

***L'ircocervo normativo. Il decreto “Cura Italia” quale prototipo di una nuova
legislazione emergenziale****

di **Andrea Vernata** – *Dottore di ricerca in Diritto pubblico presso “Sapienza” Università di Roma*

ABSTRACT: The essay focuses on one of the most important legislative measures adopted by Italian Parliament during the Covid-19 pandemic: the decree-law “Cura Italia”. Its analysis offers a key place from which to observe main issues related to the use of decree-law in general, even under normal circumstances. However, it also provides important evidences of new criticalities and the ease with which Government uses sources of law, raising questions about whether such distortion will continue even after the pandemic.

SOMMARIO: 1. Premessa. Un nuovo idealtipo? – 2. Un cambio di paradigma, in tutta la sua continuità. – 3. La decretazione d’urgenza fra vecchie e nuove abitudini. – 4. *L’espace d’une...urgence.*

1. Premessa. Un nuovo idealtipo?

Che il sistema delle fonti non godesse di ottima salute era cosa nota anche prima della pandemia da Covid-19. L’emergenza, infatti, sembra più che altro aver avuto il merito di dimostrare

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

plasticamente come talune dinamiche della produzione normativa, per come evolutesi nel corso dell'ultimo quarto di secolo¹, siano tutt'altro che sedimentate e continuino a sollecitare l'impianto sugellato in Costituzione.

Standard, linee guida, *soft law*, ma anche – per rimanere nel perimetro della pandemia² – la fuga dalla legge, il sempre maggiore ricorso a fonti di natura sub-secondaria³ e l'abuso della decretazione d'urgenza⁴. Sono questi alcuni dei fenomeni cui si è assistito (anche) in questo periodo di emergenza e che la presenza del virus è riuscita, in qualche modo, pure ad acuire. Nel presente

¹ Il tema è stato sistematicamente affrontato di recente da E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, e C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, *passim*.

² In realtà, anche all'interno della legislazione anti-Covid19 non si è mancato di fare riferimento a una tipologia assai particolare di standard quale è quella dei *rating* finanziari (così inquadrati almeno dalla dottrina amministrativistica, v. almeno D. KERWER, *Standardising as Governance: the Case of Credit Rating Agencies*, in A. Heritier (a cura di), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Rowan & Littlefield, Boston, 2002, 293 ss.; M. DE BELLIS, *Gli standards globali per I servizi finanziari: concorrenza e reciproco rafforzamento tra diversi modelli di amministrazione globale*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 2/2006, 155 ss.). L'art. 13, comma 2, del cd. decreto "Liquidità" n. 23/2020, infatti, fa espresso riferimento «alla classe "BB" della scala di valutazione Standard and Poor's» per disciplinare le garanzie su portafogli di investimento, nonostante la normativa europea dettata in materia dopo la crisi del 2008 sia tutta incentrata all'attenuazione dell'impatto delle valutazioni delle agenzie di *rating*.

³ Per alcuni dati sulle stesse si rinvia al sito programmagoverno.gov.it.

⁴ Sul punto letteratura sterminata. Sia consentito, dunque, rinviare alle considerazioni contenute in L. PALADIN, *Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Bologna, 1979, 48 ss.; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova 1998; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, III, Torino, 2017, 291 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003; sugli sviluppi più recenti in materia (in particolare avutisi a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008) e oltre la bibliografia di cui *infra* v. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, 2/2014; A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3/2014; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa*, in *Federalismi.it*, 1/2014; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sent. n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, *ivi*; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, *ivi*; G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, *ivi*; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, *ivi*; G. SERGES, *Per un superamento delle 'decisioni rinneganti' in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *Rivista AIC*, 3/2012; U. DE SIERVO, *Considerazioni sul primato del Governo nella produzione legislativa*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2016; ID, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, *ivi*; P. CARNEVALE, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, *ivi*; 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*; G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, *ivi*; V. DI PORTO, *I decreti legge tra crisi economica e affievolimento delle patologie*, *ivi*; R. TARCHI, D. FIUMICELLI, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, nonché sullo stesso tema, *ivi*, i contributi di A. Marchetti, S. Demuru, E.A. Ferioli, L. Colangelo, L. Casale, L. Gori, L. Azzena, G. Mocavini, I. Lolli, A. Cardone, M. Lunardelli, E. Stradella e S. Murgia.

lavoro si tenterà di dare conto proprio di alcuni di questi fenomeni, prendendo spunto dal decreto-legge “cura Italia” n. 18 del 2020 e, dunque, muovendo da uno dei principali atti normativi adottati dal Governo per fronteggiare la pandemia. La scelta di tale provvedimento, come si vedrà, appare giustificata dal fatto che esso presenta notevoli profili di continuità rispetto alle più recenti prassi in materia di decretazione d’urgenza, ma si caratterizza, altresì, per taluni profili di novità che è molto probabile torneranno a palesarsi anche a seguito dell’emergenza e che, dunque, paiono meritevoli di un – sia pur sommario – approfondimento.

2. Un cambio di paradigma, in tutta la sua continuità

Va subito rilevato come il decreto-legge cd. “cura Italia” sia andato a innestarsi su una legislazione (*rectius*: normazione)⁵ emergenziale già molto cospicua e tutt’ora in forte espansione. Esso si colloca, infatti, fra i sei DPCM⁶ e i quattro decreti-legge⁷ adottati nelle prime fasi dell’emergenza e i quattro DPCM⁸ e sei decreti-legge⁹ che sono stati approvati poco dopo la sua emanazione¹⁰.

Fino all’approvazione del cd. decreto-legge “rilancio” n.34/2020, tuttavia, il decreto-legge “cura Italia” ha rappresentato il provvedimento più corposo fra quelli adottati dal Governo nel solco dell’emergenza epidemiologica¹¹.

Inizialmente composto da 127 articoli, nel corso dell’*iter* di conversione esso è arrivato a complessivi 173 articoli, arricchendosi, dunque, di ben 46 articoli e ulteriori contenuti, anche per

⁵ Sul dibattito emerso in dottrina in relazione all’utilizzo dei DPCM durante l’emergenza epidemiologica, si rinvia all’*Instant forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, della *Rivista BioDiritto* e all’*Osservatorio emergenza Covid-19* della rivista *Federalismi.it*.

⁶ Nello specifico si tratta dei DPCM del 25 febbraio 2020, del 1° marzo e del 4, 8, 9 e 11 marzo 2020.

⁷ Il riferimento è ai decreti-legge nn. 6, 9, 11, 14 del 2020, i quali sono stati tutti approvati per fronteggiare la diffusione del Covid-19.

⁸ Cfr. DPCM del 22 marzo, del 1° aprile e del 10 e 26 aprile.

⁹ Si tratta dei decreti-legge nn. 19, 22, 23, 28, 29 e 30 del 2020.

¹⁰ I provvedimenti richiamati si sono accompagnati, finora, a 18 ordinanze del ministero della salute (del 25 e 30 gennaio, del 5, 21, 23 e 24 febbraio, del 12, 14, 15, 20, 22, 28 marzo, del 2, 3 e 26 aprile), 30 ordinanze della protezione civile e 3 ordinanze Commissario straordinario Covid-19.

¹¹ I decreti-legge nn. 6, 9, 11 e 14, infatti, constano rispettivamente di cinque, trentasette, sei e diciotto articoli. Di quelli approvati successivamente al “Cura Italia”, fino all’approvazione del decreto “Rilancio”, il più corposo era il decreto-legge n. 23/2020 (cd. “Liquidità”), con quarantaquattro articoli. Il decreto “Rilancio”, invece, consta di ben 266 articoli e interessa praticamente l’intero complesso di materia di competenza delle quattordici commissioni permanenti.

effetto della confluenza di alcuni decreti-legge precedentemente approvati, di cui si darà conto nei prossimi paragrafi.

Esso spazia dalla sanità, al lavoro, alla finanza, passando per misure in materia di fiscalità, giustizia, istruzione, trasporti, agricoltura e così via. Rispetto ai decreti-legge che l'hanno preceduto, dunque, il "cura Italia" sembra distinguersi per il nascere come un provvedimento «a contenuto plurimo»¹², o *omnibus*, dalla cui molteplicità ed eterogeneità delle disposizioni è possibile ricavare – sia pure con qualche eccezione¹³ – «una sostanziale omogeneità di scopo»¹⁴, qual è l'intento di fornire una risposta coordinata agli effetti prodotti dalla grave emergenza epidemiologica da Covid-19 sul tessuto socio-economico-sanitario del Paese.

Proprio in tale prospettiva, il decreto-legge in esame pare dimostrare un mutamento nell'approccio adottato dal Governo per fronteggiare gli effetti dell'emergenza. Esso sembra ora limitare di molto l'approvazione di singoli decreti leggi *ad hoc* (o "per materia") – cui si era invece assistito nelle prime fasi della crisi – per prediligere¹⁵ l'adozione di provvedimenti dai contenuti più disparati e in grado di coagulare al proprio interno quasi l'intero plesso di competenze riservato alle singole commissioni parlamentari permanenti.

Vero è che alla luce dell'emergenza epidemiologica in corso le misure di contrasto paiono tendere, quasi inevitabilmente, al condensamento all'interno di provvedimenti di natura composita e trasversale (o, appunto, *omnibus*), ma, ciononostante, pare opportuno notare come la «sostanziale omogeneità di scopo» e l'«intrinseca coerenza del provvedimento» possano rivelarsi concetti in

¹² Cfr. Corte cost. sent. n. 22 del 2012.

¹³ Si veda l'art. 94-*bis*, che fa espressamente riferimento a eventi calamitosi del novembre 2019, e l'art. 50, nella parte in cui porta regime modifiche al funzionamento del Fondo indennizzi risparmiatori. Sulla necessaria omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione, oltre alla nota giurisprudenza costituzionale sul tema (cfr. sent. n. 22/2012, n. 237/2013, n. 32/2014, nn. 145 e 154/2015, n. 94/2016, le recentissime 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 impostazione 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, in corso di pubblicazione, 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».

¹⁴ Così, Corte cost., sent. n. 244 del 2016, ove il Giudice delle leggi sembra ravvisare nell'«intrinseca coerenza» del decreto-legge un argomento utile per superare il difetto di omogeneità che il ricorrente denunciava sulla base dell'articolazione e della differenziazione interna del provvedimento.

¹⁵ Eccezioni, in tal senso, sarebbero i decreti-legge nn. 19, 22, 23, 28, 29 e 30 del 2020, anche se il decreto-legge "Rilancio" ha confermato – e rafforzato – l'approccio adottato con il "Cura Italia"; cfr. nota 11.

grado di sfumare in maniera non affatto indifferente il perimetro di quella “assunzione di responsabilità” che l’articolo 77, comma 2, Cost. impone al Governo nell’approvazione del decreto-legge¹⁶. La molteplicità di contenuti, infatti, mescola gli uni con gli altri gli ambiti di intervento del decreto, rimandando il vaglio sui profili di responsabilità del Governo a un momento successivo e, cioè, a una più sfumata e incerta valutazione *complessiva* sulla gestione dell’emergenza che però rischia di diluire oltremodo, in un’ottica di continuità, quella *puntuale* – e attuale – assunzione di responsabilità che è invece da ancorare alla condizione di “straordinaria necessità e urgenza” giustificativa dell’approvazione del decreto-legge.

Anche sul versante dei lavori parlamentari, peraltro, può notarsi come la molteplicità di materie trattate dal decreto “Cura Italia” – e da provvedimenti simili – nonché la loro assegnazione a una o più commissioni parlamentari (in questo caso una, e cioè la Commissione bilancio per entrambi i rami del Parlamento) abbia dato luogo a un’interlocuzione parlamentare inevitabilmente più ristretta di quella che si sarebbe avuta con la conversione di tanti decreti-legge quante erano le materie trattate; né potrebbe funzionare l’analogia con l’approvazione della legge di bilancio, posto che in quel caso: a) i regolamenti parlamentari prevedono un’apposita sessione che in ogni caso riguarda l’approvazione di una legge ordinaria e non di una legge di conversione; b) la sessione di bilancio alla Camera e al Senato, per quanto predefinita nei tempi, riconosce alle Camere, rispettivamente, un esame fino a 45 e 40 giorni¹⁷ e, quindi, indubbiamente più esteso rispetto a quello effettuabile nei 60 giorni della conversione; c) per quanto variegata, la legge di bilancio rimane pur sempre preordinata alla definizione della strategia di spesa degli anni successivi, escludendo espressamente, ad esempio, l’approvazione di misure di carattere ordinamentale che in sede di conversione, invece, non trovano particolari ostacoli per la loro approvazione.

Al di là delle – non affatto secondarie – differenze procedurali, comunque, può dirsi come l’analogia con la legge di bilancio, in realtà, paia funzionare sotto altri aspetti e, cioè, in considerazione del fatto che: il provvedimento ha mobilitato risorse per complessivi 25 miliardi di

¹⁶ Sia pure incidentalmente, peraltro, potrebbe dirsi come lo spostamento del sindacato della Corte sulla ricerca dell’«omogeneità di scopo» e sull’«intrinseca coerenza del provvedimento» sembra obbligare la stessa a una sorta di ricostruzione dell’intento politico del Governo e, dunque, del retropensiero che si pone alla base dell’adozione di quel decreto-legge, aprendo a un vaglio di costituzionalità a maglie molto larghe e dai confini poco determinati.

¹⁷ V., rispettivamente, l’art. 119, comma 2, del Regolamento della Camera e l’art. 126, comma 9, del Regolamento del Senato; anche se è da evidenziare come, nella prassi, negli ultimi 5 anni, l’approvazione della legge di bilancio, in media, si è avuta in meno di 60 giorni, a testimoniare le poche resistenze incontrate dal Governo nell’incidere sui lavori parlamentari anche in quella sede.

euro¹⁸; le modalità di approvazione sono state praticamente le medesime; il numero di proposte emendative presentate dai parlamentari (1.126 emendamenti al Senato – di cui 519 “segnalati” – e 788 alla Camera), sia pure maggiormente modesto rispetto ai numeri registrati per le leggi di bilancio, risulta comunque considerevole, soprattutto se si considera la rapidità con cui si è proceduto alla conversione nonostante il numero e l’entità di disposizioni recate dal decreto.

Per quanto riguarda le modalità di approvazione, in particolare, si è assistito in entrambi i rami del Parlamento al ricorso al *tandem* maxiemendamento-questione di fiducia e, perfettamente in linea con le modalità di approvazione delle due ultime leggi di bilancio¹⁹, si è dato luogo a quel pericoloso fenomeno in corso di consolidamento che è stato definito come “bicameralismo alternato” o “monocameralismo di fatto”²⁰, in quanto la Camera ha approvato il testo in appena 10 giorni – lasciandolo immutato – e sotto la scure del *tandem* sopracitato, nonostante (stavolta)²¹ i tempi per un esame accurato, ed eventualmente per una terza lettura, vi fossero tutti²².

3. La decretazione d’urgenza fra vecchie e nuove abitudini

Se non si volesse tenere conto della grave situazione emergenziale entro cui è andato a inserirsi il decreto-legge in esame, si verrebbe portati a dire che con il “cura Italia” si è assistiti a una sorta di prototipica approvazione di un ircocervo normativo, a metà fra le leggi di bilancio e i decreti-legge

¹⁸ A titolo di esempio, si consideri che l’ultima legge di bilancio (l. n. 160 del 2019) ha stanziato nuove risorse per un valore di circa 30 miliardi, mentre la legge di bilancio precedente (l. n. 145 del 2018) per circa 35 miliardi.

¹⁹ Come noto, la legge di bilancio per il 2020 (l. n. 160 del 2019) è stata approvata in seconda lettura dalla Camera senza alcuna modifica rispetto al testo trasmesso dal Senato, mentre la legge di bilancio per il 2019 (l. n. 145 del 2018) è stata approvata dal Parlamento “a scatola chiusa”, dando vita a un contenzioso costituzionale “risoltosi”, rispettivamente, con l’ordinanza n. 60 del 2020 e l’ordinanza n. 17 del 2019; per un’analisi della vicenda M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2018, 537 ss.; A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, e ulteriore bibliografia ivi indicata.

²⁰ Cfr. E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, cit., 2017, 203 ss., nonché G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 59 ss.

²¹ Il riferimento è alla prassi di “allungare” di molto l’esame in prima lettura al fine di porre i colleghi della seconda Camera in condizione di dover optare tra una mera “ratificazione” e la decadenza del decreto (con conseguente vanificazione del lavoro dei colleghi della prima camera), come avvenuto proprio di recente in occasione del decreto-legge n. 162/2019 (cd. Mille-proroghe 2020), ove il protrarsi della prima lettura oltre i 50 giorni ha portato i senatori ad approvare *sic et simpliciter* il disegno di legge di conversione.

²² Il decreto-legge “Cura Italia”, infatti, è stato emanato il 17 marzo 2020 e la relativa legge di conversione (legge n. 27 del 2020) è stata approvata definitivamente il 24 aprile 2020, e cioè in appena 39 giorni.

di più recente conversione, e comunque non estraneo a ulteriori profili di novità anche rispetto a quest'ultime.

Non affatto nuove, infatti, appaiono le aberrazioni che si sono registrate in sede di conversione con riguardo al noto fenomeno della “confluenza”²³, per il quale i contenuti di decreti-legge all’esame delle Camere vengono fatti “confluire”, appunto, nella legge di conversione di un altro decreto-legge, solitamente nelle forme di un emendamento governativo. Nel caso di specie, l’ipotesi si è verificata con riguardo ai decreti-legge nn. 9, 11 e 14 del 2020, rispettivamente, recanti misure in materia di fiscalità, giustizia e sanità, per i quali l’art. 1, comma 2 della legge di conversione (la già citata legge n. 27 dl 2020) ha disposto l’abrogazione, pur facendo salvi gli effetti e i rapporti giuridici sorti *medio tempore*.

Che tale prassi sia tutt’altro che nuova lo conferma anche un non recentissimo parere del Comitato per la legislazione, nel quale si invitava il Governo ad «evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d’urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge»²⁴.

Sempre non innovativa, inoltre, è stata l’abrogazione, ad opera di altro decreto-legge²⁵, di diverse disposizioni del decreto “Cura Italia” mentre questi era ancora in corso di conversione²⁶. Con tale abrogazione si è infatti rispolverato un fenomeno non estraneo panorama della decretazione d’urgenza²⁷, parimenti a suo tempo stigmatizzato dal Comitato per la legislazione²⁸.

In entrambi i casi, tuttavia, appare opportuno notare come proprio il Comitato, poco meno di due settimane dopo l’approvazione del “Cura Italia” e in altra sede, aveva tenuto a precisare come quella in corso fosse una «situazione di effettiva eccezionale emergenza, inedita nella storia

²³ Sul punto v. le considerazioni di G. Piccirilli, *Non è incostituzionale l’“accorpamento” di tre decreti-legge, se si mantiene l’omogeneità materiale. Nota a Corte cost., sen. N. 251 del 2014*, in *Giur.cost.*, 6/2014, 4459 ss., e ancora Cfr. E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, cit., 232 ss.

²⁴ Cfr. Comitato per la legislazione, parere del 6 dicembre 2016 sul disegno di legge di conversione A.C. 4158.

²⁵ Il riferimento è al decreto-legge “Liquidità” n. 23 del 2020, emanato 23 giorni dopo l’emanazione del decreto “Cura Italia”.

²⁶ Cfr. gli originari artt. 17, 49, 53, 62, comma 7, e 70 del decreto-legge n. 18 del 2020.

²⁷ V., a titolo di esempio, il decreto-legge n. 393 del 1970, laddove disponeva l’abrogazione di numerosi articoli del decreto-legge n. 384 dello stesso anno.

²⁸ Cfr. Comitato per la legislazione, parere del 26 novembre 2008 sul disegno di legge di conversione A.C. 1936, laddove si invita il Governo ad «evitare – e ove esistente rimuovere – l’intreccio tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all’esame del Parlamento».

repubblicana»²⁹, evitando, pertanto, di muovere rilievi sul punto in relazione al decreto in esame, pur confermando che «un simile modo di procedere dovrà essere evitato non appena superata l'emergenza sanitaria in corso»³⁰.

Più originale appare, invece, la disposizione recata dall'art. 1, comma 3, della legge di conversione del decreto. Essa afferma che «[i]n considerazione dello stato di emergenza ... i termini per l'adozione di decreti legislativi con scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, che non siano scaduti alla data di entrata in vigore della presente legge [30 aprile 2020, ndr.], sono prorogati di tre mesi decorrenti dalla data di scadenza di ciascuno di essi», mentre per gli altri decreti legislativi «il cui termine di adozione sia scaduto alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere adottati entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e delle procedure previste dalle rispettive leggi di delega».

Il differimento dei termini per l'esercizio della delega ad opera di una legge di conversione è tutt'altro che nuovo³¹ e, ciò, nonostante l'art. 15, comma 2, *lett. a)*, della legge n. 400 del 1988 ponga in capo al Governo il divieto di «conferire deleghe legislative» mediante decreto-legge³². L'elemento di novità sarebbe, dunque, nella peculiare proroga “a ventaglio” (o “proroga *omnibus*”) operata dal legislatore, la quale pur facendo espresso riferimento ai principi e criteri direttivi previsti dalle singole leggi di delegazione – e senza preoccuparsi di nominarle specificamente – dispone un rinvio fisso e un rinvio mobile dei termini – rispettivamente, scaduti e non – per l'adozione dei relativi decreti legislativi.

La scadenza o meno del termine di delega apre a due diverse considerazioni.

²⁹ Cfr. Comitato per la legislazione, parere del 31 marzo 2020 sul disegno di legge di conversione A.C. 2447. Non può farsi a meno di evidenziare la locuzione «eccezionale emergenza», degna parente del più frequente «severamente vietato» o della più celebre «prima freschezza» dello storione de *Il maestro e Margherita* di Bulgakov, anche se il riferimento all'«effettività» e all'«eccezionalità» pare potersi interpretare come una velata allusione al pretestuoso uso dell'emergenza – ai fini della decretazione d'urgenza – cui si è stati ormai abituati negli ultimi decenni.

³⁰ Cfr. Comitato per la legislazione, parere del 15 aprile 2020 sul disegno di legge A.C. 2643, di conversione, appunto, del decreto “cura Italia”.

³¹ Sul punto v. M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Milano, 2006, 1486 ss.

³² Nonostante vi sia ampia giurisprudenza costituzionale che esclude la possibilità di riconoscere in tale disposizione un parametro interposto ai fini del giudizio di costituzionalità, va ricordato come la stessa Corte abbia più volte ribadito come alcuni contenuti della legge n. 400 del 1988 costituisca una «esplicitazione della ratio implicita del secondo comma dell'art. 77 Cost.» (v., ad esempio, Corte cost., sent. n. 22/2012 e n. 170/2017). Va rilevato, inoltre, come il divieto di cui all'art. 15, comma 2, *lett. a)*, sia stato costantemente ribadito anche dal Comitato per la legislazione, nonché applicato in sede di giudizio di ammissibilità sugli emendamenti, pure dopo la sentenza n. 237 del 2013, con la quale, come noto, la Corte costituzionale non ha escluso la possibilità di operare l'inserimento di una delega legislativa all'interno di una legge di conversione.

Per quanto riguarda le deleghe non scadute può dirsi come, al di là della disciplina dettata dalla legge n. 400/88 in materia di deleghe ultrabiennali³³, la durata massima della delega non risulti determinabile³⁴ e, tantomeno, in passato si siano ravvisati ostacoli alla proroga dei termini di adozione del decreto legislativo (anche scaduto, ma v. *infra*). Per quanto riguarda le deleghe scadute, invece, la disposizione in esame riporta alla memoria il rinvio ai sensi dell'art. 74 Cost. operato dal Presidente della Repubblica Ciampi nel 2002, proprio su una legge di conversione e per evidenziare, *in primis*, come l'inserimento in sede di conversione di una norma di proroga di un termine «già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa» rappresentasse «una evidente illogicità giuridica»³⁵. Nonostante sia stato sottolineato come una simile eventualità porterebbe a «riesumere un potere *non resuscitabile*» anche alla luce del «carattere temporizzato dell'esercizio della potestà legislativa delegata»³⁶, la Corte costituzionale ha recentemente sottolineato come la «mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione»³⁷, pur non essendosi pronunciata – è bene sottolinearlo – specificamente su una norma approvata a seguito della “riesumazione” di una delega legislativa ad opera di una proroga postuma³⁸.

Ancora una volta, tuttavia, la circostanza in esame pare doversi ricondurre alla peculiare situazione emergenziale affrontata dal legislatore, il quale ha preferito intervenire, *uno actu*, per fare salvo il complesso di deleghe legislative esaurite e in corso di esaurimento durante la

³³ Cfr. Art. 14, comma 4, della predetta legge, che pone in capo al Governo l'obbligo di richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Per un approfondimento sul punto v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, 67 ss.

³⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 163 del 1963, ove si afferma che «né dalla lettera, né dalla ratio ispiratrice della norma in esame [art. 76 Cost.] rivolta a precludere la facoltà di conferire al Governo deleghe legislative a tempo indeterminato ... è dato trarre alcun elemento da cui si argomenta l'obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato. La prescrizione costituzionale deve ritenersi pertanto validamente adempiuta quando la durata stessa venga prefissata in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine».

³⁵ Così il *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002*, in relazione alla legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002; sia pure in riferimento a una legge ordinaria, *contra*, Corte cost., sent. n. 156 del 1985, dove si afferma che la valutazione discrezionale operata dal legislatore nel prorogare il termine di esaurimento delle delega non «viene meno nell'ipotesi di proroga di un termine quando questo sia già scaduto, non essendovi alcun ostacolo di natura costituzionale che impedisca al legislatore ordinario di far rivivere retroattivamente una delega ormai scaduta».

³⁶ In tal senso, sulla vicenda, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, 385 ss.

³⁷ 139/2018 La mancata

³⁸ Dal 2013 a quando si scrive, tuttavia, la circostanza si è verificata almeno tre volte, in particolare nella XVII Legislatura (legge n. 34 del 2015 e leggi nn. 9 e 163 del 2016).

pandemia, nonostante tale modalità abbia reso, talvolta, “bizantina” l’individuazione del termine di delega³⁹. Proprio tale aspetto, tuttavia, parrebbe potersi legge anche in termini di responsabilità, posto che la “proroga innominata” impedisce – o meglio, rende piuttosto gravosa – una pronta individuazione delle deleghe legislative cui il Governo, comunque, non è stato in grado di dare corso in tempo utile. Anche qui, pertanto, l’emergenza, più che accentuare, sembra sfumare i caratteri tipici della responsabilità, sfumandoli, diluendoli o disarticolandoli in vista una prospettiva omnicomprensiva e generalizzata.

Può dirsi, infine, come la disposizione in esame, pur non ponendo particolari problemi sotto il profilo del rispetto (formale)⁴⁰ della riserva di assemblea di cui all’art. 72, comma 4, Cost. – posto che l’esame del disegno di legge di conversione è avvenuto in sede referente sia alla Camera che al Senato⁴¹ – paia testimoniare la malleabilità con cui ormai il legislatore si dedica all’utilizzo delle varie fonti normative, arrivando a dare vita a una peculiare forma di proroga *omnibus*, all’interno di una legge di conversione di un decreto-legge *omnibus* e, a sua volta, lautamente arricchito di disposizioni *omnibus*, in sede di conversione⁴².

4. *L’espace d’une...urgence*

Si è accennato in premessa allo stato non ottimale in cui sembra versare la tradizionale sistematica delle fonti al giorno d’oggi. La crescente intensità con cui la decretazione d’urgenza sta riuscendo a conquistare sempre maggiori spazi di ordinarietà pare aver incoraggiato il legislatore a sondare modalità di utilizzo delle fonti normative man mano più coraggiose e inedite. L’iniziale

³⁹ Come, ad esempio, per le deleghe contenute nelle leggi di delegazione europea ove, per il recepimento delle direttive UE, esse facciano riferimento – come avviene di solito – al termine di attuazione previsto dalla relativa direttiva; cfr. art. 31 della legge n. 234 del 2012, nonché, a titolo di esempio, l’art. 1 della legge n. 117 del 2019.

⁴⁰ Va ricordato che l’inserimento della proroga in esame all’interno del disegno di legge di conversione si è avuto con la presentazione in Aula del maxiemendamento su cui il Governo ha poi posto la questione di fiducia.

⁴¹ La circostanza è da ritenersi però scontata, posto che sia il regolamento della Camera (art. 96-*bis*, comma 1,) che quello del Senato (art. 35, comma 1,), prevedono una specifica riserva di assemblea in materia di disegni di legge di conversione.

⁴² Ancora del tutto attuali, pertanto, appaiono le considerazioni di M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti?”*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011, IX ss., che parla di una sorta di «“signoria procedurale” del Governo» che dimostra la refrattarietà del Governo «ad assoggettarsi ai limiti formali procedurali, perché in definitiva si sente in condizione di disporre a piacimento del sistema delle fonti».

ricorso alla “catena di DPCM” che ha caratterizzato la prima fase dell’emergenza, ma anche il passaggio da decreti-legge “puntuali” a decreti-legge *omnibus*, sempre più ampi, paiono confermare questo dato. Che però un simile stato di cose possa essere ricondotto, almeno in parte, alla pandemia appare difficilmente contestabile⁴³, a meno che non si voglia interpretare come una parossistica evoluzione del sistema delle fonti il fatto che un DPCM – fonte sub-secondaria tradizionalmente preposta all’attuazione di enunciati normativi – abbia bisogno della pubblicazione delle FAQ sul sito istituzionale del Governo per trovare applicazione⁴⁴.

Si è però tentato di dimostrare, anche, come elementi di forte continuità abbiano finito col caratterizzare le modalità, i contenuti e le distorsioni procedurali che hanno portato all’approvazione del decreto “Cura Italia”, quali espressioni di fenomeni cui l’osservazione dell’evolversi del ricorso alla decretazione d’urgenza sta abituando, in realtà, ormai da qualche decennio. Da tale punto di vista, non può farsi a meno di notare come le criticità qui rilevate paiano puntare al pieno utilizzo di quegli ampi spazi di discrezionalità che derivano da un vaglio di costituzionalità che poggi sulla «intrinseca coerenza» del provvedimento, intesa – con ogni probabilità – come “funzionalmente e finalisticamente”⁴⁵ preordinata al superamento dell’emergenza.

Ma se si volesse tentare di tirare le somme fra gli elementi di continuità e di novità, tenendo a mente l’eccezionalità della situazione vissuta dalle istituzioni, potrebbe dirsi, però, come l’emergenza in corso paia aver dimostrato una certa tendenza del legislatore a ricercare spazi di decisione sempre più angusti e riservati. Ciò sembra essere accaduto tanto, in difetto, in relazione ai sopraccitati DPCM⁴⁶, quanto in eccesso, in riferimento al decreto “Cura Italia”, laddove esso si è rivelato congeniale a portare l’intera compagine governativa, prima, e le Camere, poi, a esprimersi

⁴³ Del tutto condivisibili, sul punto, le considerazioni di G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d’emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020.

⁴⁴ Cfr. A. ZINITI, *Coronavirus, Conte sul rebus congiunti: "Affetti stabili o parenti, non gli amici". Mobilità vietata verso le seconde case*, in *la Repubblica*, 27 aprile 2020.

⁴⁵ Parafrasando Corte cost., sent. n. 22 del 2012, Considerato in diritto 3.3.

⁴⁶ Sul tema, peraltro, il legislatore è stato chiamato a tornare con la presentazione di un emendamento (2.51 Ceccanti) al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020 (A.C. 2447), poi approvato dalla Camera. Con tale modifica si pone in capo al Presidente del Consiglio, o a un ministro da lui delegato, l’obbligo di illustrare «preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare» per contenere e contrastare i rischi dalla diffusione del Covid-19, «al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati» e prevedendo che, ove ciò non fosse possibile «per ragioni di urgenza delle misure da adottare», esso debba riferire comunque entro 15 giorni.

su un unico testo dai contenuti macroscopici e negli angusti spazi riservati alla decretazione d'urgenza, a loro volta ridotti attraverso il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia.

Non è certamente questa la sede per verificare l'esistenza di una simile tendenza o per saggiarne il significato. Essa però pare dover essere quantomeno accennata, in quanto appare del tutto plausibile che le dinamiche qui osservate torneranno a ripetersi nel corso dell'emergenza⁴⁷ e, con ogni probabilità, anche al termine della stessa.

⁴⁷ V. nota 11, in relazione al cd. decreto "Rilancio".