



11 SETTEMBRE 2024

Una sentenza necessaria per stabilire
un punto di non ritorno. Corte cost.
146/2024 e l'equilibrio della forma di
governo

di Federica Fabrizzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma



Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*

di Federica Fabrizzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Con la sentenza n. 146 del 2024 la Corte costituzionale fissa principi in materia di forma di governo e di equilibrio tra Parlamento e Governo. La valutazione dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 Cost. viene compiuta tenendo conto del canone dell'omogeneità, che deve servire a garantire il ruolo del Parlamento nell'equilibrio con il Governo. Le indicazioni fornite dalla Corte trovano riscontro nei disegni di legge costituzionale attualmente in discussione, volti a modificare l'art. 77 Cost.

Title: A judgment necessary to establish a point of no return. Constitutional Court. 146/2024 and the balance of the form of government

Abstract [En]: In Judgment No. 146 of 2024, the Constitutional Court establishes principles regarding the form of government and the balance between Parliament and Government. The evaluation of the requirements of extraordinary necessity and urgency, provided by the art. 77 Const., is carried out considering the canon of homogeneity, which must serve to ensure the role of Parliament in the balance with the Government. The indications provided by the Court are reflected in the constitutional bills currently under discussion, which aim to amend art. 77 Const.

Parole chiave: Decreto-legge, Corte costituzionale, Parlamento, forma di governo, fonti del diritto

Keywords: Decree-law, Constitutional Court, Parliament, form of government, sources of law

Sommario: 1. Una sentenza necessaria. 2. La manifesta insussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza secondo il canone dell'omogeneità. 3. Il sistema delle fonti come espressione della forma di governo e la Corte giudice di quest'ultima. 4. Il Parlamento, sede della rappresentanza nazionale, non può essere svuotato nel suo ruolo. 5. La discussione in corso e le proposte di revisione dell'art. 77 Cost.

1. Una sentenza necessaria

La sent. 146/2024 della Corte costituzionale è una di quelle pronunce destinate a rappresentare un punto di non ritorno nella ormai annosa questione dell'uso e abuso dei decreti-legge. Nel giudicare, infatti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (recante "Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale"), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87, la Corte si è espressa in termini inequivoci sui due profili critici, quelli dei presupposti di necessità ed urgenza *ex*

* Articolo sottoposto a referaggio.

art. 77 Cost. e quello dell'omogeneità del contenuto del decreto-legge nonché della legge di conversione, segnando l'ultima (si spera) tappa di un percorso ormai quasi trentennale.

Come si avrà modo di illustrare, le argomentazioni utilizzate a supporto della decisione non costituiscono di per sé una novità rispetto all'orientamento assunto dalla Corte costituzionale a far data già dagli anni Novanta, ma oggi quelle argomentazioni vengono richiamate dal giudice costituzionale inquadrando nettamente nel più ampio tema dei rapporti tra Parlamento e Governo; per tale ragione, la sentenza merita di essere attentamente valutata, rappresentando un compendio di principi in ordine alla forma di governo parlamentare dai quali non si potrà prescindere.

Al netto dell'esito della vicenda da cui in concreto è scaturita la questione – le cui criticità erano talmente conclamate da far presagire un esito quasi scontato – la sent. 146/2024 si segnala, peraltro, soprattutto per taluni passaggi che sembrano volti, in qualche misura, a superare una certa impostazione delle relazioni tra Governo e Parlamento che si sono potute intravedere nel recente passato e che hanno portato ad una visione “riduttiva” del momento della discussione rispetto a quello della decisione.

Il problema del necessario temperamento tra le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità, le criticità date dagli “eccessi del parlamentarismo”, la necessità di privilegiare la tempestività dell'agire dell'Esecutivo, il suo diritto/dovere di portare a compimento l'indirizzo politico, sono tutte questioni che hanno preso piede non solo nella discussione istituzionale, ma la cui eco si è potuta sentire anche in alcune pronunce nella quali la Corte si è trovata ad esprimersi sul rapporto tra Parlamento e Governo. Trattandosi di nodi cruciali del funzionamento della forma di governo, è del tutto naturale che tali questioni siano arrivate anche a Palazzo della Consulta; la sent. 146 in commento si pone pienamente dentro questa prospettiva, ma giunge in un momento assai delicato, nel quale non solo le Camere sono impegnate, come noto, nella discussione della riforma costituzionale sul cosiddetto “premierato”¹, ma – un po' troppo sotto silenzio, a dire il vero – sono anche incardinati presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato quattro disegni di legge volti a modificare, tra l'altro, proprio l'art. 77 Cost., con il meritorio intento di “rivitalizzare” il Parlamento².

Per tutte queste ragioni, il peso specifico di una così netta e chiara presa di posizione da parte del giudice costituzionale con riferimento agli assetti della forma di governo è del tutto evidente. Non sembra, infatti,

¹ L'A.S. 935-A recante “Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica” è stato discusso dall'Assemblea del Senato dal 14 maggio al 18 giugno 2024. Il disegno trasmesso alla Camera (A.C. 1921) è attualmente all'esame della I Commissione Affari Costituzionali. L'aggiornamento dei lavori è consultabile nell'*Osservatorio sulla riforma costituzionale* curato da F. Fabrizzi e G. Piccirilli (con F. Micari e F. Severa) in *federalismi.it*

² Sono quattro disegni di legge costituzionale presentati nel corso della XIX Legislatura: n. 574 (Paroli); n. 892 (Tosato); n. 976 (Giorgis e altri); n. 1137 (Gelmini). Tutti contemplano norme di revisione dell'art. 77 Cost. Il ddl n. 976 contempla anche norme di revisione degli artt. 72, 73 e 82 Cost. Sul punto si tornerà nel par. 5.

ipotizzabile che i principi affermati nella sentenza in commento non siano tenuti da ora in avanti in considerazione, tanto a Costituzione invariata, quanto in una prospettiva di manutenzione, *rectius* revisione, costituzionale.

2. La manifesta insussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza secondo il canone dell'omogeneità

La vicenda da cui la sentenza scaturisce è nota, anche in ragione dell'eco mediatica che il caso ha a suo tempo suscitato. La disposizione censurata prevedeva, a decorrere dal 1° giugno 2023, la cessazione dalla carica di sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche per coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, avessero compiuto il settantesimo anno di età. La previsione si configurava chiaramente come norma-provvedimento, dal momento che, in concreto, colpiva solamente Stéphane Lissner, unico sovrintendente di una fondazione lirico-sinfonica, il San Carlo di Napoli, che vedeva cessare la sua carica, per sopraggiunti limiti di età, indipendentemente dalla data di scadenza del contratto in corso.

Il giudice del lavoro del Tribunale di Napoli, adito dal sovrintendente colpito dalla misura, si è pronunciato per il reintegro di Lissner e, su sollecitazione del collegio difensivo di quest'ultimo, ha anche rilevato manifesti dubbi di costituzionalità rispetto al decreto-legge adottato dal Governo, rinviando gli atti alla Consulta.

Quattro i parametri indicati dal giudice *a quo* nell'ordinanza: l'art. 3 Cost, per il contrasto con i «canoni di ragionevolezza e di coerenza» e con la tutela del legittimo affidamento; gli artt. 97 e 98 Cost. in quanto la disposizione censurata avrebbe inciso «negativamente sul buon andamento e sulla continuità dell'azione amministrativa» e avrebbe privato l'interessato «delle garanzie del giusto procedimento, nell'ambito del quale accertare i risultati conseguiti nello svolgimento dell'incarico»; ma soprattutto, la violazione dell'art. 77 Cost. per l'evidente mancanza di «una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite uno strumento eccezionale, quale è il decreto legge».

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* aveva avuto gioco facile nel sottolineare come fosse arduo configurare la necessità e l'urgenza, a fronte di una disposizione dalla «portata estremamente contenuta», oltretutto «applicabile ad un unico soggetto» e disancorata da una complessiva «riorganizzazione delle Fondazioni Liriche»; persino l'Avvocatura dello Stato, come si evince dalla stessa sentenza³, aveva avuto qualche difficoltà a controbattere, limitandosi a sottolineare come il legislatore avrebbe dettato un limite generale di settant'anni per il conferimento degli incarichi di sovrintendente, prevedendo così una

³ Si veda il punto 13 del Considerato in diritto: «Neppure nel giudizio dinanzi a questa Corte, nel contraddittorio fra le parti, sono stati addotti elementi decisivi per contestare la palese insussistenza dei requisiti imposti dall'art. 77 Cost.»

disciplina volta ad eliminare le discrasie dell'assetto previgente e a promuovere il ricambio generazionale, con la finalità di razionalizzazione e di armonizzazione.

La Corte costituzionale nello scrutinare «in ordine logico» le censure, ha preso le mosse dall'art. 77 Cost., «in quanto investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria», e, nel dichiarare fondata la questione, non ha avuto bisogno di valutare le altre censure, ritenendole assorbite.

Nel dispiegarsi delle motivazioni, i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza costituzionalmente previsti vengono valutati dalla Corte alla luce del canone dell'omogeneità e ciò in ragione del fatto che questo si atteggia come «uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo» (sentenza n. 151 del 2023, punto 4.2. del *Considerato in diritto*)⁴.

Riprendendo, così, quanto già affermato nel 2018 ed ancora prima nella sent. 22/2012⁵, la Corte costituzionale torna a ribadire il concetto per cui l'omogeneità non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. Dal momento che non si possono predeterminare i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento – ragion per cui la stessa locuzione adoperata dall'art. 77 Cost. presenta «un largo margine di elasticità»⁶ – quando il giudice costituzionale è chiamato a valutarne la sussistenza, questo

⁴ Punto 7 del Considerato in diritto. Sul criterio dell'omogeneità P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. It.*, 2007, p. 2685 scriveva che «costituisce il grimaldello per forzare la situazione di impasse in cui il sindacato del giudice costituzionale rischiava di impantanarsi, astretto fra i due estremi della totale marginalità, da un lato, e dell'inevitabile sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità del legislatore, dall'altro». Il requisito è definito «sfuggente» da N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo Ed., Brescia, 2011, p. 84 e ss.; dello stesso A., *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Rassegna Astrid*, n. 153 (4/2012) del 23/02/2012; ancora sul criterio di omogeneità si veda anche A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237/2013)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 dicembre 2013.

⁵ Nella quale si legge, al punto 3.3 del Considerato in diritto: «La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare». Numerosissimi i commenti a quella pronuncia: tra gli altri, 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*, 5/2012, 1 ss.; C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 marzo 2012; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, p. 395 e ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, *ivi*, p. 398 e ss.; D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, *ivi*, 401 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *ConsultaOnline*, 2012; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, 3/2012;

⁶ Punto 4 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

scrutinio deve essere limitato all'evidente mancanza o alla manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione. La manifesta insussistenza deve dunque essere valutata, anche nel caso del decreto-legge 51/2023, oggetto di censura, con riferimento alla finalità del provvedimento, le cui disposizioni possono anche essere eterogenee dal punto di vista materiale, ma debbono essere volte allo stesso fine.

È questa una posizione consolidata della giurisprudenza costituzionale ed un orientamento che è possibile ritrovare in ormai numerosissime pronunce della Corte molto commentate (tra le più recenti, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019)⁷, da ultimo anche nella sent. 215/2023 che ha dato l'occasione di ribadire come la legge di conversione rivesta i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge, «con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico»⁸.

In base al criterio dell'omogeneità – intesa appunto secondo una lettura teleologica applicabile tanto al decreto-legge quanto alla legge di conversione – la disposizione contenuta all'art. 2, comma 3, del decreto-legge 51/2023, nel sancire l'immediata cessazione dall'incarico dei sovrintendenti che, alla data del 1° giugno 2023, avessero superato i settant'anni di età, non presentava, secondo il Giudice delle Leggi, alcuna correlazione con le finalità enunciate nel preambolo del decreto stesso.

Secondo quanto si legge nella sentenza, tali finalità, che peraltro erano prospettate «in termini generici e apodittici», si rivelano distoniche rispetto alla disciplina sulla cessazione *ex abrupto* degli incarichi già conferiti e ciò varrebbe già di per sé a connotare come “disomogeneo”, e dunque illegittimo, l'intervento del Governo. La disomogeneità viene peraltro confermata, sottolinea la pronuncia, dalla circostanza che «la disposizione censurata non solo non trova un saldo e riconoscibile ancoraggio nel titolo del decreto-legge e nel preambolo, ma neppure si raccorda in modo coerente alla trama normativa del testo, esaminato in un orizzonte più ampio»⁹.

Quel che manca, dunque, è una «ratio unitaria» ed una «traiettoria finalistica comune» che dia fondamento alla necessità di intervento dell'esecutivo attraverso lo strumento del decreto-legge.

Il requisito dell'omogeneità assume così, nella pronuncia in commento, una pregnante e decisiva valenza, giacché – come si legge nelle argomentazioni – viene ad incarnare la garanzia che l'attività legislativa del

⁷ Per una ricostruzione recente delle tematiche e della dottrina concernente la conversione del decreto-legge C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2023, 253 ss.

⁸ Punto 5.2.2. del Considerato in diritto, sent. 215/2023. Proprio il caso da cui è scaturita la sent. 215/2023 è sintomatico della necessità di un intervento incisivo di riforma, dal momento che la legge di conversione che è stata oggetto del giudizio della Corte era stata in precedenza segnalata per vari profili di eterogeneità anche nella promulgazione con riserva del Presidente Mattarella e, ancora prima, era stata oggetto di attenzione del Comitato per la legislazione, che aveva rilevato come già il testo originario presentasse alcuni aspetti critici rispetto all'omogeneità. Lo segnala S. CECCANTI, *Un'importante sentenza della Corte costituzionale (sent. 215/2023)*, in www.lacostituzione.info.

⁹ Punto 11 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

governo non «travalic[hi] i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e *sacrific[bi] in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento* nel procedimento legislativo» (corsivo nostro)¹⁰.

È questo il passaggio argomentativo cruciale, è qui che la Corte costituzionale esplicita quel collegamento fondamentale tra le procedure legislative volte all’approvazione di atti di rango primario (la legge, il decreto-legge, la legge di conversione) e la distribuzione dei poteri nella forma di governo parlamentare che rappresenta il cuore della pronuncia: «l’organizzazione della funzione normativa – affermano i giudici costituzionali – è strettamente connessa sia alle finalità permanenti dello Stato apparato e ai suoi rapporti con la società, sia *al modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali*» (corsivo nostro)¹¹.

Nel preservare l’assetto della funzione normativa, la Corte costituzionale si fa, dunque, anche giudice della forma di governo.

3. Il sistema delle fonti come espressione della forma di governo e la Corte giudice di quest’ultima

È nella affermazione contenuta nel p. 4 delle Considerazioni in diritto, laddove si legge che «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», che si incardina l’intero ragionamento ed è su questo presupposto che si fonda l’intervento della Corte costituzionale, il cui fine ultimo è chiaramente quello di “ristabilire l’ordine” e di preservare da anomali sconfinamenti le competenze costituzionalmente previste.

Quando, infatti, la sentenza afferma che «le competenze normative attribuite al Governo devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere»¹², è evidente che la Corte si sta pronunciando non tanto e non solo sul piano della legittimità costituzionale dell’atto sottoposto alla sua attenzione sotto il profilo dei contenuti, quanto proprio sul rispetto delle attribuzioni costituzionalmente previste.

È un’operazione di *actio finium regundorum*, quella compiuta dalla Corte, necessaria a garantire che l’assetto tra i poteri descritto in Costituzione venga effettivamente rispettato ed è pertanto uno di quei casi in cui la Corte opera non tanto come giudice dei diritti, ma come giudice dei conflitti, in funzione di arbitro tra poteri.

Certamente, il fenomeno del Governo legislatore pone problemi tanto sul piano della tutela dei diritti quanto su quello del rapporto tra poteri e, come è stato chiaramente affermato fin dalla sent. 171/2007,

¹⁰ Punto 7 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

¹¹ Punto 4 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

¹² Punto 5 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

non solo è impossibile, ma anche errato, distinguere i due piani. Si legge infatti in quella fondamentale pronuncia: «È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. *Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali.* Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo» (corsivo nostro)¹³.

Tuttavia, non si può non rimarcare come sembra confermata la propensione della Corte costituzionale ad intervenire, in modo anche molto incisivo, su profili attinenti alla forma di governo attraverso il sindacato di costituzionalità delle leggi, mentre la stessa attitudine è rimasta molto più "timida" le volte in cui la Corte è stata adita tramite lo strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato¹⁴, che è il rimedio che sembra maggiormente esporre la Corte rispetto a questioni di ordine "politico".

Certamente, la distinzione tra Costituzione dei diritti e Costituzione dei poteri, utile a fini di semplificazione, diventa evanescente quando si parla di assetto delle fonti normative e questo emerge nettamente nella sentenza in commento.

Quel che rileva qui è, infatti, la natura del decreto-legge e, da questo punto di vista, è utile ricordare come il precedente che ha posto le basi per giungere alla pronuncia del 2007 vada rinvenuto in una pronuncia che, forse non a caso, risolveva un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, e che, assai significativamente, proprio la sent. 146/2024 richiama nelle sue argomentazioni.

Ci si riferisce alla sent. 161/1995 che ha dichiarato ammissibile un conflitto sollevato dal Comitato promotore del referendum avverso un decreto-legge, proprio in ragione della qualifica del decreto-legge quale provvedimento provvisorio «che è destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato nell'art. 77 della Costituzione».

¹³ Punto 3 del Considerato in diritto, sent. 171/2007.

¹⁴ Il riferimento è all'ord. 17/2019 che ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri sollevato con riferimento alla procedura di approvazione della legge di Bilancio. Come si è avuto modo di scrivere altrove, «ponendo mente alla *ratio* del conflitto di attribuzioni tra poteri [...] si potrebbe spostare l'angolo visuale e considerare che la tutela del giusto procedimento legislativo si muove su di un piano che intacca direttamente il tema della divisione dei poteri nella misura in cui ad essere inficiato è l'equilibrio tra il Parlamento, anche nella sua quota di forze minoritarie, ed il *continuum* maggioranza/esecutivo. Per questa ragione, il riconoscimento della possibilità per quote di minoranza (siano esse il decimo dei parlamentari, come prospettato nel ricorso sulla Legge di bilancio, o uno o più gruppi parlamentari) di far valere la violazione di proprie prerogative costituzionali in materia di procedimento legislativo conculcate dalla "forza dei numeri" della maggioranza, appare maggiormente rispondente proprio alla logica del conflitto tra poteri, inteso come giudizio sulla "distribuzione delle competenze"» (F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 5/2019)

Il ricorso presentato allora dal Comitato promotore del referendum era tutto sapientemente costruito sulla distinzione tra la peculiare forza della legge e la natura precaria e provvisoria del decreto-legge¹⁵, caratteristica quest'ultima che avrebbe dovuto giustificare l'ammissibilità del conflitto. Prospettato in questi termini, il ricorso dava occasione alla Corte di pronunciarsi sostanzialmente per la prima volta in modo ampio sulla natura dell'atto, fissando quelli che poi saranno i paletti di una giurisprudenza che negli anni successivi andrà consolidandosi e che, non a caso, ritroviamo anche nella sent. 146/2024. I giudici costituzionali sposavano in pieno, infatti, la tesi prospettata allora dai ricorrenti e descrivevano il decreto-legge riprendendo la qualifica dalla stessa Costituzione come "provvedimento provvisorio" che il Governo adotta sotto la propria responsabilità e che è destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato nell'art. 77 della Costituzione; «perdita di efficacia – scrivevano i giudici – che non può far venir meno i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza, con la conseguenza che l'atto non convertito, anche se divenuto inefficace, permane di fatto come *"comportamento" di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere*» (corsivo nostro)¹⁶.

Nel merito, la Corte costituzionale accolse il ricorso e annullò il decreto-legge che portava la data del 20 marzo 1995 con una sentenza depositata il 10 maggio 1995: erano trascorsi solo 50 giorni dalla sua entrata in vigore.

Rileggendo quelle righe scritte nel 1995, ci si rende peraltro conto di quanto davvero la prospettiva fosse in quel momento nuova e lungimirante e di come l'eco di quelle parole risuoni nella pronuncia in commento oggi. La Corte affermava, infatti, che se ci si limitasse alla garanzia della sola ipotesi del sindacato incidentale, nel caso del decreto-legge questo potrebbe dar luogo a «prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, ove si pensi – anche alla luce dell'esperienza più recente – al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti» (corsivo nostro)¹⁷.

Oggi, la Corte riprende quei concetti e ribadisce che «i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della

¹⁵ Per una ricostruzione di quella vicenda, se si vuole F. FABRIZZI, *Di Beniamino Caravita, dei conflitti di attribuzioni e della sua capacità di visione e di anticipazione*, in L. Casseti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa, *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 869 ss.

¹⁶ Punto 3 del Considerato in diritto, sent. 161/1995.

¹⁷ Punto 3 del Considerato in diritto, sent. 161/1995.

forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto»¹⁸.

L'utilizzo improprio di una fonte quale il decreto-legge, dunque, pregiudica la certezza del diritto e, ora come allora, costituisce un rischio sotto il profilo dell'equilibrio tra i poteri.

4. Il Parlamento, sede della rappresentanza nazionale, non può essere svuotato nel suo ruolo

Nel preservare l'equilibrio tra i poteri, la Corte costituzionale descrive la forma di governo parlamentare e, in ultima analisi, la interpreta¹⁹. La sentenza in commento appare come un lampante esempio di questa facoltà che la Corte costituzionale ha di fornire una lettura delle norme che descrivono la forma di governo parlamentare, norme notoriamente vaghe e “a fattispecie aperta”, indirizzandone in una direzione o nell'altra la lettura.

Due i passaggi nei quali la sentenza si distingue per incisività.

Il primo riguarda la tutela delle minoranze ed il ruolo del Parlamento: la Corte costituzionale fissa il principio per cui esistono delle regole giuridiche «indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche»²⁰.

Questo significa, molto semplicemente, che senza disconoscere affatto che l'urgenza di legiferare è un'esigenza tutelata dal sistema costituzionale, il Governo non può tuttavia dare un'interpretazione talmente ampia dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare, a pena di stravolgere la stessa forma di governo parlamentare.

Il monito della Corte risuona con richiami giunti più volte dal Quirinale²¹ ed è anche chiara espressione di un orientamento che lo stesso Augusto Barbera ha avuto modo di esplicitare, ad esempio in occasione

¹⁸ Punto 8 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

¹⁹ Come si è avuto modo di scrivere in altra sede, «non si tratta qui di affermare che le sentenze della Corte costituzionale “plasmano” la forma di governo, perché è senz'altro vero che per quanto incisive possano essere talune pronunce esse rimangono comunque all'interno della regolazione giuridica dei rapporti tra gli organi costituzionali. Ma se “plasmare” è verbo che evoca troppo, “interpretare” ed “orientare” sembrano invece termini assolutamente calzanti, nel primo caso quando la Corte costituzionale recepisce il contesto e lo introietta nel parametro, nel secondo caso quando dà, invece, una lettura del parametro volto ad indirizzare il contesto» (F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 77, al quale si rimanda anche per i riferimenti di dottrina sul punto).

²⁰ Punto 4 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

²¹ Sono numerosi i casi di promulgazione di leggi di conversione accompagnati da moniti del Presidente della Repubblica; esemplificativo quello dell'11 settembre 2020 nel quale il pres. Mattarella, rivolto ai Presidenti di Camera e Senato, ammonisce sulla eterogeneità del contenuto della legge di conversione rispetto al testo del decreto-legge, ricordando sia le previsioni contenute nella legge 400/1988 sia la copiosa giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità (il testo del comunicato è consultabile sul sito www.quirinale.it). Più di recente il pres. Mattarella è tornato a sottolineare l'esigenza di bilanciare i poteri della maggioranza con quelli delle altre forze politiche presenti in Parlamento. «Le condizioni minime della democrazia sono esigenti – ha detto Mattarella citando Norberto Bobbio nell'intervento alla cerimonia di apertura della 50^a edizione della Settimana Sociale dei Cattolici in Italia, tenutosi il 3 luglio 2024 – : generalità e uguaglianza del diritto di voto, la sua libertà, proposte alternative, ruolo insopprimibile delle assemblee elettive e, infine e non da ultimo, limiti alle decisioni della maggioranza, nel senso che non possano violare i diritti delle minoranze e impedire che possano diventare, a loro volta, maggioranze» (il discorso è consultabile sul sito www.quirinale.it).

della conferenza stampa per la sua elezione a presidente della Corte costituzionale, quando ha sottolineato la necessità degli esecutivi di non vedere bloccata la loro azione di governo, ammonendo però a «non trasformare espressioni di debolezza dei governi in espressioni di prevaricazioni»²².

Come si legge nella sent. 146, il decreto-legge non può tramutarsi in un improprio «disegno di legge ad urgenza garantita»; le soluzioni alternative, quali il voto a data certa o la corsia preferenziale, sono tutte ipotesi valutabili e costituzionalmente percorribili, ma che tuttavia non possono trovare il proprio fondamento nell'art. 77 Cost. la cui *ratio* è evidentemente un'altra.

Un'esigenza corretta e fondata, quale quella della governabilità, non può, in altri termini, giustificare un'"anomalia costituzionale" come l'adozione di un decreto-legge in assenza di un caso straordinario di necessità ed urgenza cui far fronte: si tratta di non vanificare la funzione legislativa assegnata alle Camere e di non svuotare il ruolo del Parlamento, peraltro non solo nella sua componente di opposizione, ma anche in quella di maggioranza.

Questo richiamo compiuto dalla Corte è, tra l'altro, particolarmente significativo soprattutto se letto alla luce di alcune pronunce precedenti in tema di interpretazione della forma di governo. Ci si riferisce, in particolare, alla sent. 35/2017, sulla legge elettorale *Italicum*, e alla ord. 60/2020, sul conflitto di attribuzioni tra poteri in ordine alla procedura di approvazione della legge di Bilancio, pronunce nelle quali il tema della contrapposizione tra la discussione e la decisione emergeva con forza ed in entrambe il riconoscimento dell'importanza del momento della "decisione" veniva certamente enfatizzato.

Con la pronuncia del 2017, ad esempio, la Corte, laddove afferma che la soglia del 40% dei voti validi «non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro»²³, si è attestata su di una posizione assai attenta alle esigenze della cosiddetta "governabilità".

Lo stesso può dirsi dell'ord. 60/2020, nella quale la Corte costituzionale ha fatto propria la distinzione tra le esigenze del contraddittorio e quelle dell'efficienza e della tempestività ricordando come le procedure legislative «finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio».

²² Sono parole dette nella Conferenza stampa del 12 dicembre 2023, il cui video è consultabile al seguente link <https://youtu.be/8COz7fTRHQw>

²³ Punto 6 del Considerato in diritto, sent. 35/2017.

In entrambi i precedenti citati, la Corte ben ha fatto a sottolineare come il riferimento alla stabilità del governo e alla rapidità del processo decisionale siano obiettivi «di rilievo costituzionale»; la criticità nasce sempre dalla mancanza di equilibrio ed è per questo che, nella sentenza in commento, altrettanto correttamente si sottolinea come la funzione di indirizzo politico, che il Governo ha il diritto/dovere di esercitare, «non può giustificare 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»²⁴.

Quel che la sentenza afferma in modo netto è che il procedimento legislativo ordinario è quello che consente al Parlamento di svolgere il suo ruolo in forma piena, ossia rendendo trasparente il processo decisionale²⁵. Ed è questa la ragione per cui la “recessione” del procedimento legislativo ordinario a favore della decretazione d'urgenza deve massimamente allertare rispetto allo stato di salute dell'ordinamento. A questa fondamentale sottolineatura dell'importanza del momento di una discussione pubblica e trasparente – chiaramente identificata come essenza ultima dell'esistenza di un'Assemblea – si aggiunge un secondo “coraggioso” passaggio che la Corte compie, anche questo in discontinuità rispetto a prospettive presenti altrove. Ci si riferisce alla citazione dell'art 49 Cost. ed al ruolo dei partiti politici, che viene definito come «fondamentale» in una democrazia parlamentare moderna.

Anche qui, salta agli occhi la differenza di impostazione rispetto ad un altro precedente “pesante”: nella sent. 1/2014, infatti, la Corte costituzionale aveva finito con l'intonare un *de profundis* rispetto al ruolo dei partiti; nel momento in cui ha censurato il meccanismo elettorale stigmatizzando che «una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti» (corsivo nostro)²⁶, la Corte ha in qualche modo avallato l'idea di un'influenza “negativa” dei partiti, di una loro presenza tollerata, ma da limitare. In quella assai discussa pronuncia, la Corte ha altresì affermato che la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manchi il sostegno dell'indicazione personale dei cittadini «ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»; una Costituzione che, quindi, solo incidentalmente prevederebbe un ruolo dei partiti in ordine alla rappresentanza.

Il cambio di impostazione non potrebbe essere, sotto questo profilo, più evidente: anche la citazione dell'art. 67 Cost. – che nella sent. 1/2014 si diceva presupporre «l'esistenza di un mandato conferito

²⁴ Punto 4 del Considerato in diritto, sent. 146/2024.

²⁵ Come si è avuto modo di affermare altrove, l'essenza del Parlamento sta «proprio nella *procedura*, che deve essere volta non necessariamente a dare contenuto alla decisione, quanto a rendere trasparente il processo decisionale e a garantire che il conflitto politico sia incanalato e regolato da congegni costituzionali che rendano possibile il dissenso» (F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella “democrazia decidente”. Il ruolo della Camere oggi*, Bologna, Il Mulino, 2024, p. 122).

²⁶ Punto 5.1 del Considerato in diritto, sent. 1/2014.



direttamente dagli elettori»²⁷, avallando dunque una visione quasi atomistica dei parlamentari – viene oggi fatta per sottolineare come il Parlamento sia non già l’espressione di singoli, ma la sede della rappresentanza della Nazione.

5. La discussione in corso e le proposte di revisione dell’art. 77 Cost.

Anche solo per le ragioni appena citate, la sentenza 146/2024 si distinguerebbe per rilievo ed incisività. E tuttavia il momento in cui essa appare le conferisce un ulteriore motivo di attenzione e di importanza. Come si ricordava in apertura, essa giunge infatti in un frangente delicato nel quale le Camere sono impegnate nella discussione di importanti interventi di revisione costituzionale che hanno strettamente a che vedere con i temi della pronuncia e, in generale, con quell’azione di “tracciamento dei confini” tra l’Esecutivo ed il Parlamento in cui si riassume l’equilibrio della forma di governo.

Senza voler qui ribadire le perplessità in ordine ad un approccio che procede per “riforme puntuali” anche quando i temi sono strettissimamente collegati²⁸ e senza entrare nel merito della discussione sul disegno di legge sul cosiddetto “premierato”, qualche considerazione può essere fatta, invece, con riferimento alle ipotesi di manutenzione costituzionale dell’art. 77 Cost.

Sono quattro i disegni di legge presentati nella corrente XIX legislatura, volti a correggere quanto meno le storture più evidenti nell’utilizzo della decretazione d’urgenza e sui quali la Commissione 1^a della Camera ha avviato l’esame. Per sommi capi, si può dire che gli interventi sono volti a prolungare il tempo di esame a disposizione del Parlamento per la conversione in legge e/o a perimetrare le materie sulle quali è possibile (o non è possibile) la decretazione d’urgenza²⁹.

L’ipotesi di prolungare il tempo di esame si configura – ed è emerso chiaramente in tutte le audizioni svolte fino ad ora³⁰ – come un’arma a doppio taglio: se da un lato, infatti, è apprezzabile l’idea di lasciare alla Camere più tempo, in modo da non essere “strozzate” dai 60 giorni e così da garantire anche che *entrambi* i rami del Parlamento abbiano la possibilità di valutare ed esprimersi, dall’altro la natura di “atto

²⁷ Punto 1.9 del Considerato in diritto, sent. 1/2014.

²⁸ Sia su questo consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella “democrazia decidente”*, in *federalismi.it*, n. 11/2024.

²⁹ I ddl n. 574 e n. 892 hanno una portata limitata e prevedono l’aumento del termine utile per la conversione a incidere sui tempi a disposizione delle Camere per convertire in legge il decreto da sessanta a novanta giorni; il secondo sancisce altresì la perdita di efficacia sin dall’inizio del decreto-legge quando la votazione finale nella Camera in cui è stato presentato avvenga oltre il sessantesimo giorno dalla presentazione stessa; i ddl n. 976 e n. 1137 propongono la costituzionalizzazione di limiti materiali e funzionali alla decretazione d’urgenza; il primo è decisamente più articolato degli altri e amplia l’ambito di intervento, prevedendo anche il voto a data certa, il cosiddetto Statuto dell’opposizione, la possibilità del ricorso alla Corte costituzionale per un terzo dei componenti di ciascuna Camera, la possibilità di istituire Commissioni d’inchiesta per la minoranza e l’attribuzione delle Presidenza delle Giunte e delle Commissioni di garanzia a esponenti dell’opposizione.

³⁰ La registrazione delle audizioni è disponibile al seguente link https://www.senato.it/webtv_comm?video_evento=246279 mentre i testi depositati dagli auditi sono consultabili qui <https://www.senato.it/3572>

provvisorio” del decreto-legge dovrebbe in realtà portare nella direzione esattamente opposta, onde scongiurare quell’effetto di “incertezza del diritto” che la Corte ha stigmatizzato anche nella sentenza in commento.

Anche l’ipotesi di confinare a materie specifiche (o di prevedere specifici divieti per) la decretazione di urgenza non convince fino in fondo: non solo l’esperienza del novellato art. 117 Cost. dovrebbe aver insegnato che gli elenchi di materie non hanno una buona resa, ma la stessa *ratio* della decretazione d’urgenza sembra mal conciliarsi con l’idea che una situazione straordinaria possa verificarsi in un certo ambito, ma non in un altro.

Il punto vero è che andrebbero trovati meccanismi volti a disincentivare l’uso della decretazione d’urgenza e a sottrarre al Governo l’alibi dell’assenza di uno strumento di intervento celere per la realizzazione dell’indirizzo politico. Da questo punto di vista, molto condivisibile appare l’ipotesi, contenuta nel ddl a firma Giorgis, della modifica dell’art. 72 Cost. con l’introduzione del voto a data certa, tema che tuttavia è difficile non leggere come strettamente collegato all’esito della riforma sul cosiddetto “premierato” e che, probabilmente, andrebbe discusso insieme a quella. Come si diceva nel corso dell’analisi della sentenza, il voto a data certa rientra pienamente nella disciplina dell’assetto delle fonti ed una modifica costituzionale in questo senso andrebbe nella direzione di razionalizzare la forma di governo parlamentare. Occorrerebbe tuttavia, che fosse coordinata con gli altri interventi e, in particolare, che si accompagnasse ad una limitazione *vera* dei casi straordinari di necessità ed urgenza per evitare quell’effetto di annientamento che il Parlamento già da anni subisce.

La strada per circoscrivere l’abuso della decretazione – e per non mortificare, conseguentemente, il ruolo delle Camere – è quella indicata nettamente dalla Corte in quest’ultima sentenza: il criterio dell’omogeneità che assicuri la sussistenza dei requisiti di casi straordinari, magari associato al divieto di porre la questione di fiducia sulla legge di conversione.

Certamente, non è privo di significato che la previsione di limiti e di un contenuto omogeneo sia non solo già contenuta, come noto, nella legge 400/1988, ma sia anche stata ribadita, come ricordato ampiamente, più volte dalla Corte costituzionale, fino ad ora, tuttavia, senza successo.

L’auspicio non può che essere, allora, che così come è accaduto con la sent. 360/1996, che ha debellato la prassi incostituzionale della reiterazione – altra modalità attraverso la quale il Parlamento veniva estromesso dalla produzione normativa – la sent. 146/2024 abbia lo stesso effetto conformativo con riferimento al criterio dell’omogeneità e dei presupposti di necessità ed urgenza e si ponga davvero, a valle di una giurisprudenza trentennale, come punto di non ritorno.