Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre
Augusto Barbera - Enzo Cheli - Antonio D'Atena - Giuseppe
De Vergottini - Domenico Fisichella - Fulco Lanchester
Anne-Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Nicola Lupo
Andrea Manzella - Franco Modugno - Nicola Occhiocupo
Mario Patrono Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Giulio
M. Salerno - Gaetano Silvestri - Ignacio Torres Muro
Giuliano Urbani - Michele Vietti

Comitato di Redazione

Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Guglielmo Romano
Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Viviana Torti

UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario
Augusto Barbera

Presidente
Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza dei Soci ordinari:
Francesco D'Onofrio
Pino Pisicchio

In rappresentanza dei Soci collettivi:
Giuseppe Mazzei

Segretario Generale
Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia
Vice Segretario Generale

Fabrizio Castaldi

Francesco D'Onofrio

Vincenzo Lippolis
Vice Segretario Generale

Donato Marra

Lucia Pagano

Elisabetta Serafin

Silvio Traversa

Ugo Zampetti

A.B.I.
Antonio Patuelli

ASSOGESTIONI
Tommaso Corcos

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.
Stefano Rossi

ENEL

ASSOHOLDING
Barbara Cortese

IL CHIOSTRO
Giuseppe Mazzei

POSTE ITALIANE S.P.A.

SIAE
Gaetano Blandini
Paolo Agoglia

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere
Maria Spinelli

Revisori dei Conti
Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

Quaderni
della
Rassegna Parlamentare
15

Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo

a cura di

Francesca Bailo e Michele Francaviglia

JOVENE

Questo volume è stato pubblicato con i Fondi per la ricerca di Ateneo
del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova.

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI
© Copyright 2023

ISBN 978-88-243-2837-1

JOVENE EDITORE
Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87
web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

Printed in Italy Stampato in Italia

INDICE

Avvertenze dei Curatori ..... p. XI

Presentazione (di Giulio M. Salerno) ..... » XIII

PARTE GENERALE

UN BILANCIO DELL'ULTIMO DECENNIO, TRA VECCHIE E NUOVE QUESTIONI

DANIELE CHINNI

DI ABUSO IN ABUSO. SULL'ABROGARE, SANARE E RIPRODURRE DECRETI-LEGGE NON ANCORA CONVERTITI

1. A mo' di introduzione. La decretazione d'urgenza *fonte* inesauribile di nuovi problemi ..... » 3
2. Di una apparente bizzarria. Poteri normativi del Governo e procedimento di conversione del decreto-legge ..... » 4
3. Abuso del decreto-legge e abusi nel procedimento di conversione..... » 8
4. L'esplosione di un fenomeno non nuovo ..... » 14
   - 4.1. Oltre la forma: ipotesi ricostruttive di un rompicapo giuridico ..... » 18
   - 4.2. Carenza di potere di conversione e incertezza del diritto: l'incostituzionalità dell'ennesimo fenomeno abusivo nella storia della decretazione d'urgenza ..... » 24

CATERINA DOMENICALI

UNA DÈCADE DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. LE PRINCIPALI TENDENZE DOPO LA SENTENZA N. 22 DEL 2012

1. Introduzione ..... » 35

2. I punti fermi: un sindacato modellato sulla natura del potere esercitato ..... p. 36
3. Dalla teoria alla pratica: i rischi connessi alla giurisprudenza sulla legge di conversione ..... » 40
4. Le occasioni per riposizionare la mira: quale controllo sul decreto-legge? ..... » 43
5. Conclusioni: possibili strade ancora da percorrere ..... » 47

MARTA FERRARA

IL CONTROLLO PRESIDENZIALE SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA NEL CONTESTO DEL "CO-GOVERNO" TRA ITALIA E UNIONE EUROPEA

1. L'azione del Quirinale "per" e "nel" PNRR come coordinate d'analisi ..... » 53
2. Il perimetro teorico per la ricostruzione del ruolo presidenziale *nell'attuazione del Piano* ..... » 58
3. Urgenza *europea*, urgenza *programmata*, urgenza *differita*: il difficile rapporto tra fonte decretale e PNRR ..... » 62
4. La fenomenologia dei decreti-legge "PNRR" ..... » 67
5. Il controllo euro-ponderato del Capo dello Stato sulla decretazione d'urgenza attuativa del PNRR ..... » 71
6. Due conclusioni e un paradosso sull'esercizio del potere presidenziale di controllo normativo al tempo del co-governo ..... » 79

FABIO PACINI

L'OTTOVOLANTE DELLA DELEGA. DIECI ANNI (E DUE LEGISLATURE) A FASI ALTERNE

1. Note introduttive e di contesto ..... » 81
2. La XVII legislatura (2013-2018), "epoca d'oro" delle deleghe ..... » 86
3. La XVIII legislatura (2018-2022): eclissi e ricomparsa ..... » 91
4. Limiti ulteriori e ruolo del Parlamento ..... » 100
5. Considerazioni conclusive ..... » 107

MICHELE FRANCAVIGLIA

DAL GOVERNO MONTI AL GOVERNO DRAGHI: L'EVOLUZIONE DEI POTERI NORMATIVI DELL'ESECUTIVO ALLA LUCE DELLA TENSIONE TRA TECNICA E POLITICA

1. Le ragioni di un confronto: il rapporto tra la fisionomia di un governo e i poteri normativi di cui è titolare ..... p. 111
2. Il 'Governo tecnico': limiti e utilità di una definizione necessariamente spuria ..... » 113
3. La comune tensione tra tecnica e politica dei Governi Monti e Draghi e i suoi riflessi sul sistema delle fonti ..... » 119
   3.1. (*Segue*) Gli elementi di continuità: l'indice della questione di fiducia ..... » 122
   3.2. (*Segue*) Le discontinuità nell'uso dei poteri normativi: l'indice della decretazione d'urgenza ..... » 129
4. Il (diverso) ruolo svolto dalla Corte costituzionale e dal Capo dello Stato nel decennio 2012-2022 rispetto ai poteri normativi del Governo ..... » 142
   4.1. (*Segue*) Gli apporti eclatanti ma episodici della giurisprudenza costituzionale ..... » 142
   4.2. (*Segue*) L'influenza ponderata ma crescente della Presidenza della Repubblica ..... » 150
5. Per un bilancio "né apocalittico, né integrato" dell'uso dei poteri normativi da parte dei governi tecnici dell'ultimo decennio: di quale 'parlamentarizzazione' abbiamo bisogno? ..... » 161

PARTE SPECIALE

SFIDE E PROSPETTIVE DELLA NORMAZIONE GOVERNATIVA

FRANCESCA BAILO

LA DECRETAZIONE D'URGENZA NEL DIRITTO DELL'EMERGENZA E L'IMPATTO SUI DIRITTI FONDAMENTALI

1. Le fonti di produzione e la tutela dei diritti fondamentali: due mondi (non) comunicanti? ..... » 171
2. L'emergenza come fonte di produzione del diritto? ..... » 175

3. Le tradizionali fonti di produzione "emergenziali" alla prova di un'emergenza "pandemica" globale ..... p. 180
4. La gestione normativa della pandemia e il bilanciamento del diritto alla salute "collettiva" con gli altri diritti costituzionali individuali: la quarantena obbligatoria ..... » 184
5. La vaccinazione obbligatoria per gli esercenti le professioni sanitarie e di interesse sanitario… ..... » 186
5.1. *Segue*: …e per i militari ..... » 193
6. Il rapporto tra fonti primarie e secondarie nella sent. n. 171 del 2023 ... » 196
7. Qualche sparsa osservazione conclusiva ..... » 197

ANDREA PIACENTINI VERNATA

LA LEGISLAZIONE IN (RIN)CORSA, TRA LE TRANSIZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO

1. Dall'emergenza pandemica all'emergenza *tout court* ..... » 203
2. Le "nuove" tendenze della produzione legislativa ..... » 206
3. Una nuova (e ulteriore) catalisi ..... » 216
4. Dall'eccezione alla regola ..... » 222

LUCA BARTOLUCCI

I POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

1. Premessa ..... » 223
2. Il PNRR come autovincolo ..... » 227
3. La *governance* italiana del PNRR e la sua trasformazione ..... » 233
4. PNRR, poteri normativi del Governo e procedimento legislativo.. » 243
5. Riforme PNRR, misure attuative e risultati quantitativi ..... » 248
6. Qualche considerazione conclusiva ..... » 255

MARCO MARAZZINI

I POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO NELL'EMERGENZA BELLICA IN UCRAINA. ALCUNI SPUNTI CRITICI A PARTIRE DALL'INVIO DI AIUTI MILITARI E SULLA LORO SECRETAZIONE

1. Premessa ..... » 259

2. Le vicende normative della crisi ucraina ..... p. 262
2.1. La prima reazione all'aggressione dal punto di vista del diritto ..... » 262
2.2. I successivi sviluppi sotto il Governo Draghi ..... » 268
2.3. Le misure adottate dall'inizio della XIX legislatura al gennaio 2023 ..... » 272
3. L'uso della classificazione da parte del Governo e il ruolo del COPASIR ..... » 275
4. Alcuni rilievi critici sulla risposta dell'ordinamento italiano alla crisi internazionale ..... » 282
5. Guerra, segreto e potere del Governo: considerazioni conclusive . » 290

GIANPIERO GIOIA

PRINCIPI CONTABILI APPLICATI, SISTEMA DELLE FONTI E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.PROFILI CRITICI

1. Premessa. Principi contabili ed esigenze di armonizzazione ..... » 295
2. La giurisprudenza costituzionale ..... » 298
3. La legge n. 42 del 2009 e il testo originario del d.lgs. n. 118 del 2011 ..... » 300
3.1 Il cortocircuito normativo: l'eccentricità della soluzione individuata dal d.lgs. n. 126 del 2014 ..... » 302
4. Conclusioni ..... » 308

LUDOVICA DURST

DECRETAZIONE D'URGENZA ED EMERGENZA COVID: LE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA SANITARIO TRA PROCESSI DI RIACCENTRAMENTO E DI DIFFERENZIAZIONE REGIONALE

1. Emergenza pandemica e sistema sanitario: nuove urgenze per antiche criticità ..... » 311
2. L'affermazione del modello cooperativo in ambito sanitario al crocevia tra uniformità e differenziazione ..... » 320
3. Decretazione d'urgenza e interventi in ambito sanitario durante il periodo emergenziale fra Stato e Regioni ..... » 327
4. Orientamenti del sistema sanitario nel post-pandemia: la perdurante attesa delle riforme incompiute ..... » 335

FABIO GAGGERO

L'AZIONE NORMATIVA DEL GOVERNO IN MATERIA DI CYBERSECURITY

1. Cybersecurity: fonti collegate e inquadramento del contesto ..... p. 347
2. Il Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica ..... » 352
3. Una giustificazione dietro alla scelta delle fonti ..... » 362
3.1. L'uso di un d.l. ..... » 365
3.2. L'uso di d.P.C.M ..... » 369

Gli Autori ..... » 375

ANDREA PIACENTINI VERNATA

LA LEGISLAZIONE IN (RIN)CORSA, TRA LE TRANSIZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO

SOMMARIO: 1. Dall'emergenza pandemica all'emergenza *tout court*. – 2. Le "nuove" tendenze della produzione legislativa. – 3. Una nuova (e ulteriore) catalisi. – 4. Dall'eccezione alla regola.

1. *Dall'emergenza pandemica all'emergenza* tout court

La pandemia ha rappresentato un sicuro caleidoscopio delle prassi, tendenze, distorsioni e – talvolta – aberrazioni della produzione legislativa e normativa. Distonie più o meno obbligate che, pur ponendosi spesso in continuità rispetto alle fasi precedenti, hanno senz'altro portato la capacità di normazione del Governo ad un nuovo equilibrio della forma di governo. Una sorta di scossa di assestamento, in altre parole, in cui il Parlamento si è dimostrato tutt'altro che inerme, ma che alla fine lo ha visto comunque relegato a scontare la pervasività di un Esecutivo sempre più padrone dei processi decisionali, tanto a livello nazionale che europeo.

In questa relazione si proverà a cogliere il senso e la portata di tale crescente capacità governativa osservando la legislazione – e il suo approccio – per come sviluppatosi a partire dalla dichiarazione di cessazione dell'emergenza pandemica[1]. Una fase, ci si sareb-

[1] Sul tema, tra gli altri, v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza,* in *Rivista AIC,* 2/2020; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità,* in *Diritto pubblico,* 2/2020; S. CURRERI, *Il parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?,* in *Quaderni costituzionali,* n. 4/2020, 705 ss.; E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?,* ivi; R. CAL-

be attesi, "di ritorno all'ordinario", resa invece ancor più concitata sia dal deflagrare della crisi russo-ucraina, sia dalle conseguenti spirali inflazionistiche che hanno colpito soprattutto i prezzi delle componenti energetiche, con conseguente aumento dei costi di produzione e, quindi, dei prezzi al consumo. Il tutto all'interno di quel serrato cronoprogramma di traguardi e obiettivi cui il nostro Paese si è obbligato nell'ambito del nuovo dispositivo di integrazione europea: il Piano nazionale di ripresa e resilienza (da qui, PNRR)[2].

VANO, *L'istruzione, il covid-19 e le diseguaglianze,* in *Costituzionalismo.it,* 3/2020, 57 ss.; G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus,* in *Oss. sulle fonti,* fasc.spec./2020; N. Lupo, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità",* in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, Il Filangieri. Quaderno 2020,* Napoli, 2021, 27 ss; E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova,* ivi; C. FASONE, *Le Commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica,* ivi; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?,* in *Nomos,* 3/2021; M. CALAMO SPECCHIA - A. LUCARELLI - F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela,* in *Rivista AIC,* n. 1/2021; E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti,* in *Rivista AIC,* n. 2/2021; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica,* in *Diritto pubblico,* 1/2021; M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia),* in *Rivista AIC,* n. 1/2021; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-10 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti,* in *Costituzionalismo.it,* 1/2021; I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico,* in *Osservatorio sulle fonti,* 2/2022.

[2] Su quale G. MENEGUS, *La* governance *del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione,* in *Quaderni costituzionali,* 4/2021, 945 ss. (poi aggiornato al d.l. n. 13/2023 in Id, *La riforma della governance del PNRR,* in *Osservatorio costituzionale,* n. 3/2023, 205 ss.); G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del* Recovery plan: *quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti,* in *Federalismi.it,* n. 20/2021, IV ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it,* 18/2021, spec. 260; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR,* in *Costituzionalismo.it,* 2/2021, 14 ss.; F. SALMONI, Recovery fund, *condizionalità e debito pubblico. La grande illusione,* Padova, 2021, *passim;* N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it,* 1/2022; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attua-*

La gravità del contesto, insieme alla necessità di rispondere – non a una sola, bensì a molteplici – contingenze ha favorito non poco l'ulteriore consolidamento del mito della governabilità[3] e della "rapidità" della legislazione, ravvivando la nota retorica antiparlamentarista che vede nella rivendicazione e nell'esercizio delle prerogative parlamentari un motivo di inefficienza del sistema[4]; retorica che ampi spazi si era riuscita a ricavare durante la parentesi pandemica[5]. Dinanzi alle sfide (geo)politiche, economiche e sociali che il Paese si trova ad affrontare il richiamo all'indifferibilità e all'urgenza è stato via via avvertito sempre più come lapalissiano. L'agognato ritorno alla normalità rimandato nei fatti, e spazio e tempi della decisione sempre più avvertiti come eterodeterminati e imposti. In un simile perdurare dello stato d'eccezione la più recente produzione normativa testimonia con nettezza l'impatto che la contingenza sta avendo sulla nostra forma di governo, dando conto, al contempo, dell'evoluzione dei rapporti di equilibrio tra Parlamento e Governo e di un tentativo

---

zione del Recovery and Resilience Facility, *tra concorrenza e nuove politiche pubbliche,* in *Costituzionalismo.it,* n. 1/2022, 1 ss.; A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR,* in *Federalismi.it,* n. 19/2022, 146 ss.; L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano nazionale di ripresa e resilienza,* in *Consulta Online,* n. 2/2022, 647 ss.; A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale,* in *Quaderni costituzionali,* 4/2022, 725 ss.; A. Francescangeli, *Il Parlamento e il Piano nazionale di ripresa e resilienza,* in G. Azzariti (a cura di), *Costituzione e pandemia,* Napoli, 2023, se si vuole, A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del* recovery plan, in *Politica del diritto,* 2/2022, 225 ss. Da ultimo, v. i contributi di N. Lupo - D. De Lungo - M. Cerase - A. Carboni - G. Tarli Barbieri - S. Sileoni - C. di Nuzzo - A. Ronzio - M. Cecchetti - A. Apostoli - F. Saitto - F.S. Marini - M. Interlandi - A. Iannuzzi - F. Laviola - A. Giovanardi, pubblicati in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza,* Torino, 2023.

[3] Cfr. E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità,* in *Costituzionalismo.it,* n. 3/2015, 39 ss.

[4] Su tale utilizzo della contingenza v. G. Pitruzzella, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia,* Macerata 2006, 63 ss.; A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione,* ivi, 41 ss.

[5] Sia consentito rinviare, sul punto, all'analisi già svolta in A. Vernata, *Il Parlamento nell'emergenza (pandemica),* in G. Azzariti (a cura di), *Costituzione e pandemia,* cit., 27 ss.

di "normalizzare" il carattere strutturale di quell'"emergenza" che in qualche modo ha contribuito a sancire l'assetto di detto equilibrio[6].

Un tentativo per certi versi inerziale e scontato ma che – come si vedrà – non si sta rivelando del tutto lineare e incontrastato.

Per comprendere le ragioni di questo mancato "pacifico consolidamento" si muoverà dall'analisi della produzione legislativa nella fase successiva alla parentesi pandemica, verificando i moti e le dinamiche della normazione "emergenziale" per soffermarsi, poi, sull'approccio normativo (e non) adottato nella legislazione riconducibile all'attuazione del PNRR. Individuate le continuità e discontinuità nella fase *ante*, *infra* e *post* pandemia, si tenterà di collocare le predette "resistente" all'interno dell'attuale panorama istituzionale, provando a coglierne ragioni e prospettive.

2. *Le "nuove" tendenze della produzione legislativa*

Come noto la fase post-pandemica si è caratterizzata per il concatenarsi con l'esigenza di proseguire il percorso di attuazione del PNRR (avviato in pandemia) e con la dichiarazione dello stato di emergenza causato dalla crisi russo-ucraina. Nel primo caso si trattava di una fase formalmente avviatasi nel luglio 2021[7], a seguito di un lungo *iter* di elaborazione che aveva mosso i primi passi nel settembre 2020[8] – cioè nel pieno della cd. fase due della pan-

---

[6] Cfr. P. Ciarlo, *Governo forte* versus*, parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri,* in *St. parl. e di pol cost.,* 2002, 17 ss.; G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali,* Roma-Bari, 2016, 229 ss.; U. De Siervo, *Considerazioni sul primato del Governo nella produzione legislativa,* in *Oss. sulle fonti,* 3/2016; F. Dal Canto, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione,* ivi; C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia,* Napoli, 2018, *passim;* Id, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura,* in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, parte II, 34 ss;

[7] L'approvazione definitiva del PNRR italiano, come noto, si è avuta con la Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, a seguito della trasmissione del PNRR alla Commissione europea, da parte del Governo, del 30 aprile 2021.

[8] Il riferimento è alla trasmissione alle Camere, da parte del Governo, della proposta di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, da cui è scaturita una intensa e specifica attività conoscitiva delle Camere, di cui si è

demia – e comunque non di poco precedente alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza pandemica[9]. Nel secondo caso, invece, ci si è trovati a fronteggiare una delle più gravi crisi internazionali ed europee della storia recente, che ha comportato la deliberazione di un nuovo e ulteriore stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri il 25 febbraio 2022, cioè appena trentacinque giorni prima della fine della pandemia.

Il rilievo è tutt'altro che secondario, perché comporterà un inasprimento del lessico emergenziale della legislazione. Ma andiamo con ordine.

Per quanto concerne l'attuazione del PNRR, ci si può qui limitare a richiamare solo alcuni aspetti, che verranno poi affrontati nel prossimo paragrafo e che, in qualche modo, sembrano fare eco all'*altra* legislazione, cioè a quella approvata – non per perseguire gli obiettivi e traguardi del cronoprogramma, ma – per dare risposta alle ulteriori sfide della contingenza. La fine della pandemia e l'allentamento delle misure di contenimento in varie parti del globo ha infatti portato a una sorta di "rimbalzo della domanda", cioè a sbloccare tutti quegli ordini e domande di beni e servizi che erano stati congelati per effetto della pandemia. Detto sblocco ha messo a dura prova le linee di approvvigionamento in ragione del fenomeno del "collo di bottiglia" (o *bottleneck*), dovuto alle difficoltà delle varie infrastrutture (soprattutto portuali) di gestire il repentino aumento degli ordini[10]. Come insegna la teoria economica, all'aumentare della domanda fa eco un improvviso aumento dei prezzi, che nel corso dei mesi, infatti, è andato ad aggravare il maturare di diverse difficoltà sul lato dell'offerta, dovute sia ai ritardi nelle forniture, sia ai prolungati *lockdown* di alcuni dei principali porti asiatici, da decenni chiamati a soddisfare il crescente fabbisogno di importazioni dei principali paesi industrializzati. L'effetto è stato quello di sclerotizzare la dinamica inflazionistica,

---

tentato di dare conto in altra sede (v. A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del* recovery plan, cit., 243).

[9] Che, come noto, dopo numerose rinvii si è avuto il 31 marzo 2022.

[10] Cfr. O. Celasun - N.J. Hansen - A. Mineshima - M. Spector - J. Zhou, *Supply Bottlenecks: Where, Why, How Much, and What Next?,* in *IMF WP/22/31,* 6 ss.

che comunque viveva una "naturale" sollecitazione per effetto della "simultanea" approvazione dei piani di contrasto della pandemia e rilancio e messa in sicurezza dell'economia dedicati alla fase post-pandemica (*i.e.* i vari PNRR)[11]. Una spirale inflazionistica che si è dunque allargata rapidamente, passando dall'interessare beni e servizi finali all'includere le materie prime e l'energia, quest'ultima peraltro oggetto di una vera e propria attività bellico-speculativa anche per effetto della crisi russo-ucraina.

Non sorprende, dunque, che il minimo comune denominatore della legislazione post-pandemica non votata all'attuazione del PNRR sia stato proprio il contrasto al caro-materiali e al caro-energia.

Il tema viene accennato per la prima volta nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dell'autunno 2021[12] e da lì assorbirà la quasi totalità della legislazione "non-PNRR".

L'approccio seguito per affrontare detta problematica non si distingue rispetto alle analoghe legislazioni emergenziali, ferme le differenze rispetto al *modus legiferandi* della prima fase pandemica[13]. Al pari di quanto osservato prima dello scoppio della pandemia e durante la stessa, dalla cessazione dello stato di emergenza pandemico ad oggi il ricorso alla decretazione d'urgenza si è rivelato massiccio, così come la dinamica del cd "bicameralismo dimezzato"[14] si è dimostrata costante. Del tutto confermata la prassi maturata in relazione alla approvazione delle leggi di bilancio, che dal 2018 in poi vede il Parlamento ricevere il relativo disegno di legge in ritardo rispetto al calendario di contabilità pubblica e solo un ramo dello stesso lavorare – alternativamente, di anno in anno

---

[11] Si pensi al *Recovery fund* europeo e agli analoghi interventi di sostegno dell'economia approvati negli Stati Uniti (CARES Act e *American rescue plan in primis*), che hanno portato all'immissione, rispettivamente, di 750 miliardi di euro e 5 miliardi di dollari per gli investimenti.

[12] V. Nota di aggiornamento al DEF 2021, spec. 3-5.

[13] Il riferimento è alle gestione pandemica "per DPCM", diffusamente trattata nella bibliografia indicata a nota 2.

[14] Sulle ragioni dell'utilizzo di tale locuzione, si rinvia a quanto sostenuto in A. Vernata, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento,* in *Costituzionalismo.it,* 3/2022, 148 ss.

– sulla definizione dei suoi contenuti, sotto la scure dell'esercizio provvisorio[15].

In questo senso l'inizio della XIX Legislatura – a parte la sua inedita fisionomia[16] – non ha costituito elemento di discontinuità rispetto al passato, posto che dal suo avvio (13 ottobre 2022) a quando si scrive sono stati deliberati trenta decreti-legge (circa quattro al mese, con un andamento mai raggiunto nelle ultime

---

[15] Come noto detta nuova "prassi" è stata portata direttamente all'attenzione della Corte costituzionale, la quale si è espressa, in particolare, con le ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, sulle quali v. A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare,* in *Federalismi.it,* n. 4/2019, 8 ss., N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione,* in *ivi*, 15 ss.; Aa.Vv., *Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale,* in *Nomos. Le attualità nel diritto,* 1/2019; G. Buonomo - M. Cerase, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari,* in *Forum di Quad. cost.*, 1/2019; E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio,* ivi; A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo… virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019,* in *Consulta online,* 1/2019, p. 70 ss.; R. Dickmann, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato,* in *Federalismi.it,* 4/2019; A. Manzella, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto,* ivi; S. Curreri, *L'occasione persa*, ivi, M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?,* ivi; F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, ivi; R. Dickmann, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere… ma non dei gruppi parlamentari,* in *Forum di Quaderni costituzionali (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60),* 2/2020, 90 ss.; L. Sambucci, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, ivi, 871 ss.; M. Armanno, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC,* 4/2020, 195 ss.; A. Gusmai, *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione,* in *Consulta online,* 1/2022, 364 ss.

[16] Il riferimento è ai cd. "ranghi ridotti" derivanti dall'approvazione della riduzione del numero dei parlamentari, cfr. M. Della Morte, *La riduzione dei parlamentari: l'incerto destino di una riforma senza progetto,* in *Rassegna di dir. pubbl. europeo,* 1/2021, 177 ss.; C. Bergonzini, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio,* in *Forum di Quad. cost.,* 3/2020, 233 ss.; V. Di Porto, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino tendenze monocamerali dell'ordinamento,* in *Forum di Quad. cost.,* 3/2020, 398.

quattro legislature) e sono state approvate trentacinque leggi: ventiquattro di conversione, una di bilancio, quattro di autorizzazione alla ratifica, una di delega e cinque di iniziativa parlamentare[17].

Anche per quanto riguarda il ricorso alla questione di fiducia si registra una forte continuità rispetto al passato. In diciannove casi il Governo ha fatto ricorso alla apposizione della questione di fiducia in almeno un ramo del Parlamento (diciassette volte su una legge di conversione e una volta su ciascuna lettura della legge di bilancio), ricorrendo a tale strumento prevalentemente alla Camera dei deputati[18]. Perfetta continuità si registra anche sotto il versante dell'alternanza nella legislazione sostanziale, confermando il consolidamento di tale prassi[19], al pari di quella dell'uso pressoché esclusivo della decretazione d'urgenza quale mezzo di produzione legislativa. Ancor meno edificante, poi, appare il ripetersi di quanto avvenuto nel corso della pandemia con lo "spacchettamento" del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza[20].

Vi sono però almeno due profili che sembrano presentare qualche elemento di discontinuità rispetto alle fasi precedenti.

---

[17] Il riferimento è alle leggi nn. 12, 22, 49, 53 e 60 del 2023, rispettivamente istitutive della commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere e della commissione d'inchiesta (cd. antimafia), sull' cd. "equo compenso", sull'istituzione della commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sull'arresto in flagranza.

[18] Se si esclude la legge di bilancio, infatti, si può osservare come, ad oggi, la questione di fiducia è stata infatti posta quattordici volte alla Camera e quattro al Senato.

[19] Sul cd. monocameralismo di fatto Cfr. E. Longo, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione,* Torino, 2017, 203 ss.; G. Tarli Barbieri, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative,* in *Federalismi.it,* 3/2019, 59 ss.; I. Massa Pinto, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione,* in *Costituzionalismo.it,* 87 ss.; C. De Fiores, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, ivi, 1 ss.; ma v. anche nota 14.

[20] In relazione all'approvazione di quella che sarà poi la legge n. 118 del 2022, infatti, si è assistito a una inedita "spartizione in due" dell'articolato del relativo ddl tra Camera e Senato. In sostanza in quel caso la maggioranza e il Governo hanno concordato di consentire alla prima camera di effettuare modifiche su una determinata metà del provvedimento, riservando l'altra alla seconda camera. Una dinamica che dimostra tutta la potenza, la pervasività e la tracotanza della fattualità e che nel corso della XIX Legislautra si è ripetuta (quindi dopo la pandemia) in occasione dell'esame del disegno di legge di delega al governo per la riforma fiscale, poi approvato definitivamente come la legge n. 111 del 2023.

Il primo attiene al noto fenomeno della confluenza fra decreti-legge[21]: esacerbato durante la pandemia, questo è diventato una sorta di vera e propria prassi fino al termine della XVIII Legislatura, lasciando intendere che il ricorso alla confluenza sarebbe andato ad arricchire il già gremito novero di prassi distorsive che caratterizza da anni – e con sempre maggiore intensità – il processo di produzione normativa. A dispetto delle aspettative, invece, la confluenza fra decreti-legge ha subito un qualche rallentamento, almeno nella primissima fase della XIX Legislatura: finora "solo" sei decreti-legge[22] hanno visto le proprie disposizioni confluire in leggi di conversione di altri decreti[23], ma in realtà tra le prime due confluenze e le altre quattro è trascorso un considerevole lasso di tempo in assenza di tale fenomeno[24].

---

[21] Su tale peculiare fenomeno sia consentito rinviare all'analisi svolta in A. Vernata, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC,* 3/2020, 69 ss. e all'ulteriore bibliografia ivi indicata.

[22] V. il decreto-legge nn. 153 e 179 del 2022, il n. 4, il n. 57, il n. 79 e il d.l. n. 88 del 2023, rispettivamente in materia di "accise e IVA sui carburanti" (d.l. n. 153, in materia di "accise sui carburanti e di sostegno agli enti territoriali e ai territori delle Marche colpiti da eccezionali eventi meteorologici" (d.l. n. 179), in materia di "procedure di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici" (cd. *payback* per dispositivi medici, di cui al d.l. n. 4), in materia di enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il settore energetico (d.l. n. 57), in materia di sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di termini legislativi (d.l. n. 79) e, infine, in materia di ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023 (d.l. n. 88).

[23] Segnatamente, le disposizioni del d.l. n. 153 del 2022 sono confluite nella legge di conversione del d.l. n. 144 del 2022, le disposizioni del d.l. n. 179 del 2022 sono confluite nella legge di conversione del d.l. n. 176 del 2022 (l. n. 6 del 2023), le disposizioni del d.l. n. 4 del 2023 sono confluite nella legge di conversione del decreto milleproroghe 2022 (cioè la legge n. 14 del 2023, di conversione del d.l. n. 198 del 2022), le disposizioni del d.l. n. 57 sono confluite in parte nella legge di conversione del d.l n. 51 dello stesso anno (l. n. 87 del 2023), ma al contempo, all'interno di quest'ultimo d.l. sono confluite le disposizioni del d.l. n. 79 del 2023, dando vita a una inedita forma di "multi-confluenza" in entrata e uscita (*sic!*). Infine, le disposizioni del d.l. n. 88 del 2023 sono state fatte confluire nella legge di conversione del d.l. n. 61 del 2023.

[24] Dall'approvazione definitiva della legge di conversione n. 14/2023 (seconda confluenza) all'approvazione del d.l. n. 51/2023 (quarta confluenza) sono trascorsi 130 giorni circa.

Non è chiaro se tale circostanza rappresenti una parentesi (già chiusa)[25] ovvero una sorta di "tardiva conformazione" al monito del Capo dello Stato del 23 luglio 2021[26], con cui la prassi della confluenza fra decreti è stata ricondotta – in qualche modo legittimandola[27] – all'esigenza di «rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto» rispetto all'altro provvedimento d'urgenza e a un ricorso esclusivamente «in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicar[e] l'esame parlamentare». Ma il ricorso a tale stratagemma si è dimostrato in deciso rallentamento – almeno nella prima fase della legislatura – facendo sperare che almeno detta problematica prassi possa degradare, negli anni a venire, a fenomeno sporadico e di estremo utilizzo.

Il secondo profilo attiene invece al requisito dell'omogeneità tra contenuti del decreto-legge e legge di conversione, sancito ormai da più di un decennio dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 22 del 2012. Detto principio – ribadito più volte dalla Corte[28] – si è rivelato puntualmente violato nella prassi, sia in

[25] Si noti che la terza, quarta, quinta e sesta confluenza richiamate alle note 22 e 23 sono avvenute tutte nel mese di giugno, il che potrebbe leggersi come una mera accelerazione "estiva", oppure come una vera e propria recrudescenza del fenomeno. Non a caso, sul punto è subito tornato il Comitato per la legislazione della Camera (v. parere del 12 luglio 2023).

[26] Il riferimento è alla lettera inviata, in quella data, dal Presidente della Repubblica ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, in occasione della promulgazione della legge di conversione del cd. decreto-legge sostegni (d.l. n. 73 del 2021).

[27] Non a caso nella lettera del 24 febbraio 2023, riferita al Milleproroghe 2022, di cui si darà conto a breve, il Presidente della Repubblica non fa cenno all'avvenuta confluenza delle disposizioni del decreto-legge n. 4 del 2023 all'interno del provvedimento, probabilmente anche per il fatto che l'articolato di detto decreto-legge si risolveva nel mero rinvio di termini legislativi, perciò affatto coerenti con la natura tipica dei decreti milleproroghe (su tale tipologia di provvedimenti v. almeno E. Longo, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione,* cit., 223 e N. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge "milleproroghe",* in A. Simoncini, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia,* Macerata 2006, 173 ss.).

[28] Sulla necessaria omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione, oltre alle nota giurisprudenza costituzionale intervenuta sul tema (cfr. sent. n. 22/2012, n. 237/2013, n. 32/2014, nn. 145 e 154/2015, n. 94/2016, le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 e, infine, la sentenza n. 247/2019), v. anche M. Luciani, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale,* in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida,* Milano 2011, 1157 ss.; per una diversa imposta-

ragione del frequente carattere *"omnibus"* conferito dal Governo, a monte, al decreto-legge, sia perché spesso le leggi di conversione assorbono le istanze più disparate, forse anche per le difficoltà dei parlamentari di ricavarsi un qualche margine di intervento al di fuori di quella sede, per via degli angusti spazi di legislazione lasciati residuare dal Governo per l'esercizio delle prerogative parlamentari in materia di iniziativa legislativa[29]. A tal proposito non ha fatto eccezione la XIX Legislatura, almeno fino alla lettera del 24 febbraio 2023, con cui il Presidente della Repubblica ha inteso rivolgere un monito piuttosto deciso ai presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio.

Il monito, in realtà – e in ossequio alla tradizione maturata tra rilievi del Capo dello Stato e Corte costituzionale sui decreti-legge milleproroghe – ha riguardato l'incoerenza di alcune modifiche introdotte in sede di conversione rispetto alla "*ratio* unitaria" di tali provvedimenti, che è quella di «intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale»[30]. Un richiamo già mosso nel corso della XVIII Legislatura attraverso le lettere dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021 e che stavolta sembra rimarcare con ancor più vigore motivazioni in parte già addotte.

---

zione 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.*, 3/2007, 1676 ss., spec. 1677-1678. Più di recente, invece, v. 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,* 1/2020, il quale evidenzia come, in tema di omogeneità, la Consulta tenda a custodire significativi «"spazi di manovra", tanto più utili e necessari allorché, volta per volta, il tenore dei rapporti giuridici sottostanti la questione di legittimità richiedano una attenta modulazione dei principi e dei canoni giurisprudenziali».

[29] Come noto, l'assorbimento pressoché totale del calendario dei lavori delle Camere dovuto all'esame delle leggi di conversione rende del tutto estemporaneo e, per certi versi, "accidentale" l'avvio dell'esame o la conduzione dell'istruttoria di una commissione di merito su un'iniziativa legislativa di matrice parlamentare.

[30] V. Corte cost., proprio nella richiamata sent. n. 22 del 2012, che come noto fu pronunciata in un giudizio di legittimità in via incidentale con ad oggetto proprio la coerenza delle novità introdotte con la legge di conversione di un decreto milleproroghe.

Nella lettera del settembre 2020, infatti, la disomogeneità fra decreto-legge e relativa legge di conversione veniva stigmatizzata dal Presidente della Repubblica per il fatto che le nuove disposizioni avevano «immediati riflessi sulla vita quotidiana delle persone», ma la promulgazione si riteneva giustificata «in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale» (*i.e.* la pandemia). Nella lettera del luglio 2021, anche per il perdurare della pandemia, il Capo dello Stato motivava il mancato rinvio *ex* art. 74 Cost. «in considerazione dell'imminente scadenza del termine per la conversione e del conseguente alto rischio, in caso di rinvio, di pregiudicare o, quantomeno, ritardare l'erogazione di sostegni essenziali per milioni di famiglie e di imprese» nella «consapevolezza della straordinarietà e della gravità del momento che il Paese sta attraversando» ma, ciononostante, sottolinea come le disposizioni introdotte in sede di conversione rechino «pregiudizio alla qualità della legislazione, possono determinare incertezze interpretative, sovrapposizione di interventi, provocando complicazioni per la vita dei cittadini e delle imprese nonché una crescita non ordinata e poco efficiente della spesa pubblica».

Nell'ultima lettera del febbraio scorso, per quanto riguarda l'interruzione del legame di omogeneità e l'incoerenza di *ratio* venutesi a creare tra decreto-legge e legge di conversione, il Presidente della Repubblica richiama l'incisività delle nuove disposizioni in maniera più complessiva: «il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge» produce «difficoltà interpretative e applicative», acuendo problemi e «tempi dell'attività dell'amministrazione, disorientando amministratori, cittadini e imprese». Egli si concentra poi sulla proroga delle concessioni demaniali, sottolineando l'accertata difformità di interventi legislativi analoghi rispetto al diritto dell'Unione europea «anche in considerazione degli impegni in termini di apertura al mercato assunti dall'Italia nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»[31] e alla luce delle

[31] In via incidentale può osservarsi come tale passaggio pare in qualche modo confermare l'idea che la legislazione adottata in attuazione del PNRR goda, in qual-

«decisioni giurisdizionali definitive» del Consiglio di Stato intervenute in materia[32]. Muovendo dunque da queste considerazioni, egli richiama con maggiore vigore l'eventualità di un rinvio *ex* art. 74 Cost., che in quel caso è scongiurato solo per l'«incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme» che si verrebbe a creare per effetto di un rinvio a ridosso del termine di decadenza, nonché per la fiducia riposta nell'«iniziativa assunta dal Governo» volta a ricondurre la decretazione d'urgenza «entro i limiti costituzionali e a favorire una valutazione più rigorosa degli emendamenti».

Insieme al cedimento del fenomeno della confluenza, si segnala dunque come i decreti-legge e le leggi di conversione approvati successivamente al 24 febbraio 2023, in effetti, si siano rivelati tendenzialmente più omogenei e coerenti nel riferirsi a un unico ambito di intervento, in qualche modo dando seguito anche a quanto affermato dal Capo dello Stato già nel 2021[33]. Una tendenza che in realtà si stava riscontrando anche nei mesi precedenti, ma che scontava l'inesorabile (ulteriore) disomogeneizzazione dovuta alla fase di conversione. In questo senso l'effetto scaturito dalla lettera di febbraio pare essere stato, sì, quello di definire con maggiore rigore i contenuti dei decreti-legge successivi, *ab origine*, ma soprattutto quello di aver reso più stringente il vaglio di ammissibilità sulle proposte di modifica e integrazione esercitato dai presidenti delle commissioni di merito e di assemblea in sede di conversione. Obiettivo tutt'altro che di semplice realizzazione,

---

che misura, di una maggiore forza sul lato passivo in ragione dei noti parametri, v. A. Vernata, *Spazio, tempi e ruolo del Parlamento nel processo di integrazione europea*, in M. Della Morte (a cura di), *La nuova fase dell'integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU,* Atti del Convegno di Campobasso del 17 e 18 novembre 2022, in corso di pubblicazione.

[32] Cfr. Cons. di Stato, Ad. plen., sent. n. 17 e 18 del 2021, con cui si è evidenziato come l'ulteriore proroga delle concessioni demaniali, poiché «in contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea», dovrebbe «considerarsi *tamquam non esset*» e quindi essere disapplicata.

[33] V. la richiamata lettera del Presidente della Repubblica del 23 luglio 2021, dove si afferma che i «decreti-legge devono presentare ab origine un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia».

come conferma la convocazione dei presidenti delle Camere da parte del Capo dello Stato dello scorso 26 maggio 2023, in occasione della quale il Presidente della Repubblica, ancora una volta, ha invitato a scongiurare l'inserimento di emendamenti eterogenei nelle leggi di conversione.

In altre parole permane il tentativo di ricondurre la decretazione d'urgenza all'interno del perimetro costituzionale tracciato dalla Carta e dai due custodi della Costituzione, anche se appare in qualche modo sfumata quasi del tutto la stigmatizzazione della prassi distorsiva per certi versi "primigenia" , cioè l'abuso della decretazione d'urgenza in sé. Ad ogni modo, l'idea di recuperare e preservare l'omogeneità "a valle", cioè in sede di conversione, sembra destinata inevitabilmente a scontrarsi con la realtà parlamentare e le dinamiche del rapporto fiduciario, posto che, come accennato, le leggi di conversione rappresentano ormai lo sbocco pressoché esclusivo delle iniziative legislative di matrice parlamentare. E da questo punto di vista, infatti, le difficoltà di "blindare" la legge di conversione si registrano non solo in sede parlamentare, ma anche a livello governativo, come ha confermato di recente anche l'"invito" fatto dal Capo di Gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento a tutte le strutture governative, a rispettare il ruolo di coordinamento del proprio dicastero, soprattutto in relazione alla presentazione di proposte emendative del Governo e di quelle «veicolate tramite i Gruppi parlamentari [*sic!*] e i Relatori»[34].

3. *Una nuova (e ulteriore) catalisi*

Come si accennava, un elemento imprescindibile per l'analisi della produzione legislativa nella fase post-pandemica è costituito dal PNRR, sia sul piano normativo che su quello organizzativo (*rectius*: della cd. *governance*).

[34] Il testo della lettera può consultarsi in S. Ronda, *Tour de force in Parlamento per approvare le leggi prima delle vacanze,* in *Agi.it*, 17 giugno 2023.

Quest'ultima in realtà era stata definita nel pieno della pandemia[35], ma il Governo ha ritenuto necessario intervenirvi anche successivamente, attraverso il decreto-legge n. 13 del 2023 (cd. PNRR 3). La riorganizzazione della *governance* si è inserita in un contesto non semplice per l'Italia, chiamata a recuperare una serie di ritardi sul cronoprogramma accumulati a partire dal 2023. In primo luogo, tale provvedimento ha disposto la "soppressione" del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale[36], per trasferirne le funzioni alla Cabina di regia[37]. Se infatti il d.l. n. 77 del 2021 prevedeva che la Cabina di regia, tra i vari compiti, assicurasse la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale *mediante* il Tavolo permanente, per effetto del suddetto provvedimento la Cabina di regia assicura detta cooperazione, ora, direttamente, invitando alle relative sedute il Presidente della

[35] V. il d.l. n. 77 del 2021, diffusamente richiamato dalla bibliografia indicata a nota 3.

[36] Si trattava di un organo chiamato a svolgere funzioni consultive nelle materie e questioni inerenti all'attuazione del PNRR e composto da «rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva». Questo era chiamato a interagire con l'Unità per la razionalizzazione e, soprattutto, aveva la possibilità di «segnalare collaborativamente alla Cabina di regia [...] e al Servizio centrale per il PNRR [...] ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR». Sul piano delle informative, invece, esso veniva incluso fra i destinatari della relazione semestrale sull'attuazione del PNRR (insieme al Parlamento e alla Conferenza unificata), ma l'art. 2, comma 2, lett. g), (come modificato in sede di conversione) ha disposto che solo il Tavolo permanente e la Conferenza unificata venissero «costantemente aggiornati» (dunque non solo semestralmente) dalla Cabina di regia «circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative». Il ruolo del Tavolo permanente, peraltro, era stato ulteriormente rafforzato con la modifica (in sede di conversione) dell'art. 8, con cui si è previsto che ciascuna amministrazione centrale, nell'ambito degli interventi del PNRR, sia tenuta ad assicurare periodici «tavoli di settore e territoriali» con funzioni consultive, «finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali nonché sull'impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali», assicurando un «confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti».

[37] Più che una "soppressione", in realtà, pare trattarsi di una "promozione", considerato che la Cabina di regia rappresenta il "vertice" della *governance* del PNRR.

Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPI, il sindaco di Roma capitale, i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati sulla base della maggiore rappresentatività, con apposito DPCM[38]. Si tratta di un'operazione di "accentramento" che, come si vedrà, si mostra del tutto coerente rispetto agli altri interventi recati dal provvedimento.

Sempre il decreto-legge n. 13/2023, infatti, interviene sulla Segreteria tecnica – che dunque svolge ora funzioni di supporto solo rispetto alla Cabina di regia e non più, come previsto in origine, anche per il Tavolo permanente – prevedendo sia che tale organo si occupi di segnalare «le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi» all'interno dei propri rapporti periodici[39] sull'attuazione del PNRR, sia che lo stesso vigili «sull'osservanza […] degli indirizzi e delle linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR elaborati dalla Cabina di regia», in qualche modo superando l'idea di autorganizzazione e autonomia prevista in origine dall'art. 8 del d.l. n. 77 del 2021. Ma è anche il Servizio centrale a diventare oggetto di revisione e, in qualche modo, a confermare detta tendenza. Esso viene sostituito con l'Ispettorato generale per il PNRR, che assorbe le funzioni espletate dal Servizio centrale e vi aggiunge ulteriori specifici compiti in materia di attuazione e gestione finanziaria del PNRR, in particolare assumendo su di sé il compito di supportare gli enti territoriali responsabilità titolari di interventi finanziati con fondi del PNRR nella propria attività di attuazione. Presso la presidenza del Consiglio dei ministri viene istituita, poi, la "Struttura di missione PNRR", con compiti di

[38] Si noti che l'articolo 1 del decreto-legge prevede un regime transitorio, in forza del quale, fino all'adozione del DPCM, alle predette sedute partecipano gli stessi soggetti già ammessi al soppresso Tavolo permanente.

[39] Sulla periodicità di tali rapporti informativi l'articolo 1 del decreto-legge tace, mentre la relazione illustrativa di accompagnamento dello stesso indica una cadenza almeno trimestrale, indice di una probabile espunzione successiva dell'inciso dall'articolato, forse volta a non irrigidire eccessivamente la portata precettiva della disposizione.

supporto all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione del Governo volta ad attuare il PNRR, nonché di interlocuzione con la Commissione europea[40] e viene, infine, rafforzato il potere sostitutivo riconosciuto allo Stato dagli artt 12 e 13 del dl n. 77 del 2021, da esercitare per ovviare a ritardi o inadempienze dei soggetti attuatori di interventi PNRR.

Per quanto concerne l'approccio alla *governance* del PNRR, dunque, può dirsi che nella fase post-pandemica – complici le sempre più significative difficoltà incontrate nel rispetto del cronoprogramma[41] – si sia optato per un rigoroso accertamento delle prerogative, confermando e rafforzando il ruolo "direttivo" del "Consiglio del Presidente"[42]. Non è chiaro quali saranno gli effetti di lungo corso di tali interventi, sia sul piano della forma di governo sia sotto il versante della possibilità che l'attuazione, nei termini, del PNRR possa dirsi concreta (portando dunque a soluzioni più "drastiche"), ma l'approccio adottato può ritenersi comunque coerente rispetto all'idea – perseguita *ab origine* – di creare una sorta di sistema istituzionale parallelo che possa assicurare la buona riuscita di un piano da cui dipendono concretamente le prospettive della Repubblica.

Diverso – e per certi versi più semplice – il discorso relativo alla normativa adottata in ossequio al PNRR nella fase post-pandemica. In linea con quanto avvenuto nella pandemia, la disciplina legislativa introdotta fa eco alla *ratio* che ha giustificato l'elaborazione della *governance* del PNRR: introduzione di procedimenti abbreviati e speciali in materia autorizzativa, riduzione dei tempi e semplificazioni in materia affidamento delle opere pubbliche, assunzione di personale atto a garantire l'operatività e il supporto tecnico agli enti titolari di interventi PNRR, progressivo alleggerimento delle limitazioni previste in materia di vincoli paesaggistici

---

[40] Diventando dunque "punto di contatto" *ex* art. 22 Regolamento (UE) 2021/241 al pari del Servizio centrale, prima, e Ispettorato generale, ora.

[41] Sul punto v. la *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* della Corte dei conti, del marzo 2022, ma soprattutto del marzo 2023.

[42] Su tale dinamica si rinvia a quanto già osservato in A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del* recovery plan, cit., 240 ss.

o, comunque, riconducibili al codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42/2004 ecc. Si è dunque andato a costituire una sorta di "blocco legislativo in deroga"[43] ritenuto indispensabile per assicurare il rispetto dei tempi previsti. Una tendenza che, anche qui, ha ricevuto maggiore impulso nella fase post-pandemica, con ogni probabilità sia per recuperare i ritardi accumulati nella fase di attuazione, sia per la maggiore consapevolezza acquisita nel corso di quest'ultima circa gli "ostacoli normativi" da rimuovere.

Le due principali tendenze che possono segnalarsi, tuttavia, attengono al personale PNRR e alle opere infrastrutturali. Il progressivo rafforzamento dei meccanismi di stabilizzazione del personale assunto per l'attuazione del PNRR è stato pressoché costante in tutti i provvedimenti legislativi, mentre sempre più ampio si fa il ricorso alle gestioni commissariali – in deroga al codice dei contratti pubblici – per l'attuazione degli interventi finanziati con il PNRR. Nel primo caso, la circostanza appare denunciare una sorta di "sviamento" dal perseguimento dei traguardi e obiettivi del piano, forse motivata dalla necessità dei vari dicasteri ed enti territoriali di compensare le numerose risorse umane venute meno nell'ultimo decennio per effetto delle politiche di contenimento della spesa pubblica e blocco del *turn-over* introdotte non solo durante l'*austerity*[44]. Essa però sconta un impatto sulla finanza pubblica tutt'altro che di lieve entità, poiché pare non considerare che il cd. "personale PNRR" sia stato assunto con risorse afferenti direttamente al PNRR stesso e che, dunque, queste si esauriranno al più tardi il 31 dicembre 2026, mentre la stabilizzazione comporta un onere per la finanza pubblica "a regime" e quindi ben oltre la predetta data. Non è chiaro, quindi, chi e quali risorse

---

[43] Si vedano, in particolare, le disposizioni dei decreti legge nn. 77 e 152 del 2021, n. 36 del 2022 e n. 13 del 2023.

[44] Cfr. E. Frattola, *L'andamento dell'occupazione pubblica italiana dal 2008,* in *OCPI*, 17 giugno 2019; R. Palomba, *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*, ivi, 10 aprile 2021. Il riferimento alla fase "pre-austerità" è all'articolo 3, comma 102, della legge n. 244 del 2007, nonché all'articolo 66, comma 7, del decreto-legge n. 11 del 2008, poi confermati e rafforzati in quella fase a partire dall'articolo 9, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010 e dall'articolo 16 del decreto-legge n. 98 del 2011.

finanzieranno le nuove unità di personale, peraltro assunte (anch'esse) "in deroga", cioè mediante selezioni semplificate "per titoli e colloquio", anziché attraverso le ordinarie procedure di accesso al pubblico impiego[45].

Per quanto riguarda il ricorso alle gestioni commissariali, invece, non si ravvede un analogo sviamento, posto che tale ricorso si rivela in qualche modo il naturale sbocco della "legislazione in deroga" sopra accennata. Il ricorso a quest'ultima e ai cd. commissariamenti si giustificherebbero, dunque, perché capaci di realizzare un impianto fortemente diverso rispetto a quello che lo stesso Governo ha delineato con l'approvazione del nuovo codice dei contratti pubblici[46]. Una discrasia destinata sicuramente a esacerbare già nel breve periodo, giacché appare difficile immaginare uno scenario in cui si addiviene all'attuazione tempestiva del PNRR con un impianto normativo ben preciso, che poi viene abbandonato in ragione di altro impianto da questo assai distante.

Possiamo concludere che l'approccio al PNRR e la legislazione adottata per garantirne l'attuazione nella fase post-pandemica si dimostra del tutto coerente con le *ratio* ispiratrici che avevano caratterizzato gli interventi approvati nella fase precedente, confermando semmai la volontà di rafforzare e dare nuovo impulso a un percorso tutt'altro che concluso e che, con ogni probabilità, dovrà arricchirsi di nuovi e ulteriori capitoli, tanto più all'approssimarsi delle nuove scadenze e al progressivo accumularsi dei ritardi.

---

[45] L'art. 97 Cost., infatti, si limita ad affermare che agli «impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge», nulla aggiungendo circa le modalità e i contenuti che devono caratterizzare tale "concorso".

[46] Il riferimento è al nuovo codice degli appalti di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, entrato in vigore il 1° aprile dello stesso anno ma con efficacia differita al 1° luglio 2023, i cui problemi di coordinamento rispetto alla "disciplina PNRR" appaiono tutt'altro che di semplice risoluzione, cfr. M. Salerno, *Codice appalti, occhi puntati a luglio: rischio shock normativo,* in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2023; V. Conte, *Appalti, ecco il codice della discordia. "Un salto indietro di cinquant'anni"*, in *la Repubblica*, 29 marzo 2023, ma anche, più complessivamente, M.A. Sandulli, *Procedure di affidamento e tutele giurisdizionali: il contenzioso sui contratti pubblici nel nuovo codice*, in *Federalismi. it.*, 8/2023, iv ss.

4. *Dall'eccezione alla regola*

La breve analisi svolta ci offre un quadro abbastanza nitido dei processi di trasformazione in atto sul piano della produzione legislativa e, di riflesso, della forma di governo. I timori di un consolidamento[47] delle "accelerazioni distorsive" impresse dalla parentesi pandemica alle dinamiche della legislazione viste sopra in qualche modo sono stati confermati. Pur non essendo stato integrale, il loro consolidamento ha dato impulso a nuove prassi e aberrazioni che sono andate a innestarsi sulle precedenti, appena acquisite[48]. Quelle non consolidate o, comunque, "corrette" solo negli ultimi mesi (*i.e.* il fenomeno della confluenza) si dimostrano invece recalcitranti e pronte a riaffermare tutto il proprio portato.

Entrambi gli aspetti paiono confermare l'avvio – o, forse, sarebbe meglio dire l'avvicinamento al compimento? – di una lunga fase di transizione che ha visto la nostra forma di governo ribaltare dalla centralità del Parlamento alla centralità dell'Esecutivo. Lo stesso tentativo di potare le patologie più evidenti dei moti di esercizio della funzione legislativa[49] appare in qualche modo voler riconoscere la bontà e l'utilità delle stesse, facendo leva sulle inesauste ragioni della contingenza, tutt'altro che esaurite. In un simile contesto, dove va instaurandosi l'idea di versare in uno "stato d'eccezione permanente", le patologie dell'esercizio della funzione legislativa paiono ambire a una sorta di nobilitazione tramutandosi da *exceptio* in *regula*. Un passaggio tutt'altro che formale e paradigmatico degli assetti istituzionali che a questo fanno eco, ma che comunque si dimostra rivelatore delle (sempre più forti) idiosincrasie che attraversano la nostra forma di governo, soprattutto se osservate alla luce della Costituzione.

---

[47] Cfr. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 141.

[48] Si veda il nuovo fenomeno dello "spacchettamento dei disegni di legge", richiamato *supra,* a nota 20.

[49] Tentativo che peraltro il Capo dello Stato non manca di esperire nella citata lettera del 23 febbraio 2023, apprezzando «l'iniziativa che il Presidente del Consiglio dei ministri ha di recente assunto, in dialogo con i Presidenti delle Camere, sottolineando l'abuso della decretazione d'urgenza e la circostanza che i decreti-legge siano da tempo divenuti lo strumento di gran lunga prevalente attraverso il quale i Governi esercitano l'iniziativa legislativa».