 del 2024, in corso di conversione - AC 1759, XIX).

⁴³ Il Comitato per la legislazione della Camera, supportato dai Servizi parlamentari, rivela una costante attenzione alle sentenze della Corte in tema di decretazione d'urgenza, che richiama di frequente nei propri pareri sui disegni di legge di conversione. Nella seduta del 1° agosto 2024 (*res. somm.*, pp. 3-4) il relativo presidente *pro tempore* ha dato succintamente conto al Comitato dei contenuti della sent. n. 146 del 2024.

⁴⁴ L'art. 30, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 prevede la trasmissione alle Camere, "entro due giorni dal deposito", delle sentenze di accoglimento, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, Cost. I Regolamenti parlamentari dispongono agli artt. 108 RC e 139 RS in ordine al seguito delle sentenze della Corte costituzionale. Tuttavia si tratta di canali procedurali attivati assai di rado. Sul tema si veda, volendo, quanto in ultimo approfondito in R. DICKMANN, *Considerazioni sui profili funzionali processuali e 'politici' delle ordinanze monitorie di rinvio della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2021, 32 ss. (spec. § 6 e bibl. *ivi cit.*).

⁴⁵ Ci si è soffermati su questo tema inizialmente in R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: Nuovi regolamenti per "nuove Camere"?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, § 4, anche al fine di evidenziare gli effetti dell'eccessiva decretazione d'urgenza e delle modalità di conversione dei decreti-legge sotto il profilo della crisi del bicameralismo (su tale tema una *rass. bibl.* è offerta *ibidem* in nota 18). Si veda anche, volendo, *Regolamenti parlamentari e governabilità. Alcune ipotesi di riforma*, in AA.VV., *Scritti in memoria di B. Caravita*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, 2745 ss.

La Corte sotto questo profilo non ha voluto finora condannare esplicitamente le ‘anomalie’ del regime procedurale di conversione dei decreti-legge presso le Camere, in quanto *modus procedendi* rimesso alla discrezionale organizzazione di ciascun ramo, chiarendo che il procedimento si svolge legittimamente in quanto sia assicurato il ruolo “sostanziale” di ciascuna Camera⁴⁶.

Ci sono tuttavia, come dimostrato, alcune questioni critiche connesse all’organizzazione delle forme e dei tempi del procedimento non irrilevanti sul piano degli argomenti spesi dalla Corte affinché sia rispettato il ruolo “sostanziale” delle Camere. Uno degli aspetti in cui si deve poter esprimere fisiologicamente tale ruolo è il modulo bicamerale del procedimento di conversione.

Se la Corte ha riconosciuto la piena discrezionalità del Governo nel ricorrere alla decretazione d’urgenza e se (pertanto) il numero dei decreti-legge è aumentato, il conseguente problema di ‘gestire’ tali fonti deve essere affrontato con misure che lo risolvano *in radice*; non si può continuare solo a denunciarlo come sintomo di una inesorabile patologia della forma di governo parlamentare italiana.

In circostanze effettivamente straordinarie, quali ad esempio quelle registrate nella XVIII legislatura, persino i sessanta giorni entro i quali convertire i decreti-legge si sono rivelati oggettivamente insufficienti per assicurare l’espressione di una decisione compiutamente rappresentativa da parte di ciascuna delle Camere, e quindi di un loro ruolo democratico “sostanziale”. Le parole della Corte nella sentenza in commento ribadiscono e arricchiscono questo concetto di *sostanziale*. Per svolgere tale ruolo, secondo la Corte non è sufficiente il mero svolgimento presso le Assemblee di Camera e Senato di dibattiti rituali, di mero confronto politico-ideologico, ma dev’esserci l’oggettiva possibilità di approfondire e incidere sul merito del provvedimento d’urgenza, votando e se del caso approvando emendamenti modificativi (in entrambi i rami).

Per sottolineare la gravità della questione si è proposto⁴⁷ di modificare l’art. 77 Cost. per elevare a novanta giorni i termini di vigenza dei decreti-legge e consentire alle Camere di disporre di tempi più ampi per vagliarne effettivamente il merito ed allo stesso avere più tempo per assicurare la dimensione bicamerale del procedimento di conversione. Tale soluzione è contenuta in proposte di legge presentate nella XIX legislatura e in corso d’esame al Senato⁴⁸. Una previsione analoga era contenuta nella ‘riforma Renzi’ della XVII legislatura, bocciata con il *referendum* costituzionale del 2016, limitatamente ai disegni di legge di

⁴⁶ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, spec. punti 4.1 e 4.3 in diritto.

⁴⁷ R. DICKMANN, *La transizione*, cit., spec. § 4.

⁴⁸ Si registrano al Senato nella XIX legislatura le pdl AS 574 Paroli, AS 892 Tosato e AS 1137 Gelmini, all’esame della 1^a Commissione, per una revisione dell’art. 77 Cost. funzionale ad ampliare i termini di vigenza dei decreti-legge e scandirli tra Camera e Senato al fine di rideterminare l’effettività del bicameralismo legislativo nel procedimento di conversione (AS 574 e AS 892) e garantire il rispetto del principio di omogeneità del contenuto dei decreti (AS 1137). A tali pdl è abbinata l’AS 976 Giorgis, che invece non prevede alcuna modifica dei termini costituzionali per la conversione dei decreti-legge.

conversione dei decreti-legge rinviati alle Camere dal Presidente della Repubblica⁴⁹. Invece nulla è previsto in materia di decretazione d'urgenza nell'ambito del disegno di legge costituzionale di modifica della forma di governo, presentato dal Governo Meloni nella XIX legislatura, approvato dal Senato in prima lettura ed attualmente all'esame della Camera⁵⁰.

Al di là di possibili modifiche costituzionali, si ritiene che anche interventi mirati sui Regolamenti parlamentari potrebbero superare alcune aporie e asimmetrie procedurali tra le due Camere ai fini della conversione dei decreti-legge, in modo da renderne più 'democratico' e al contempo 'selettivo' l'esame, come auspicato dalla Corte.

Uno dei profili da tenere in conto a tal fine è che il procedimento legislativo di conversione si caratterizza sulla base delle vigenti norme dei Regolamenti (specie alla Camera) per la presenza di alcuni snodi procedurali che ne frenano la celerità e ne limitano la snellezza, requisiti invece necessari a causa del breve termine costituzionale entro cui curare la conversione dei decreti. Con mirati aggiornamenti si potrebbero recuperare spazi di lavoro in Commissione, dove si svolge l'istruttoria legislativa, e in Assemblea, ai fini del dibattito di merito, e ripristinare l'effettività del bicameralismo contenendo complessivamente i tempi dell'esame tra le due Camere attraverso l'eliminazione di alcune farraginosità procedurali. Si può anche immaginare una nuova edizione delle circolari dei Presidenti delle Camere del 1996 dove sia valorizzato il ruolo istruttorio delle Commissioni in occasione della conversione dei decreti-legge, se del caso richiamandovi le indicazioni della Corte costituzionale⁵¹.

A tal fine in queste ultime pagine si torna⁵² su alcune ipotesi di studio per possibili interventi sulla disciplina dei Regolamenti parlamentari del procedimento di conversione.

In particolare solo al Senato vige la possibilità di contingentare i tempi dell'esame dei disegni di legge di conversione, istituto che invece alla Camera, pur previsto, non è applicato⁵³. Al Senato i vincoli all'ammissibilità degli emendamenti al testo dei decreti-legge non sono severi come alla Camera⁵⁴. Alla Camera, non anche al Senato, con la votazione della questione di fiducia non si esaurisce la discussione,

⁴⁹ AC 2613-D, XVII, art. 16.

⁵⁰ AC 1921, XIX.

⁵¹ Si veda nota 39. Nelle vigenti circolari del 1997 è previsto, al punto 8, che se nella materia di cui al progetto di legge all'esame della Commissione siano intervenute sentenze della Corte costituzionale, di queste deve procedersi all'esame congiunto *ex artt.* 108 RC e 139 RS. Intervenendo su questo fronte sarebbe ad esempio interessante prevedere che l'inserimento di nuove disposizioni nei decreti-legge in sede di conversione sia accompagnato da una 'motivazione' nel contesto degli atti parlamentari, a cura del relatore o del Governo, per consentirne alla Corte il proprio eventuale vaglio successivo sotto il profilo del nesso per materia o teleologico con i contenuti originari del provvedimento, al fine di accertarne la riconducibilità ai requisiti originari del decreto-legge *ex art.* 77 Cost.

⁵² Si veda nota 45.

⁵³ Al Senato è possibile il contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di conversione di decreti-legge, ai sensi degli artt. 55, comma 5, RS e 78, comma 5, RS, mentre alla Camera è escluso sulla base dell'interpretazione vigente dell'art. 154, comma 1, RC.

⁵⁴ Artt. 78, comma 6, RS e 96-*bis*, comma 7, RC.

rimanendo infatti da svolgere gli ordini del giorno, le dichiarazioni di voto finale ed il voto del provvedimento. Infine solo alla Camera la posizione della questione di fiducia è seguita da una pausa di almeno ventiquattro ore⁵⁵ (salvo deroga concessa unanimemente dai gruppi).

Tali asimmetrie, nonostante il silenzio della Corte costituzionale sul punto, generano anche qualche dubbio di costituzionalità circa l'organizzazione complessiva del procedimento di conversione nei Regolamenti rispetto al vincolo costituzionale dell'equivalenza di ciascuna Camera nella formazione delle leggi imposta dal modello bicamerale; inoltre, come anticipato, alcune regole non giovano alla necessaria agilità e celerità del procedimento in ragione della perentorietà dei termini costituzionali di vigenza dei decreti, anche a causa di alcuni 'tempi morti' che (specie presso la Camera) si determinano⁵⁶, sottraendo spazio all'istruttoria legislativa e al dibattito sul merito⁵⁷.

Il Governo, anche in ragione delle evocate 'asperità' procedurali del procedimento di conversione, è a sua volta indotto a ricorrere alla posizione della questione di fiducia⁵⁸, che, integrando ormai quasi ordinariamente il procedimento di conversione, costituisce un ulteriore fattore di *stress* nell'evoluzione del sistema delle fonti. Grazie a tale opzione, come ricordato *supra*, il Governo non di rado riversa non solo nel testo iniziale dei decreti-legge ma anche in 'corposi' emendamenti presentati in corso d'*iter* previsioni non urgenti o 'di programma', che necessitano persino di una fase amministrativa di attuazione.

La questione così posta induce ad immaginare possibili interventi sulle attuali procedure parlamentari rispetto all'obiettivo di conciliare le ragioni della governabilità e della stabilità degli esecutivi con quelle della rappresentazione democratica parlamentare e dell'ordinata e costituzionalmente orientata evoluzione del sistema delle fonti del diritto.

Ai fini indicati è evidente la maggiore appropriatezza del procedimento legislativo ordinario per la 'manutenzione' dell'ordinamento quindi è comprensibile che la Corte veda con favore l'iniziativa

⁵⁵ Si rammenta che tale pausa vale in ogni caso di posizione della questione della fiducia, quindi anche su progetti di legge ordinari o altri atti.

⁵⁶ Ad esempio la pausa di 24 ore da osservare alla Camera, salvo deroga unanime concessa dai gruppi, sottrae (senza che sussistano più le ragioni logistiche che ne giustificarono la previsione) un giorno pieno ai 60 giorni di cui le Camere dispongono per esaminare e convertire i decreti-legge.

⁵⁷ Si ricorda che i Servizi parlamentari assicurano, pur nelle ristrettezze temporali indotte dal procedimento di conversione, approfonditi *dossier* sui singoli decreti-legge e i Comitati per la legislazione delle due Camere, ai quali tutti i disegni di legge di conversione sono assegnati in sede consultiva (*ex artt.* 96-*bis*, comma 1, RC e 20-*bis*, comma 8, RS), sono sempre molto attenti a vagliarne l'omogeneità e l'appropriatezza dei contenuti anche sotto il profilo della coerenza con il sistema delle fonti, esprimendo pareri che, pur scontando un approccio non politico ma tecnico al merito del provvedimento, visto che i Comitati sono organi paritetici, assai di rado sono tenuti in conto durante il procedimento di conversione specie presso la Camera che procede in seconda lettura, mentre paradossalmente sono tenuti in considerazione dalla stessa Corte costituzionale (ad esempio, in Corte cost., sentt. n. 247 del 2019, punto 5.3 in diritto, e n. 32 del 2014, punto 4.3 in diritto) nell'economia dell'istruttoria da essa svolta sui lavori preliminari delle leggi di conversione delle disposizioni dei decreti davanti ad essa impugnate.

⁵⁸ Si veda in tal senso l'intervento del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Ciriani, durante la seduta della Camera del 3 ottobre 2023 (Assemblea della Camera, *res. sten.*, p. 54), dove ha espressamente evocato l'esigenza di riforme regolamentari che semplifichino l'iter dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge presso tale ramo.

legislativa ordinaria del Governo in ragione dei più ampi tempi di esame a disposizione delle Camere, che consentono il pieno dispiegarsi di un modulo procedurale compiutamente bicamerale.

Per tali esigenze potrebbe essere introdotta nel Regolamento della Camera, sul modello di quanto fatto al Senato nel contesto delle riforme approvate alla fine della XVIII legislatura⁵⁹, una ‘corsia preferenziale’ per l’esame di disegni di legge governativi o di proposte di legge parlamentari appoggiate da una maggioranza sufficiente a garantirne l’approvazione. Alla Camera una previsione comparabile è contenuta dall’art. 123-*bis*, comma 3, RC per i soli disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Anche nella ‘riforma Renzi’ definita nel corso della XVII legislatura era prefigurata una previsione costituzionale di analogo tenore⁶⁰.

Tra le altre modifiche possibili gioverebbe certamente a disporre di maggiori tempi per l’istruttoria legislativa l’attivazione alla Camera del contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di legge di conversione, attualmente ‘congelato’ in via consuetudinaria ma a parere personale costituzionalmente implicato dai termini perentori di vigenza del decreto-legge. In tal modo la riduzione dei tempi del dibattito scongiurerebbe anche il ricorso all’ostruzionismo, pratica politicamente ‘mortificante’ per la sua rilevanza fattuale piuttosto che culturale e ideologica, che oltretutto sottrae a sua volta tempo prezioso all’istruttoria legislativa e al dibattito di merito. Allo stesso scopo si potrebbe semplificare alla Camera l’eventuale dibattito fiduciario attivato in sede di conversione, se del caso ispirandosi al modello del Senato, che non contempla fasi procedurali ulteriori dopo il voto positivo della questione di fiducia (tali fasi possono impegnare la Camera anche per alcuni ulteriori giorni dopo il voto di fiducia).

Infine sembra necessario rendere più ‘severo’ al Senato il vaglio di ammissibilità degli emendamenti al testo dei decreti-legge, sul modello in vigore presso la Camera, più coerente con la giurisprudenza della Corte, e precludere in via definitiva presso quel ramo la possibilità di presentare maxi-emendamenti⁶¹ sui

⁵⁹ La corsia preferenziale è stata introdotta al Senato alla fine della XVIII legislatura modificando l’art. 44 RS, con l’introduzione del cd. ‘voto a data certa’.

⁶⁰ Nella ‘riforma Renzi’ (AC 2613-D, XVII, art. 12) si modificava l’art. 72 Cost. integrandovi un comma settimo dove si prevedeva che il Governo potesse chiedere che un proprio disegno di legge indicato come “essenziale per l’attuazione del programma di governo” fosse iscritto con priorità all’ordine del giorno della Camera; ove la Camera ne avesse deliberato l’urgenza entro 5 giorni dalla richiesta, il disegno di legge sarebbe stato sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera entro 70 giorni dalla deliberazione.

⁶¹ Quello dei maxi-emendamenti è un capitolo contiguo alle tematiche affrontate dalla Corte nella sentenza in commento, come dimostra l’ampio dibattito dottrinale volto ad evidenziare gli abusi che ne derivano sotto il profilo del corretto uso della decretazione d’urgenza. In questa sede il tema può solo essere richiamato all’attenzione, segnalando a tal fine alcuni contributi qualificanti il relativo dibattito dottrinale. A tal fine si vedano: N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale: (Dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Scritti A. Ruggieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, III, 2463 ss., e in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, 1 ss.; G. PISTORIO, *Fiat iustitia ne pereat mundus. Un monito ultimativo sull’abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di fiducia: nota all’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 1/2019, 135 ss.; I.G. VELTRI, *Decretazione d’urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 5/2018, 1 ss.; V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 103 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti legge conduce all’illegittimità dei maxi-*



quali il Governo possa porre la questione di fiducia (alla Camera il Governo pone la questione di fiducia sul testo elaborato dalla Commissione competente).

In conclusione, anche se si è consapevoli della difficoltà di realizzare simili innovazioni in tempi ristretti, soprattutto in una fase politica che registra una forte contrapposizione tra maggioranza e opposizioni su temi anche di rilievo istituzionale, si conferma la lettura per la quale non è realistico pensare che il modulo della decretazione d'urgenza possa tornare ad assumere una declinazione virtuosa lasciando alla sola Corte il compito di porre rimedio in modo episodico agli eccessi sistemici da essa evidenziati.

Si immagina pertanto che i poteri legislativi coinvolti, Governo e Camere, in leale collaborazione con la stessa Corte e ciascuno nella dimensione delle proprie attribuzioni, possano riscontrare le questioni evidenziate sul piano del sistema delle fonti e dello svolgimento della forma di governo, nonché del modello necessariamente bicamerale e sostanzialmente democratico del procedimento di conversione, avviando con rapidità interventi di 'manutenzione' quanto meno delle norme non costituzionali e delle prassi in materia di decretazione d'urgenza, includendovi quelle che governano la fase preparatoria dei decreti-legge a livello governativo e ministeriale e l'organizzazione dei procedimenti legislativi parlamentari.

emendamenti, in *Giur. cost.*, n. 1/2021, 292 ss.; AA.VV. *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo* (atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009), a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, 41 ss.; G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, *ibidem*, 363 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, 807 ss.