



29 MAGGIO 2024

Abuso della decretazione d'urgenza e
“monocameralismo alternato”
nell'evoluzione della giurisprudenza
costituzionale

di Corrado Antonucci

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma



Abuso della decretazione d'urgenza e “monocameralismo alternato” nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*

di Corrado Antonucci

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: L'avvio dell'indagine conoscitiva sulla produzione normativa ad opera dei Comitati per la Legislazione di Camera e Senato costituisce l'occasione per una riflessione approfondita sulla multisettorialità genetica che informa ormai la gran parte dei provvedimenti d'urgenza governativi. L'abuso dei decreti-legge costituisce non solo una prassi ormai decennale che altera il sistema delle fonti ma è al contempo una delle principali cause del monocameralismo alternato giacché il contenuto plurimo *ab origine* dei decreti è il primo elemento di distorsione del procedimento di conversione. Il giudice costituzionale, tramite la teoria della legge di conversione “funzionalizzata”, ha nel tempo aumentato il grado di effettività del suo scrutinio per le disposizioni introdotte in sede di conversione, mentre appare ancora “timido” nel sindacato sui presupposti legittimanti della decretazione. Ne consegue uno “strabismo” che rischia di aggravare lo squilibrio tra Governo e Parlamento.

Title: Abuse of emergency decrees and “alternating unicameralism” in the evolution of constitutional jurisprudence

Abstract [En]: The launching of the fact-finding investigation into the production of legislation by the Committees for Legislation of the Chamber of Deputies and the Senate provides an opportunity for an in-depth reflection on the genetic multisectorality that now informs most governmental emergency measures. The abuse of decree-laws constitutes not only a decades-long practice that distorts the system of sources but is also one of the main causes of alternating unicameralism since the multiple content *ab origine* of decrees is the primary element distorting the conversion procedure. The constitutional judge, through the theory of the 'functionalised' conversion law, has over time increased the degree of effectiveness of his scrutiny of the provisions introduced at the time of conversion, while he still appears 'timid' in his scrutiny of the legitimising prerequisites of the decree. The result is a 'strabismus' that risks aggravating the imbalance between Government and Parliament.

Parole chiave: decretazione d'urgenza, monocameralismo alternato, Governo, Parlamento, Corte costituzionale

Keywords: emergency decrees, alternating unicameralism, Government, Parliament, Constitutional Court

Sommario: 1. Il monocameralismo alternato quale *modus legiferandi*: “cifre e caratteristiche”. 2. Tra “palese estraneità” e “evidente mancanza”: il complicato cammino della Corte costituzionale nell'esegesi del concetto di omogeneità. 3. La sentenza n. 215 del 2023 quale esemplificazione del successo della teoria della legge di conversione “funzionalizzata”. 4. Qualche considerazione conclusiva sulle possibili strade da percorrere.

1. Il monocameralismo alternato quale *modus legiferandi*: “cifre e caratteristiche”

Il 19 dicembre scorso i Comitati per la legislazione di Camera e Senato hanno deliberato, congiuntamente, l'avvio di un'indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa. Il programma dell'indagine si apre con la considerazione per cui nelle ultime legislature, e particolarmente in quella in

* Articolo sottoposto a referaggio.

corso, sembra “radicarsi la percezione di una legislazione a carattere sempre più frammentato e microsettoriale”. Invero, più che di un’apparenza, trattasi di una consolidata realtà che trova riscontro empirico nell’analisi della legislazione vigente, posta in evidenza finanche dal Capo dello Stato¹.

Una delle possibili cause di questa frammentarietà è imputata, a ragione, dai Comitati medesimi, alla “sempre crescente prevalenza, da più legislature, della decretazione d’urgenza rispetto al totale delle leggi approvate”. Infatti, da un lato, la dinamica inflattiva della decretazione d’urgenza è senz’altro riconducibile all’esigenza del ceto politico di cercare di dare una risposta ai vari e diversificati *input* che provengono da una società sempre più disorientata dalle plurime crisi che l’attraversano, amplificate dai potenti mezzi di comunicazione istantanea² e da una marcata disintermediazione che informa i rapporti tra governanti e governati, frutto della grave crisi di legittimazione che colpisce i sistemi politici in pressoché tutte le democrazie stabilizzate.

D’altro canto, però, l’abuso dei poteri legislativi ad opera dell’esecutivo non trova un eguale riscontro nei sistemi costituzionali con cui usualmente ci raffrontiamo.

A dire il vero, in alcune democrazie si è registrato un aumento dell’impiego dello strumento normativo d’eccezione (tralasciando l’incremento dello stesso strettamente imputabile all’emergenza pandemica), riconducibile però, ed è qui il punto che si preme sottolineare, a taluni momenti della vita politico-istituzionale nei quali il rapporto tra gli organi costituzionali detenenti l’indirizzo politico è stato caratterizzato dalla mancanza di solide, o quantomeno non eccessivamente instabili, maggioranze parlamentari a sostegno dell’esecutivo in carica.

Emblematico, in tal senso, il caso della monarchia parlamentare spagnola ove oltre il 20% dei *decretos-ley* emanati è stato approvato da Consigli dei ministri guidati dal Presidente del Governo Pedro Sánchez. A questo proposito, bisogna rammentare che i tre esecutivi presieduti dal *leader* socialista (uno monocolore sorto a seguito dell’approvazione, per la prima volta nell’ordinamento iberico, della mozione di censura costruttiva, e gli altri due di coalizione), mai hanno goduto della maggioranza assoluta parlamentare e tuttora il Governo in carica è costretto a una costante e difficoltosa mediazione politico-parlamentare non solamente con gli alleati endogovernativi ma financo con quei partiti regionalisti, nazionalisti e

¹ Il Presidente della Repubblica, nella sua lettera indirizzata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del d.l. 198/2022 ha rimarcato “il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge e come questa produca difficoltà interpretative e applicative”.

² Interessante ciò che riporta S. CASSESE, *Il Foglio. Insetto*, 23 febbraio 2024, riguardo all’inefficacia che comporta una tale frenesia. A tal proposito, “la fretta che spinge ad adottare decreti-legge è poi seguita spesso da stasi attuative, perché anche i decreti-legge hanno bisogno di decreti attuativi (è stato valutato che più del 50 per cento degli atti con forza di legge rinvia a tali decreti). La normazione primaria dei 15 mesi del governo meloni richiede 316 decreti attuativi, che divengono 500 se si aggiungono quelli dei tre governi precedenti che attendono ancora di essere emanati”.

addirittura indipendentisti che garantiscono l'appoggio parlamentare esterno al prezzo di pesanti concessioni politiche ed economiche-finanziarie da parte della *Moncloa*.

Parimenti, in Francia, la maggioranza presidenziale uscente dalle urne della primavera del 2022 non ha trainato con sé una solida maggioranza parlamentare alle legislative di qualche mese dopo, conducendo il Governo, su spinta del Presidente della Repubblica Macron, a dover impiegare i potenti congegni giuridici (un esempio su tutti: il voto bloccato ex art. 44.3 della Costituzione) previsti dal testo costituzionale del 1958 per riuscire a portare a termine una riforma, quella delle pensioni, che fu al centro della campagna elettorale presidenziale e considerata dal medesimo Presidente un punto nodale del suo programma politico³. Infatti, anche il sistema semi-presidenziale d'oltralpe ha conosciuto e sta conoscendo non sottovalutabili momenti di tensione istituzionale, che accentuano la conflittualità politica e sociale, stante anche una riduzione degli spazi di azione delle Camere legislative, proprio in ragione della difficoltà del Primo ministro (e, indirettamente, del Presidente della Repubblica) di dare sostanza all'indirizzo politico difettando di una stabile maggioranza in seno all'Assemblea nazionale.

In altre parole, volgendo lo sguardo al di fuori dei confini nazionali, si può scorgere che l'abuso degli atti aventi forza di legge emanati dagli esecutivi o la forzatura di determinate regole processuali, stressando oltremodo lo spirito costituzionale, possano rappresentare elementi fisiologici qualora in un dato ordinamento gli elementi condizionanti della forma di Governo non riescano a garantire un efficiente funzionamento della stessa, valorizzando da un lato, il ruolo propulsore dell'esecutivo quale "comitato direttivo" della maggioranza parlamentare e, dall'altro, assicurando che in seno alle assemblee rappresentative si espliciti un salutare confronto tra le diverse posizioni, condizione necessaria per l'esercizio della funzione legislativa.

Sicché, appare esagerato⁴, se si prende cognizione dei numeri riguardanti i decreti-legge emanati dall'esecutivo nel nostro Paese dall'inizio della XIX legislatura, che in un contesto come l'attuale, caratterizzato da una rassicurante, quantomeno sotto il profilo quantitativo, maggioranza a sostegno del Governo, quest'ultimo abbia fatto utilizzo, ex art. 77 Cost., di quello che doveva essere, nel disegno del Costituente, uno strumento *extra ordinem* con una media mensile, al momento in cui si scrive, di quasi 3,5 decreti-legge. Ciò detto, ne consegue, senz'altro, una responsabilità da imputare alla compagine governativa *pro tempore* l'abuso della decretazione d'urgenza, stante un potenziale, per l'esecutivo, orizzonte di legislatura che non si inverava da più di un decennio, fatto esplicitato dalle medesime formazioni politiche di maggioranza. Parimenti, però, non si può (o forse più opportunamente, non si

³ Per un approfondimento completo sulle dinamiche politico-istituzionali francesi a seguito dell'approvazione della riforma delle pensioni cfr. P. PICIACCHIA, *La riforma delle pensioni in Francia: forza (e debolezza) del parlamentarismo razionalizzato nel contesto del presidenzialismo minoritario*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2023.

⁴ Sul punto si veda F. CLEMENTI in "La Stampa" del 26 maggio 2023, che pone in rilievo il problema di "un eccessivo ricorso ai decreti non giustificato da un governo stabile con una solida maggioranza in entrambe le Camere"

deve) omettere di analizzare con un approccio sistemico la fenomenologia in questione, giacché essa riveste caratteri strutturali nella nostra prassi, avendo gli esecutivi, d'ogni colore, fin dagli anni Settanta del secolo scorso, fatto degli atti aventi forza di legge il principale, se non proprio dominante, strumento di legislazione.

Sorprende quindi l'assenza, nell'attuale dibattito sulla riforma della forma di Governo, di una qualsivoglia proposta di revisione del procedimento legislativo. Infatti, il disegno di legge costituzionale governativo, ora al vaglio del Senato della Repubblica, potrebbe rappresentare l'occasione per ridefinire gli assetti e i rapporti tra Parlamento e Governo, ragionando proprio sui poteri di quest'ultimo nel realizzare l'indirizzo politico, e parallelamente riflettere attorno ad una rivitalizzazione dell'operato delle Camere.

Per quanto concerne l'indagine conoscitiva avviata, sebbene i quattro profili critici individuati⁵ concorrano congiuntamente a indebolire la già menomata centralità delle Camere, di primaria salienza risulta essere, in questa sede, l'interrelazione tra il terzo e il quarto di questi nodi problematici individuati dal programma d'indagine, ovvero sulla sempre più frequente ricorrenza di decreti-legge che, fin dalla "culla", si profilano quali provvedimenti disomogenei, stante la mancanza, appunto, di quella *ratio* dominante esplicitata dal giudice costituzionale nella pronuncia n. 22 del 2012⁶, dando linfa, in tal modo, al fenomeno del c.d. "monocameralismo alternato", con un ruolo sostanzialmente ratificatore della Camera che interviene per seconda nel procedimento di conversione. Tale espressione ben esprime, come d'altronde pone in rilievo lo stesso programma di indagine, il *modus legiferandi* che da diversi anni informa le procedure parlamentari di conversione dei decreti-legge.

Un particolare elemento di criticità individuato dai Comitati in sede congiunta pone l'accento sul carattere multisettoriale della decretazione urgenza, imputabile proprio al suo momento genetico, stante la mancanza di una "*ratio* unificatrice" del provvedimento governativo avente forza di legge. La proliferazione dei provvedimenti d'urgenza "a contenuto plurimo" *ab origine* ha condotto ad un aggravamento dell'*iter* procedurale "tipizzato"⁷⁸ e temporalmente definito qual è il procedimento di

⁵ I quattro profili di criticità individuati sono i seguenti: a) la confluenza del testo di un decreto-legge in un altro successivo ancora in corso di conversione; b) l'intreccio fra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere e, in particolare, la modifica esplicita da parte di un decreto-legge, del testo di un precedente decreto anch'esso in corso di conversione; c) la ricorrenza di decreti-legge che, *ab origine*, sono caratterizzati da un contenuto multisettoriale con conseguente allungamento dei tempi complessivi dell'esame; d) il monocameralismo alternato.

⁶ P. 3.4, *Considerato in diritto*, Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012.

⁷ La Corte costituzionale con la sentenza 113/2023 ha voluto rimarcare, come già esplicitato nelle pronunce n. 226/2019, 210/2021, 245/2022 e 6/2023, che la legge di conversione "rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a «disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico»".

⁸ Sul punto cfr. R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 7, che ricorda la *ratio* sottostante alla c.d. sequenza tipica, enunciato nella sentenza n. 22/2012, ovvero il "nesso sequenziale tra decreto-legge- la cui iniziativa è riservata al Governo, e al quale spetta altresì la definizione

conversione del decreto-legge, stante la consequenziale e fisiologica inflazione delle proposte emendative ad opera dei parlamentari (e, invero, non solo di essi)⁹, con una enorme difficoltà nell'esprimere il parere sulle proposte emendative, sia per le commissioni in sede consultiva sia per il Governo¹⁰. In aggiunta, logiche differenti regolano, nei due rami del Parlamento, diversi aspetti dell'*iter* di conversione, quali, ad esempio, il perimetro di ammissibilità¹¹ degli emendamenti o la previsione o meno di tempi per la conclusione dei lavori di conversione¹². Dunque, Camera e Senato, attraverso la codificazione nei rispettivi regolamenti parlamentari, hanno inteso plasmare la procedura di conversione dei decreti-legge in relazione alla teoria sposata circa la natura della legge di conversione di un decreto-legge¹³.

L'omogeneità si configura come un concetto giuridico indeterminato¹⁴ i cui contorni risultano difficili da afferrare e cristallizzare in rigidi ed oggettivi parametri di giudizio. Un compito sicuramente difficoltoso,

dell'oggetto- e la legge di conversione, la quale può apportare emendamenti senza alterare l'omogeneità di fondo della normativa urgente”.

⁹ Un ruolo importante nella fase di conversione lo gioca il Governo. Come afferma L. CASINI, *Il Governo legislatore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2023, p. 154, è determinate il ruolo giocato dall'esecutivo su ogni singolo emendamento, tramite gli uffici di diretta collaborazione dei ministri. Infatti, l'A. sostiene che “spesso sono gli stessi ministri a far presentare proposte emendative non «entrate» nel testo originario del provvedimento”.

¹⁰ Sulla difficoltà nell'ottenere il parere governativo si veda P. BONINI, *Alcune riflessioni sulla decretazione d'urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2023.

¹¹ N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 4, osserva come “le linee tutt'altro che omogenee seguite da Camera e Senato quanto al vaglio di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione stanno a testimoniare della difficoltà che il Parlamento, a causa delle asimmetrie del bicameralismo, incontra anche soltanto nel disegnarsi un ruolo univoco e ben definito nei procedimenti in questione”.

¹² Sulle differenze procedurali, tutt'altro che secondarie, tra i due i rami del Parlamento in tema di esame degli emendamenti ai provvedimenti d'urgenza si veda A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, il quale pone in risalto il carattere “imperfetto” del nostro bicameralismo. A tal proposito, le summenzionate divergenze procedurali tra le due camere “inducono i Governi a presentare un decreto-legge presso un certo ramo del Parlamento, potendo sfruttare, in base alle esigenze politiche del momento, la «comodità» della segnalazione degli emendamenti, la “pulizia” del testo-A oppure la «tempestività» del maxi-emendamento”.

¹³ Sulla questione si veda A. RAZZA, *op. cit.*, che riprende la ricostruzione del dibattito dottrinale operata da G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, la quale pone in luce la scelta della Camera dei deputati, ovvero la concezione funzionalistica della legge di conversione, con conseguente ampia limitazione del processo emendativo parlamentare “allo stretto indispensabile” per non alterare la *ratio* unitaria del provvedimento d'urgenza. Di converso, il regolamento del Senato ha sposato una concezione conservatrice della legge di conversione, intesa quest'ultima come “un procedimento separato ed autonomo” rispetto al decreto-legge.

Sulle letture opposte date dalle due Camere riguardo al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione si veda N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, 2017, pp. 65-86, che pone in rilievo la rilevante differenza delle due Camere circa la valutazione presidenziale sull'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, osservando come essa sia molto più severa alla Camera prevedendo quest'ultima “uno scrutinio stretto sugli emendamenti riferiti ai disegni di legge di conversione, dovendo essere dichiarati inammissibili tutti quelli che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge”. A tal proposito, invece, il Senato, non distinguendo “tale valutazione da quella che si ha sugli emendamenti riferiti agli ordinari progetti di legge” non pone alcun freno ai decreti *omnibus*”.

¹⁴ Sull'indeterminatezza del concetto e sul suo carattere prettamente relazionale, P. CARNEVALE, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2016.

al quale la Corte costituzionale, in modo progressivo, ha prestato attenzione al fine di cercare di ricondurre al testo costituzionale le prassi degenerative degli ultimi lustri.

L'opera di concretizzazione dello scrutinio di omogeneità del giudice costituzionale è consistita nell'adoperare, quale parametro di riferimento per valutare la coerenza complessiva del provvedimento d'urgenza, il profilo teleologico di quest'ultimo. Parimenti, l'opera di "funzionalizzazione"¹⁵ operata dalla Corte nei riguardi della legge di conversione risponde alla medesima logica di rintracciare una *ratio* unitaria tra le disposizioni inserite in sede parlamentare e quelle previste *ab origine* dal decreto-legge.

La funzione di garanzia espletata dal supremo organo di giustizia costituzionale, assieme a quella giocata "a caldo"¹⁶ dal Capo dello Stato nell'emanare, prima, il decreto-legge e nel promulgare, dopo, la relativa legge di conversione, se da un lato, non di rado, hanno l'effetto di porre un freno alle degenerazioni più "insopportabili" compiute dagli organi di indirizzo politico, dall'altro non si sono rivelate risolutive nel ricondurre la decretazione d'urgenza al rispetto del dettato costituzionale.

A tal proposito, se da un lato risulta pacifico il successo dell'intervento del 1996¹⁷ del giudice costituzionale nel porre fine alla pratica della reiterazione dei decreti, dall'altro appaiono discordanti dalle attese gli effetti prodotti nella prassi in seguito a questa pronuncia. Pare, infatti, difficile non notare che gli esecutivi, al fine di ossequiare il termine per la conversione sancito dalla Legge fondamentale, abbiano eluso il divieto di cui sopra tramite procedure unanimemente condannate in dottrina. Il riferimento è, ovviamente, alla posizione della questione di fiducia sul maxiemendamento governativo o il "caricamento" sul decreto-legge *ab origine* di disposizioni attinenti a differenti materie, rendendo complicata, se non impossibile, una valutazione di merito da parte delle Camere¹⁸, e in specie, delle commissioni sulle proposte modificative del provvedimento d'urgenza¹⁹.

¹⁵ Per un'analisi fortemente critica della teoria della sequenza tipica e del nesso di interrelazione funzionale si veda G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2012.

¹⁶ Come osserva P. CARNEVALE, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, *cit.*, p. 9, la "prossimità dell'intervento presidenziale rispetto all'adozione del decreto-legge, piuttosto che irrobustire il controllo del Capo dello Stato, ha finito per svuotarlo, trasformandolo in altro da sé. Non è tanto la maggiore pressione politica connessa a quella contiguità, quanto soprattutto l'affermarsi della prassi [...] dell'invio al Presidente del testo del decreto prima (cinque giorni precedenti l'esame da parte del Consiglio dei Ministri) della sua approvazione da parte dell'organo collegiale di governo, al fine di poterne acquisire (e semmai accogliere) le eventuali osservazioni. Insomma, la vicinanza [...] ha esercitato una forza attrattiva nei confronti dell'azione presidenziale attirandola nell'area della decisione, trasformando così il Capo dello Stato in una sorta di co-autore dell'atto, con la conseguenza di disinnescare la sua funzione di controllo in senso proprio".

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 360 del 1996.

¹⁸ Come posto in evidenza da P. BONINI, *op. cit.*, p. 175, complice anche il ritardo governativo nell'espressione dei pareri sugli emendamenti, "al fenomeno del c.d. monocameralismo di fatto" si affianca quello "che potrebbe definirsi monosedismo di fatto, vale a dire la circostanza che i lavori si svolgono non già presso una sola Camera, bensì anche presso solo una sede di esame all'interno di quella stessa Camera: vale a dire la Commissione, con esclusione, *de facto*, per l'avvicinarsi allo scadere del termine di efficacia del decreto-legge, dell'Assemblea".

¹⁹ GIU. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 12, afferma che a seguito della sentenza assunse un atteggiamento di generale tolleranza, sia pure con diverse sfumature di "severità" a seconda del caso".



Inoltre, anche qualora, come accade alla Camera dei deputati, non si faccia più ricorso alla dannosa pratica del maxiemendamento, la distorsione del corretto procedimento legislativo è comunque sancita dalla posizione della questione di fiducia sul testo predisposto dalle commissioni²⁰.

L'”appetibilità” della decretazione d’urgenza quale strumento di legislazione per esecutivi che rispetto agli omologhi europei, difettano di congegni che possano favorire una celere ed equilibrata realizzazione del programma di governo (per esempio strumenti come il voto a data certa ma anche prerogative del capo del Governo come la revoca dei ministri), e il carattere necessariamente precario del decreto-legge, con consequenziale ritrosia del Capo dello Stato nell’esercitare il controllo in sede di promulgazione, complicano il tentativo di perimetrazione sulla decretazione d’urgenza che il giudice costituzionale ha tentato di realizzare tramite una giurisprudenza che, lungi dal rappresentare un monolite, è stata, in materia, “complessa e articolata”²¹.

La lettura dei dati offerti dal Servizio studi della Camera dei deputati²² permette di quantificare la fenomenologia in questione. Al 13 marzo 2024, nella XIX Legislatura, ammontano ad 107 leggi le leggi ordinarie approvate dalle Camere. Di tale *stock* legislativo soltanto poco più del 25% è di iniziativa parlamentare²³. Inoltre, l’esecutivo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia per quasi un terzo delle leggi ordinarie approvate.

Per quanto concerne strettamente la decretazione d’urgenza, i decreti-legge emanati dall’esecutivo ammontano a 57, ossia, mediamente, 3,3 al mese. Ben 47 sono le leggi di conversione di decreti-legge, ovvero il 44% del totale delle leggi approvate.

Il “monocameralismo alternato” è certificato dal fatto che dei 42 giorni mediamente necessari per concludere l’*iter* di conversione, 34 si svolgono nella prima Camera ove viene assegnato il disegno di legge governativo di conversione mentre solo una settimana è il tempo medio di esame nella seconda. Nella totalità dei casi, è stata sufficiente una sola lettura in ciascun ramo del Parlamento.

Se già la constatazione dello *status* di spettatrice della seconda camera desta preoccupazione, la lettura dei dati certifica anche la totale marginalizzazione dell’Assemblea dall’*iter* di conversione.

²⁰ Si veda, sul punto, V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in Il Filangieri. Quaderno, 2017, p. 113, che pone in rilievo la differente scelta compiuta dalle due camere. Mentre, infatti, alla Camera dei deputati, “le commissioni formano un proprio testo anche sui decreti-legge”, al Senato, le commissioni “non formano un loro testo sui decreti-legge e allora il Governo utilizza il maxiemendamento, che assembla e riproduce i singoli emendamenti approvati nelle Commissioni stesse”.

²¹ In questi termini, A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Consulta online*, n. 1, 2017.

²² Camera dei deputati, Servizio Studi, XIX legislatura, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 13 marzo, 2024, [consultabile qui](#).

²³ Tra l’altro, trattasi spesso di argomenti di rilevanza minore (o comunque considerati tali dall’esecutivo e dalla maggioranza parlamentare). Di ciò è testimone il fatto che il tempo di esame medio dei progetti di iniziativa parlamentare ammonta a 212 giorni a fronte dei 148 per i disegni di legge governativa (esclusi, ovviamente, quelli di conversione dei decreti-legge che hanno il limite dei sessanta giorni).

Dei 1552 emendamenti approvati nel corso della conversione (tutti in prima lettura), il 94 % è stato approvato in commissione. Ma non basta, perché a fotografare le distorsioni di cui è vittima l'intero processo parlamentare di conversione, vi è la presa di cognizione che, per tre quinti dei 48 decreti convertiti²⁴, il Governo ha fatto ricorso alla posizione della questione di fiducia in almeno un ramo parlamentare.

Quel che ne deriva è un procedimento di conversione il cui perno è rappresentato dalla commissione in sede referente della Camera in cui l'esecutivo presenta il disegno di legge di conversione, unica vera sede ove effettivamente viene istruito il provvedimento d'urgenza. Un *iter* nel quale, stante la presenza progressiva di provvedimenti geneticamente multisettoriali, vengono presentate numerose proposte emendative che, nel poco più di un anno e mezzo di questa legislatura, si sono tradotte in aumento medio, rispetto al testo base, di 34 commi e di 4340 parole.

In definitiva, un circolo vizioso che vede l'esecutivo servirsi della "potenza" dello strumento di cui all'art. 77 Cost., strumento sempre più caratterizzato, *ab origine*, da un contenuto plurimo, cui segue fisiologicamente, nella fase di conversione, un numero elevato di proposte emendative, una conseguente compressione dei tempi di istruttoria e di dibattito, l'oggettiva impossibilità, in talune occasioni, per le commissioni in sede consultiva di esprimere il proprio parere, la totale marginalizzazione dell'Aula e ultimo, ma non ultimo, l'ulteriore intervento del *dominus* dell'intero processo, ovvero il Governo che pone la questione di fiducia sul testo della referente.

2. Tra "palese estraneità" e "evidente mancanza": il complicato cammino della Corte costituzionale nell'esegesi del concetto di omogeneità

La giurisprudenza costituzionale sulla decretazione d'urgenza è stata oggetto, negli ultimi anni, di ampia indagine in sede dottrinale, ove si sono posti in risalto, da un lato, lo sforzo del giudice costituzionale di conferire effettività al sindacato teorico sui presupposti legittimanti dei provvedimenti d'urgenza, dall'altro, alcuni meritori interventi su talune pratiche fortemente distorsive (su tutti, quello relativo al divieto di reiterazione negli anni Novanta del secolo scorso). Parimenti, in tale sede, si sono posti in luce i punti di arresto di una evoluzione giurisprudenziale tuttora *in fieri*, contrassegnata da diversi *revirement* del giudice costituzionale che, sebbene nel tempo abbia affinato la sua teorica sul tema in questione, quest'ultima pare abbia sortito i suoi effetti applicativi solamente su di un segmento dell'intero processo della decretazione, quello della legge di conversione.

²⁴ Sono 6 i decreti-legge decaduti in seguito ad abrogazione. Come però osserva il Servizio Studi, "il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare, in altri provvedimenti".

Da qui la difficoltà di condurre un effettivo scrutinio concernente i requisiti di “straordinaria necessità e urgenza”, con tutto ciò che ne consegue anche sul contenuto medesimo del decreto-legge. A tal proposito, il giudice costituzionale, non è, fino ad ora, riuscito a stabilire dei criteri se non univoci quantomeno riconoscibili per la verifica del corretto utilizzo del decreto-legge, ed ha adoperato il criterio dell’omogeneità, coniugandolo sotto il profilo teleologico (la c.d. “ratio dominante), circostanza, però, che ha condotto il giudice costituzionale proprio sul terreno che voleva ad ogni costo evitare, ossia dare la parvenza (e, probabilmente, non solo quella) di compiere valutazioni di tipo “politico”. Ma soprattutto ha incentivato l’esecutivo all’adozione di provvedimenti *ab origine* multisettoriali, *rectius*, come li definisce la Corte stessa, “a contenuto plurimo” (*Nomen omen?*).

In un’epoca nella quale non v’è dubbio su quale sia l’organo di indirizzo politico da rivitalizzare, tutto questo non rischia di aggravare ulteriormente la marginalizzazione dell’organo rappresentativo e, al contempo, rafforzare la “centralità” dell’esecutivo?

In ogni caso, le risposte devono arrivare dalle sedi della politica e non dal Palazzo della Consulta, cercando di ragionare intorno a soluzioni di “sistema” perché sistematiche sono le implicazioni che porta con sé l’annosa questione della decretazione d’urgenza.

Lo spartiacque rappresentato dalle pronunce n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008²⁵ nelle quali, per la prima volta, il giudice costituzionale sanzionò delle disposizioni contenute in un decreto-legge per mancanza dei presupposti di adozione, inaugurò una stagione di intenso dibattito politico e dottrinale, tutt’oggi non ancora sopito, circa l’effettività che uno scrutinio sulla “evidente mancanza” di tali requisiti legittimanti avrebbe potuto rivestire nella prassi, stante l’assenza di espliciti e predicibili parametri elaborati dalla Corte per compiere la sua attività esegetica e data la logica sfumata che è connaturale ad un concetto come quello di omogeneità²⁶.

A tal riguardo, sebbene il giudice costituzionale abbia ricordato che l’omogeneità del provvedimento d’urgenza non integri un obbligo costituzionale, ha però statuito²⁷ che, in modo “opportuno”, il legislatore ordinario ha previsto tale requisito al comma 3 dell’art. 15 della legge n. 400/88^{28,29}.

²⁵ Sul punto si vedano L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?* In *Amministrazione in cammino*, 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Il Foro italiano*, 2007; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.

²⁶ S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d’urgenza. Verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *Forum quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, p. 9, afferma che è proprio dalla sentenza 171/2007 che la Corte costituzionale comincia ad intendere l’omogeneità come “il farmaco più efficace contro la cronicizzazione della malattia”, ponendo tale requisito una qualità essenziale dapprima del decreto e in seguito della legge di conversione.

²⁷ P. 3.3, *Considerato in diritto*, Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012.

²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 196/2004.

²⁹ Nella pronuncia n. 22 del 2012 la Corte tornerà sulla questione statuendo che il comma 3 dell’art. 15 della l. 400/88 nel prevedere che il contenuto del decreto-legge deve essere “specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”, pur non

In seguito, con la commentatissima sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale, precisando la natura di tale criterio, ha inteso l'omogeneità come “parametro di valutazione di secondo livello”³⁰, funzionale ad indagare la sussistenza dei presupposti legittimanti e il potere legislativo di conversione, attraverso “l'intrinseca coerenza dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero funzionale e finalistico” che deve caratterizzare le norme del provvedimento d'urgenza. Dunque, per la Corte tale coerenza, nei termini specificati, è intimamente collegata al riconoscimento dell'esistenza “dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.” dei quali viene a delinarsi come un logico corollario. Sicché, un eventuale inserimento di norme eterogenee “all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico” tra la valutazione fatta dall'esecutivo circa lo stato di urgenza che necessita un intervento normativo e, appunto, tali “provvedimenti provvisori con forza di legge”.

Quest'ultimo punto, ad esempio, è decisivo per comprendere proprio la valutazione che il giudice costituzionale compie riguardo ai c.d. decreti “milleproroghe”³¹. A tal proposito, l'individuazione del *telos* di un provvedimento articolato e complesso quale il “milleproroghe” è funzionale ad evitare che il provvedimento d'urgenza d'emanazione governativa non sia una mera “congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale”.

Ovviamente, tale scrutinio di costituzionalità si applica a qualsiasi decreto-legge, posto che ormai la complessità e la corposità dei provvedimenti d'urgenza non sono caratteristiche solamente dei decreti contenenti proroghe di termini, ma connotano una grande quantità degli atti ex. art. 77 Cost.

Da tale teoria si possono cogliere delle evidenti ricadute pratiche nell'opera esegetica del giudice costituzionale, ma in un senso opposto a quanto auspicato pressoché unanimemente in dottrina.

In tal senso, alla concezione della necessaria unitarietà del decreto-legge non ha corrisposto un puntuale scrutinio sui limiti che la norma costituzionale impone, con la conseguenza di non riuscire a frenare, né quantitativamente, né “qualitativamente” la decretazione d'urgenza, esercitando un lasco controllo, privo di predicibilità, circostanze corroborate dal fatto che il giudice costituzionale è andato spesso alla ricerca

avendo rango costituzionale, “costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento”.

³⁰ S. DI MARIA, *op. cit.*, p. 10.

³¹ Proprio nella sentenza 22/2012 la Corte ha indicato che i c.d. decreti milleproroghe “sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo o dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti- pur attinenti ad oggetti e materie diversi- che richiedono interventi regolatori di natura temporale”.

di tutti quegli elementi che potessero condurre ad evitare una declaratoria di incostituzionalità,³² come, ad esempio, i lavori preparatori della legge di conversione.³³

Già a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, il giudice costituzionale aveva avvertito che solamente le ipotesi di “evidente mancanza” dei requisiti della necessità e dell’urgenza possono condurre la Corte a giustificare una pronuncia di illegittimità. Evidente mancanza riscontrata poi, per la prima volta, nella commentatissima sentenza n. 171 del 2007 nella quale, però, si badi, è stata annullata, per carenza dei presupposti, una singola norma del decreto-legge e non quest’ultimo nella sua interezza. Ampiamente scandagliata in dottrina è stata, a tal riguardo, la “timidezza”³⁴ della Corte costituzionale nell’approcciarsi alla summenzionata verifica dei presupposti, stante il timore del giudice costituzionale di non “sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento”³⁵ in sede di conversione, non potendosi tollerare solamente i casi in cui l’esecutivo abbia agito in carenza di potere, adoperando illegittimamente lo strumento di cui all’art. 77 Cost. in difetto, appunto, dei presupposti ivi indicati.

Non sorprende che la Corte abbia quindi predisposto un armamentario argomentativo funzionalmente orientato a ridurre drasticamente le possibilità che siffatto scrutinio possa condurre a una declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute in un decreto-legge multisettoriale³⁶. A tal fine, la motivazione dell’adozione del provvedimento d’urgenza si può rinvenire nel preambolo del medesimo, nella relazione che l’esecutivo predispose e allega al disegno di legge che presenta alle Camere, al contesto

³² C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, p. 237, n. 3, 2022, a tal proposito, mette in luce “il notevole sforzo argomentativo impiegato dai giudici costituzionali per riscontrare la sussistenza dei presupposti” nella sentenza n. 8/2022. La Corte chiamata a pronunciarsi su una norma (art. 23.1) del d.l. 76/2020, convertito, con modificazioni, nella l. 120/2020, ricostruisce “la genesi della disposizione sottoposta a scrutinio” (il reato di abuso d’ufficio). Il decreto-legge in questione si qualifica, come nota l’A., senz’altro, come un provvedimento eterogeneo nel quale la *ratio* del provvedimento “viene individuata non solo a partire dagli ordinari indici, quali il preambolo e i lavori preparatori”, ma anche, come argomenta la Corte medesima, “dalle dichiarazioni ufficiali che ne hanno accompagnato l’approvazione”. Ne deriva, “come spesso accade, una motivazione non poco ampia” per giustificare l’intervento governativo. Con specifico riguardo alla norma censurata, non riscontrando alcun collegamento tra essa e il titolo del provvedimento, né tra essa e il preambolo, la Corte ha “buon gioco a richiamare le ragioni di contesto (le c.d. paura della firma e burocrazia difensiva) quale ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente”, e di tal maniera, non ritenere “palesamente estranea alla traiettoria finalistica portante del decreto”.

³³ Si veda, ad esempio, l’ordinanza n. 72/2015 nella quale la Corte ha fatto riferimento ai lavori preparatori della legge di conversione per dichiarare la coerenza di una norma (art. 21, comma 5, del d.l. 98/2011) con lo scopo generale del provvedimento d’urgenza consistente nella stabilizzazione finanziaria.

³⁴ A. CELOTTO, *Controlli sul decreto-legge*, *Libro dell’anno del Diritto*, Enciclopedia Treccani, 2016. L’a. afferma che “stando alla forma dell’impianto costituzionale, la sussistenza di «casi straordinari di necessità e urgenza» rappresenta una valutazione squisitamente politica effettuata dal Governo in sede di adozione del decreto-legge, verificata dal Presidente della Repubblica all’atto dell’emanazione e suggellata dal Parlamento in sede di conversione.

³⁵ Corte costituzionale, p. 3 *Considerato in diritto*, sentenza n. 398 del 1998”.

³⁶ Sul punto si veda C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 230, che afferma che la Corte “valuta l’oggettiva esistenza dei presupposti, in modo più o meno effettivo, solamente quando si tratta di riconoscerla positivamente ed escludere, quindi, il vizio di costituzionalità”.

normativo nel quale il decreto-legge viene ad operare³⁷. Tutto ciò, evidentemente, è funzionalmente proteso a concretizzare il sintagma che la Corte impiega (“un largo margine di elasticità”) con riferimento all’interpretazione del disposto costituzionale che impone la sussistenza degli “straordinari casi di necessità e d’urgenza” quali condizioni necessarie per esercitare, seppur provvisoriamente, il potere dell’esecutivo di emanare norme primarie. Una formula, quella scelta dal Costituente, sicuramente lungimirante, anche e soprattutto, alla luce delle plurime crisi degli ultimi decenni che pongono in discussione la medesima espressione “emergenza”, e che però, allo stesso tempo, mette in evidenza l’abuso della decretazione d’urgenza di cui tutti gli esecutivi si sono resi partecipi. Perché se è vero che le fattispecie che richiedono un intervento governativo urgente sono e possono essere plurime, e che quindi in relazione ad esse “non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi”³⁸, appare fuori discussione che troppo spesso il Governo abbia impiegato tale fonte per effettuare riforme di carattere ordinamentale³⁹ ovvero per introdurre o modificare norme in materia penale cavalcando l’onda emotiva di parte dell’opinione pubblica (si pensi ai d.l. n. 162/2022 e 20/2023, noti, rispettivamente, come “*decreto rave*” e “*decreto Cutro*”), tendenza d’altronde confermata proprio dalla quantità di decreti-legge *ab origine* a contenuto multiplo.

La Corte costituzionale, da tempo, dimostra di voler preservare “l’ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all’art. 72, primo comma, Cost.”, evitando quindi “deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della legge ordinaria”, argomentazioni ribadite, da ultimo, nella sentenza n. 215 del 2023. A tal proposito, la teoria del nesso di interrelazione funzionale e, quindi, della legge di conversione quale legge funzionalizzata e tipizzata, ha condotto indubbiamente a dei risvolti positivi, come dimostrato dalle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di disposizioni inserite nell’*iter* di conversione per violazione del requisito della omogeneità (il primo caso con sentenza n. 22 del 2012; da ultimo la pronuncia n. 215 del 2023), le quali costituiscono un potente incentivo verso una più severa valutazione circa l’ammissibilità delle proposte emendative da parte dei Presidenti di Assemblea.

Un medesimo discorso, di converso, non si può pronunciare per quanto attiene all’efficacia della giurisprudenza costituzionale nel contenere la fenomenologia dei provvedimenti d’urgenza viziati *ab origine*. Infatti, sebbene il giudice costituzionale abbia da tempo escluso l’efficacia sanante della legge di

³⁷ A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, cit., nel porre in luce codesti elementi che informano lo scrutinio di costituzionalità, evidenzia la ritrosia del giudice costituzionale, figlia della “tradizionale cautela con cui la Corte costituzionale ha preso in esame i gangli nodali del rapporto Parlamento-Governo in tema di fonti”, impiegando, a tal fine, i parametri delineati dagli artt. 76 e 77 della Costituzione “con grande cautela, facendovi ricorso solo nei casi di violazioni assai gravi e/o a lungo ripetute (come proprio la reiterazione), ma preferendo per il resto non interferire su questo profilo del «circuito politico»”.

³⁸ Corte costituzionale, p. 4, *Considerato in diritto*, sentenza n. 171 del 2007.

³⁹ Si veda, al riguardo, Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 2013.

conversione⁴⁰, sposando un indirizzo funzionale a dotare di effettività lo scrutinio di costituzionalità su un provvedimento, il decreto-legge, che viene configurato dal dettato costituzionale come precario, ha però precisato, come già esposto in precedenza, che solamente l’“evidente mancanza” dei requisiti di necessità ed urgenza possa condurre la Corte a espungere la norma censurata dal provvedimento d’urgenza.

Al riguardo, tale lo scrutinio orientato a sanzionare tale “evidente mancanza” ha seguito un doppio binario. Dapprima, a partire dalle pronunce che tanto avevano fatto sperare in dottrina⁴¹ circa un effettivo scrutinio sui presupposti (n. 171/2007 e n. 128/2008), si è condotta la valutazione sul suddetto vizio “alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata”. Ciò che ne è derivato è stata la costruzione di un test incentrato sul requisito dell’omogeneità delle disposizioni del decreto-legge, allo scopo, appunto, di testare i requisiti della necessità e dell’urgenza, verifica che sarà poi in seguito affinata con la costruzione ermeneutica che il giudice costituzionale effettuerà con la sentenza n. 22 del 2012. Da qui, la valutazione dell’atto avente forza di legge, unitariamente considerato, la cui urgenza delle

⁴⁰Si v. Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 1995. Al riguardo, sarebbe rimasta confinata per lo più al piano teorico la sindacabilità dei presupposti del decreto-legge ove si fosse continuata a sostenere l’efficacia sanante della legge di conversione. Come affermano A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 6, stante i 60 giorni di vigenza del decreto-legge, il giudice costituzionale non riusciva ad intervenire in un lasso di tempo così ristretto, dovuto, da un lato, “all’inevitabile dilatazione temporale dell’accesso incidentale, e dall’altro, dalle “strette sostanziali del ricorso in via principale delle regioni ed infine dall’assenza di un ricorso diretto individuale”.

Sembra utile, a tal fine, riportare un passaggio della Corte concernente le implicazioni sulla forma di governo della teorica dell’efficacia sanante (p.5 *Considerato in diritto*, sentenza n. 171/2007): “nella disciplina costituzionale che regola l’emanazione di norme primarie viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l’avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie. Inoltre, se si ha riguardo al fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e si considera che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità, si deve concludere che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto, non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso”.

⁴¹ A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, cit., afferma che “comporta una sottile emozione leggere la sentenza con cui la Corte costituzionale- per la prima volta- ha dichiarato incostituzionale un decreto-legge per mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza”. Così P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge (sentt. nn.171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 2008: “ho la netta sensazione che si tratti di una scelta senza ritorno o, quantomeno, che ce ne siano tutte le condizioni”. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, cit., p. 1, sostenne che “la Corte aveva dato l’impressione di essersi in qualche modo chetata, di aver raggiunto insomma un punto complessivamente appagante di equilibrio al piano dei rapporti tra diritto costituzionale e politica”. Si vedano anche R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro.it*, 2007; F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto-legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte costituzionale passa alle vie di fatto*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2007.

disposizioni ivi contenute è valutata alla stregua della “natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire”.

Dunque, per saggiare la palese estraneità, con riguardo soprattutto al profilo finalistico del provvedimento d’urgenza, il giudice costituzionale prende in considerazione il collegamento formale delle disposizioni censurate con il titolo del decreto-legge, con il suo preambolo, la relazione al disegno di legge di conversione, oltre che elementi di più ampio contesto quali i lavori preparatori della legge. In sostanza, quello che emerge da differenti pronunce è l’azione di rintracciamento del profilo teleologico al fine di evitare la declaratoria di incostituzionalità, servendosi, quale prova della sussistenza della predetta *ratio*, finanche delle dichiarazioni ufficiali (dei membri della compagine governativa) che ne hanno accompagnato l’approvazione⁴². Sicché, teoricamente, la palese estraneità, come evidenziato in dottrina⁴³, rassomiglia a quella “evidente mancanza” che il giudice costituzionale esige per ritenere viziata l’adozione del provvedimento governativo emergenziale, trovando legittimazione, entrambe le locuzioni, nella logica del *self-restraint* della Corte. Una logica però, che nella prassi, produce esiti divergenti, essendo quantitativamente di molto superiori le dichiarazioni di incostituzionalità per le norme introdotte in sede di conversione.

Vi è poi un secondo percorso argomentativo intrapreso dal giudice costituzionale con la sentenza n. 93 del 2011, al fine di “sganciare”⁴⁴ la verifica condotta sulla sussistenza dei requisiti ex art. 77 Cost. dal parametro dell’omogeneità. Infatti, una nuova espressione si affianca ai casi di “evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza”. Trattasi della “manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione” che viene così ad integrare la fattispecie di declaratoria di incostituzionalità per vizio dei presupposti di adozione dei decreti-legge. Tale sindacato si propone di valutare oggettivamente l’esistenza dei presupposti di adozione⁴⁵, quale può essere, a titolo esemplificativo, la necessità di attuare

⁴² C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, cit., p. 236.

⁴³ D. CHINNI, *La probatio diabolica della “evidente mancanza” dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n.149 del 2020*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020.

⁴⁴ A tal proposito, sembra utile riportare le questioni poste da A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 giugno 2007, “siamo infatti sicuri che l’eterogeneità□ sia sempre testimonianza della “ordinarietà□” del caso e, per ciò□ stesso, della carenza di potere del Governo, così come, all’opposto, la omogeneità□ ne attesti la straordinarietà□? Come escludere che siano proprio le norme “altre” a mostrarsi incongrue (irragionevoli) rispetto allo stato delle cose, anziché quella oggetto del sindacato di costituzionalità□?”

E ancora. Forse, potrebbe pure distinguersi tra una mancanza (sia o no “evidente” ...) di omogeneità□ *originaria*, imputabile dunque all’atto del Governo, ed una *sopravvenuta*, dovuta ad eventuali emendamenti introdotti nella sede parlamentare”.

⁴⁵ Cfr. D. CHINNI, *La probatio diabolica della “evidente mancanza” dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n.149 del 2020*, cit.

il diritto eurounitario⁴⁶. Quello che deve emergere è la “giustificazione sostanziale”⁴⁷, non potendosi, come rimarcò la medesima Corte in una precedente pronuncia, sostenere l’adozione dello strumento ex art. 77 Cost. con “un’apodittica enunciazione dell’esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta”⁴⁸.

L’importanza di isolare il vizio dei presupposti dal test di omogeneità è importante, dapprima sotto un profilo concettuale. A tal riguardo, come fu posto in evidenza da autorevole dottrina prima della pronuncia della Corte del 2011, “il punto importante, per quanto non sempre tenuto nel conto dovuto, è quello della omogeneità (e del suo opposto, la eterogeneità), essendo un attributo relazionale, dal momento che ad essere «spuria» è astrattamente possibile che sia la norma impugnata rispetto alle restanti, elevate dunque al rango di *tertium*, ma anche alla rovescia, queste in rapporto a quella”⁴⁹. Da cui l’illuminante quesito: “siamo infatti sicuri che [...] l’omogeneità attesti la straordinarietà?”⁵⁰.

Qui, se si vuole, è emersa con ancora più nitidezza quell’operazione di *self-restraint* del giudice costituzionale, ansioso, comprensibilmente dal suo punto di vista, di scivolare nel friabile terreno della valutazione politica, come è emerso, ad esempio, nella sentenza n. 8 del 2022 ove la Corte ha fatto uso di elementi extraprocessuali, per sanare la negligenza dell’esecutivo nel motivare adeguatamente l’adozione dell’atto, prendendosi il rischio⁵¹, in questo caso sì, di compiere valutazioni di tipo politico. Quel che ne consegue è lo slittamento del “baricentro di questo onere”⁵² di motivazione, il quale viene ad essere localizzato sempre più nel palazzo della Consulta, allontanandosi non solo (e non tanto) da Palazzo Chigi, ma dalle stesse Camere elettive, che sembrano abdicare a quella funzione di controllo, che, in un’epoca in cui è drasticamente ridotta la funzione legislativa esercitata dalle stesse, dovrebbe, di converso, essere rafforzata.

In definitiva, la ricerca “*whatever it takes*” di quella “*ratio dominante*” (emblematica, al riguardo, la pronuncia n. 149 del 2020) corre il rischio di rivelarsi per il giudice costituzionale un’eterogenesi dei fini, in un’opera di giustificazione del contenuto plurimo *ab origine* del decreto-legge adottato in carenza di

⁴⁶ Anche se, come precisa D. CHINNI, *op. cit.*, p. 16, l’adozione del decreto deve trovare giustificazione “non nella mera inattuazione o apertura, anche se possibile, di una procedura d’infrazione, ma in circostanze diverse e ulteriori che rendano indifferibile l’adeguamento della legislazione italiana alla normativa europea”.

⁴⁷ C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 239.

⁴⁸ P. 6, *Considerato in diritto*, Corte costituzionale, sentenza n. 171 del 2007.

⁴⁹ A. RUGGERI, *op. cit.*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Così C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 241, “Altrimenti quando la questione di legittimità costituzionale avrà ad oggetto una disposizione di un decreto *omnibus* e per la quale siano rinvenibili ragioni, pur in assenza di un’adeguata motivazione del Governo, per ritenere sussistente la necessità e l’urgenza del provvedere, il controllo di legittimità costituzionale rischierà di rivelarsi poco efficace”.

⁵² C. DOMENICALI, *A chi spetta l’onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 238.

chiari presupposti legittimanti, scaricando sull'*iter* di conversione diversi problemi⁵³, *in primis* la compressione dei tempi di discussione e di pronuncia dei pareri, unica sede, per di più, ove realmente viene sanzionata l'eterogeneità⁵⁴ delle norme censurate da parte del giudice costituzionale.

Prendendo a prestito un istituto centrale dei campi amministrativo e privatistico (il principio di conservazione degli atti giuridici), si può affermare che lo sforzo della Consulta nel “conservare il decreto-legge ab origine a contenuto plurimo” è testimoniato dall'evidenza che ci pone una realtà nella quale “pur a fronte di una prassi assai distante dal disegno costituzionale, fino ad ora, non ha mai annullato un intero decreto per carenza dei presupposti”⁵⁵, dando sostanza a chi, in dottrina, ha definito tale scrutinio come “rapsodico”⁵⁶.

Appare chiaro che il sindacato del giudice costituzionale nei riguardi del decreto-legge, quindi, cammina su un filo in tensione cercando di contemperare da un lato, lo scrutinio sulla “palese estraneità”, e dall'altro, la teoria del nesso funzionale⁵⁷. Meno chiara risulta invece la sproporzionata severità con cui è condotto il sindacato delle disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al decreto-legge, uno

⁵³ Come afferma S. DI MARIA, *op. cit.*, p. 10, “impossibile diventa formulare un giudizio di omogeneità sugli emendamenti quando il decreto a cui si riferiscono nasce già privo di omogeneità: è multisettoriale, per usare un eufemismo”.

⁵⁴ Come nota P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*, in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014, p. 11, “evidenziare il divario esistente fra i due requisiti pure accomunati dallo stesso nomen, si potrebbe osservare che la disomogeneità del decreto-legge, ove convertito, non dovrebbe trasferirsi alla legge di conversione, determinandone parimenti l'eterogeneità, ogniqualvolta quest'ultima si limiti a convertire senza modifiche o con modifiche non esulanti l'ambito dei rapporti incisi dalla normativa ex decreto. In pratica, una conversione omogenea di un decreto disomogeneo”.

⁵⁵ A. CELOTTO, *Controlli sul decreto-legge, Libro dell'anno del Diritto*, Enciclopedia Treccani, 2016.

⁵⁶ Così D. CHINNI, *La probatio diabolica della “evidente mancanza dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n.149 del 2020, cit.*, p. 18, “il sindacato concreto sui vizi della decretazione d'urgenza diventa rapsodico, orientato più dalle circostanze e dalle sensibilità del momento che da criteri definiti e stabili che possano rendere non del tutto imprevedibile la decisione del giudice delle leggi”.

⁵⁷ A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010), cit.* “tanto nel caso di eterogeneità del contenuto quanto (e più ancora) in quello di eterogeneità dell'oggetto la legge, per questa sua parte, cessa di essere propriamente di «conversione», vale a dire una legge tipizzata nella competenza, per commutarsi in una legge “comune” a tutti gli effetti”.

“strabismo”⁵⁸ difficilmente giustificabile, posto che, ormai, anche gli organi di garanzia⁵⁹ condividono l’effetto distorsivo⁶⁰ “a cascata”⁶¹ generato dal provvedimento d’urgenza *ab origine* a contenuto plurimo. Arrivati a tal punto, probabilmente bisogna prendere cognizione che se tale iato tra scrutinio teorico e scrutinio pratico non può essere efficacemente contenuto dall’organo di giustizia costituzionale, il quale, com’è sembrato emergere dalle considerazioni svolte dalla sua giurisprudenza in materia “non lascia concreti spazi di razionalizzazione e di predicibilità”⁶², appare non più procrastinabile una riflessione complessiva sulle dinamiche che alterano, da decenni, in modo così massiccio la sistematica delle fonti del diritto e con essa la forma di governo parlamentare.

3. La sentenza n. 215 del 2023 quale esemplificazione del successo della teoria della legge di conversione “funzionalizzata”

L’efficace applicazione della teoria della legge di conversione quale atto funzionalizzato alla stabilizzazione del provvedimento d’urgenza governativo è confermata da una recente pronuncia del giudice costituzionale.

Il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale denunciando, tra le altre cose, che l’art. 54-ter, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021⁶³, come

⁵⁸ L’espressione è di P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa, cit.*, che nota come il sindacato operato alla stregua dell’omogeneità, “tutto incentrato sulla legge di conversione emendativa, assicura un privilegio alla fonte governativa e, per conseguenza, uno sbilanciamento nei rapporti fra Esecutivo e Legislativo tutto a favore del Governo normatore”.

⁵⁹ Nel mettere in luce le “traiettorie divergenti” seguite dal Capo dello Stato e dalla Corte costituzionale sulla decretazione d’urgenza e, in particolare, proprio sul parametro dell’omogeneità, M. FRANCAVIGLIA, *Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d’urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022*, in *Consulta online*, n. II, 2022, p. 1014, afferma, tuttavia, che vi è “un punto di caduta” comune tra i due organi di garanzia. Infatti, entrambi condividono che “è la configurazione dei contenuti e delle finalità dell’atto normativo urgente da parte del Governo il terreno nell’ambito del quale risulta necessaria un’inversione di tendenza radicale, ma un simile passaggio ne implica un altro ancor più importante e difficile, vale a dire l’abbandono del decreto-legge quale strumento normativo funzionale all’ordinaria gestione dell’indirizzo politico dell’Esecutivo”.

⁶⁰ Si veda sul punto S. DI MARIA, *op. cit.*, la quale nota che “pretendere l’omogeneità nell’atto del Governo è espressione di un favor verso il Parlamento” giacché “se il decreto è puntuale ed omogeneo i 60 giorni a disposizione sono più che sufficienti per l’esame successivo”.

⁶¹ Come evidenziato da D. CHINNI, *La probatio diabolica della “evidente mancanza “dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n.149 del 2020, cit.*, p. 6, “la recente stretta meritoriamente compiuta dalla Corte costituzionale sul procedimento di conversione non deve portare a dimenticare che è dal vizio- per così dire- originario dell’uso del decreto-legge anche in assenza di casi straordinari di necessità e urgenza che derivano, a cascata, le ulteriori e diverse violazioni dell’art. 77 Cost”. L’autore richiama, inoltre, la riflessione di M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1162 s. che ricorda che spetta “soprattutto al Parlamento far valere i limiti del decreto-legge e salvaguardare anche l’esercizio concreto della funzione legislativa, esercitando con maggiore fermezza il potere di controllo della costituzionalità dei decreti-legge”.

⁶² Espressione di M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, p. 1010, che parla, a tal proposito, di “moto oscillatorio” di questa giurisprudenza costituzionale, “la quale pur muovendo da un *acquis* ormai ampio e consolidato, non lascia concreti spazi di razionalizzazione e di predicibilità, indispensabili per l’enucleazione di un modello teorico convincente”.

⁶³ Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante “*Misure urgenti connesse all’emergenza COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*” convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106.

convertito, con modificazioni, nella l. n. 106/2021, violasse l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, non rispettando il requisito dell'omogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del provvedimento d'urgenza.

La disposizione censurata disciplina la fase transitoria che precede l'attuazione della riforma del sistema camerale della Regione Sicilia e prevede l'istituzione di due nuove CCIAA stabilendo, inoltre, la procedura per la nomina di un nuovo commissario per ciascuna di esse.

Nel denunciare il difetto di omogeneità della disposizione introdotta in sede di conversione del d.l. 73/2021, il CGARS ha evidenziato che tale norma, stabilendo il riassetto transitorio del sistema camerale siciliano, “non sarebbe funzionale agli obiettivi di superare le criticità connesse alla pandemia e di assicurare la continuità dei servizi dei soggetti pubblici esistenti”, essendo, di converso, orientata ad un'esigenza di carattere ordinamentale. Tale disciplina non troverebbe giustificazione né sotto il profilo contenutistico del decreto né sotto il profilo finalistico del medesimo.

Ponendo l'accento sul cammino, a dire il vero non del tutto lineare⁶⁴ del giudice costituzionale, la Corte afferma che “la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata volta alla stabilizzazione del decreto-legge”, il cui logico corollario è che la stessa osta all'introduzione di elementi eterogenei rispetto al provvedimento governativo d'urgenza. La delimitazione del contenuto qualitativo della legge di conversione, nel ragionamento della Corte, non è solamente funzionale a inquadrare quest'ultima come atto a competenza tipica con un *iter legis* “peculiare e contratto”, ma assume connotati ad ampio respiro ordinamentale al fine di “preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost.” e con essa le condizioni garantiste previste dal Costituente nell'ordinario dispiegarsi del procedimento di approvazione di una legge. Per di più, la Corte, rimarcando nuovamente il proprio percorso giurisprudenziale, statuisce l'esigenza di ricondurre nell'alveo costituzionale l'utilizzo della decretazione d'urgenza, operazione propedeutica ad affermare la centralità della legge ordinaria. Di talché, pare possa desumersi tra le righe, un eventuale vizio della legge di

⁶⁴A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007), cit.*, nel commentare le pronunce del giudice costituzionale nn. 355 e 367 del 2010 afferma che “sembrano non dover aver mai fine le oscillazioni della Consulta per ciò che attiene ai limiti del suo sindacato sugli atti primari di normazione (e, segnatamente, sugli atti di urgenza del Governo e le relative leggi di conversione)”; d'altronde, come ricorda D. CHINNI, *La probatio diabolica della “evidente mancanza” dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n.149 del 2020, cit.* p. 1., con la pronuncia n. 171/2007 la Corte “affermò che il vizio dell'evidente mancanza dei presupposti legittimanti, “una volta convertito in legge l'atto normativo del Governo, si traduce in vizio in procedendo della relativa legge” e che “tale affermazione era accompagnata dall'inconsueto riconoscimento dell'esistenza di ondivaghi e contraddittori orientamenti”. L'espressione, riconducibile ad A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2002, è in questo caso impiegata per sottolineare il *revirement* che la stessa Corte afferma in un passaggio della sentenza. Al proposito, scrive il giudice costituzionale: “diverso orientamento è stato invece adottato, senza specifica motivazione sul punto, con le sentenze n. 330 del 1996, n. 419 del 2000 e n. 29 del 2002 e, sotto un particolare profilo, con la sentenza n. 360 del 1996”.

conversione che manifesti una disomogeneità rispetto all'impianto del provvedimento avente forza di legge di emanazione governativa, ha il deleterio effetto di attentare alla sistematica costituzionale delle fonti del diritto con ricadute non secondarie sulla medesima forma di Governo.

Al fine di saggiare la correlazione tra il contenuto di una disposizione introdotta nella fase di conversione e l'originario disegno di legge, la Corte costituzionale richiama i parametri, da essa stesso definiti in differenti pronunce, consistenti: a) nella coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo; b) nell'omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al complessivo apparato normativo del decreto-legge; c) nello svolgimento dei lavori preparatori; d) nel carattere ordinamentale o di riforma della norma.

Il d.l. n. 73/2021 viene a configurarsi come un provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo la cui *ratio* unitaria è ravvisabile nell'introduzione di misure di sostegno economico in svariati settori produttivi per ovviare agli effetti dell'emergenza pandemica. A tal proposito, bisogna evidenziare che un provvedimento d'urgenza che nasce con 78 articoli e si compone di nove titoli afferenti a diversi ambiti tematici, che spaziano dal sostegno alle imprese, alla tutela della salute, al sostegno agli enti territoriali, alle politiche per i giovani, per la scuola, per la ricerca, fino ad arrivare disposizioni più settoriali in materia di cultura, agricoltura e trasporti, potrà anche avere un minimo comune denominatore nel sostegno economico ai vari settori produttivi a seguito della crisi sanitaria, ma comporta un irragionevole compressione dello spazio di intervento riservato alla sede parlamentare, che sebbene all'uopo funzionalizzata a convertire o meno il decreto-legge, deve almeno avere il tempo minimo per istruire ed eventualmente emendare le disposizioni del provvedimento a contenuto plurimo. Non fosse altro che, come teorizzato dalla Corte medesima nella nota pronuncia n. 22/2012, "l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»". Se è vero, come afferma il giudice costituzionale, che "l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse", si deve ricordare che tali norme, però, devono avere lo scopo di "approntare rimedi urgenti per le situazioni straordinarie venutesi a creare". Ed è la stessa Corte a esplicitare che il profilo teleologico è di primaria importanza "in particolare, per le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di conversione"⁶⁵. Ne consegue quindi che dalla multisettorialità che connota il decreto-legge non può in alcun modo derivare una discontinuità tra quest'ultimo e la legge di conversione, la quale deve mostrare il collegamento tra le

⁶⁵ P. 4, *Considerato in diritto*, Corte costituzionale, sentenza n. 113 del 2023.

disposizioni ivi contenute con la *ratio* dominante del provvedimento d’urgenza⁶⁶. Se così non fosse saremmo in presenza di un “uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”⁶⁷.

La disposizione censurata, l’art. 54-*ter*, comma 2, viene qualificata estranea sia rispetto alla finalità unitaria del provvedimento d’urgenza, in quanto la nuova configurazione delle CCIAA siciliane risponde a una finalità “di carattere ordinamentale”, prescindendo dunque dalla crisi pandemica, sia con riguardo ai soggetti *ab origine* considerati (i quali non includevano, neppure indirettamente, le CCIAA siciliane), così come si evince “dal preambolo, dalle rubriche e dai contenuti normativi dei singoli articoli” che componevano il provvedimento d’urgenza. Sicché, conclude la Corte, tale norma, il cui scopo è quello di configurare e dare concreta operatività ad alcune CCIAA siciliane, difetta di collegamento con alcuno “degli originali ambiti di intervento del decreto-legge originario”.

Merita un cenno, inoltre, la “sponda” di cui si avvale la Corte per corroborare il suo giudizio, facendo leva sulla promulgazione “con riserva” effettuata, a suo tempo, dal Capo dello Stato. Infatti, anche il Presidente della Repubblica, con una lettera rivolta ai Presidenti di Assemblea e al Presidente del Consiglio, sottolineò l’estraneità della disposizione censurata con riguardo sia alle materie disciplinate dal d.l. n. 73/2021 sia alle finalità perseguite da quest’ultimo. Il Capo dello Stato afferma che ha provveduto alla promulgazione a causa “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 imprese” ma che la straordinarietà e la gravità del momento non può “affievolire il dovere di richiamare al rispetto delle norme della Costituzione”. Il Presidente, riportando quanto già rilevato dal Comitato per la legislazione della Camera, afferma che si è in presenza di un provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo, e richiamando la giurisprudenza costituzionale sui limiti di emendabilità del decreto in sede di conversione, constata che diverse disposizioni, tra cui l’art. 54-*ter*, “perseguono finalità di sostegno non riconducibili all’esigenza di contrastare l’epidemia e fronteggiare l’emergenza, pur intesa in senso ampio, ovvero appaiono del tutto estranee, per finalità e materia, all’oggetto del provvedimento”.

⁶⁶ Come sostiene M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, p. 1008, in caso di decreti strutturalmente omogenei, “il concetto di omogeneità degraderebbe a nesso di mera plausibilità- ovvero di logica inferenza- tra tutte le disposizioni contenute nell’atto normativo urgente e i presupposti fattuali assunti dal Governo ai sensi e per gli effetti dell’art. 77 Cost., di modo che, solo laddove non sia possibile ricondurre (e dunque giustificare) in alcun modo la disposizione a detti presupposti, quel nesso deve ritenersi interrotto; in tal caso, il decreto-legge ovvero la singola disposizione che si è sottratta alle complessive finalità (*rectius*: alle ragioni giustificatrici) dell’atto risulterebbero viziati da eccesso di potere legislativo, stante l’alterazione del peculiare ciclo funzionale stabilito dalla norma costituzionale”.

⁶⁷ P. 4.2 *Considerato in diritto*, Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012.

Ma il Capo dello Stato non si limita a sanzionare la distorsiva prassi registrata in sede di conversione, giacché tale rischio di alterazione della natura della legge di conversione “è fortemente accentuato dal significativo incremento del ricorso alla decretazione d’urgenza”, che porta con sé diversi fenomeni distorsivi quali l’abrogazione e la modifica di disposizioni contenute in altri provvedimenti d’urgenza in corso di conversione e la confluenza in quest’ultime di altri decreti-legge. Da qui, l’esigenza pregnante di assicurare che, fin dalla nascita, i provvedimenti d’urgenza “devono presentare un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia e nei casi in cui l’omogeneità di contenuto è perseguita attraverso l’indicazione di uno scopo, deve evitarsi che la finalità risulti estremamente ampia”.

La promulgazione “motivata”⁶⁸ si chiude con il monito indirizzato alle Camere e all’esecutivo circa la facoltà che il Capo dello Stato si riserva, ex. art. 74 Cost., di esercitare il rinvio presidenziale “nei confronti di leggi di conversione di decreti-legge caratterizzati da gravi anomalie”.

Come esposto innanzi, la lettera del Presidente della Repubblica riportava le osservazioni formulate dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, il quale nella seduta del 9 giugno 2021 riferiva che il d.l. 73/2021 si configurava come un “provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo”, mettendo in guardia riguardo ai provvedimenti d’urgenza giustificati da una finalità unitaria estremamente ampia, richiamando, a tal proposito, la pronuncia n. 247 del 2019 nella quale il giudice costituzionale sollevò delle perplessità sulla vaghezza della finalità perseguita dal decreto sottoposto al suo esame (d.l. 119/2018 recante “disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”). La Corte, infatti, affermò che “proprio perché la “materia finanziaria” risulta concettualmente “anodina” – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria” – che il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all’oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, private di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale”⁶⁹. Tali considerazioni, secondo il Comitato, “potrebbero valere anche per il provvedimento in esame”. In altri termini, non solamente si è in presenza di un provvedimento d’urgenza multisettoriale composto da 78 e articoli e 479 commi, con

⁶⁸ M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, p. 1003, osserva come tale nota presidenziale si ponga in discontinuità rispetto alla *ratio* che solitamente connota le promulgazioni motivate aventi ad oggetto leggi di conversione. Infatti, quest’ultime, usualmente, “sono le stesse che contengono anche inviti espliciti, all’indirizzo di Governo e Parlamento, a intervenire spesso “in tempi necessariamente brevi- sulle disposizioni oggetto di critica”. In questo caso, di converso, “all’individuazione di puntuali criticità non ha fatto seguito un invito al Governo e al Parlamento a intervenire *ex post* sulle stesse”, perché i rilievi “attengono esclusivamente all’art. 77 Cost., e in particolare alla speciale natura della legge di conversione che esso, implicitamente, stabilisce”, evidenziando vizi di tale procedimento di conversione (anziché delle disposizioni da esso prodotte).

⁶⁹ P. 5.3, *Considerato in diritto*, Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2019.

oggetti e finalità eterogenee (sono infatti previste, dal titolo stesso del decreto, misure per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), anche se il preambolo giustifica tale eterogeneità con la finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico in relazione all'emergenza dell'epidemia, ma, per di più, i presupposti appaiono essi stessi disomogenei, come si evince dalla vaghezza della giustificazione adottata dal preambolo del decreto medesimo, il che avrebbe dovuto condurre l'esecutivo ad adottare atti normativi urgenti "distinti e separati". Al riguardo, la Corte medesima, con la sentenza n. 22 del 2012, sebbene avesse rimarcato che il contrasto con l'art. 77 Cost. deriverebbe dalla "commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta eterogenei", aveva in tale sede esplicitato che qualora "le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza", le stesse ben potrebbero essere contenute in decreti-legge distinti.

In definitiva, un decreto-legge a contenuto plurimo, con una presunta, e in ogni caso estremamente ampia, "*ratio* unitaria, destinato, con facile profezia, ad essere oggetto di numerose proposte emendative in sede parlamentare, che veniva presentato alla Camera il 25 maggio per la prima lettura e che solamente il 14 luglio veniva trasmesso al Senato, residuando quindi solamente dieci giorni per l'esame in seno alla camera alta.

Evidenti, a questo punto, le pratiche ampiamente distorsive causate dai decreti-legge multisettoriali. Senza approfondire in questa sede le problematiche di un tale *modus legiferandi* con una frammentarietà della legislazione e microsettorialità delle disposizioni che attentano alla certezza del diritto, con esternalità negative non solo sugli operatori del diritto ma anche sui cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione, e rimanendo quindi nell'ambito del procedimento legislativo, l'adozione di provvedimenti d'urgenza con plurimi oggetti e finalità ha il deleterio effetto non solamente di estromettere, *de facto*, la Camera nella quale viene svolta la seconda lettura e l'Assemblea ove viene effettuata la prima, ma le stesse commissioni operanti in sede consultiva del ramo parlamentare a cui viene assegnato il disegno di legge di conversione vedono neutralizzarsi l'importante funzione di espressione dei pareri. Come nel caso in specie, il medesimo Comitato della legislazione e la I commissione Affari costituzionali avrebbero potuto evitare la bocciatura operata dalla Corte sulla disposizione in quella sede censurata se avessero avuto il tempo materiale per esprimersi sugli emendamenti approvati⁷⁰. Più in generale, la fenomenologia dei decreti a contenuto plurimo causa una *diminutio* della funzione di controllo dei presupposti di adozione che, data la politicità intrinseca a una tale

⁷⁰ Come osserva S. CECCANTI, in *laCostituzione.info*, 15 dicembre 2023, all'epoca tra l'altro Presidente di turno del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati: "il caso infatti dimostra che con tempi di esame più ragionevoli vi sarebbero stati pareri delle commissioni consultive sui testi emendati che avrebbero potuto prevenire l'errore: se la Commissione Affari costituzionali avessero potuto vedere il testo modificato e il Comitato avesse potuto dare sul testo modificato il secondo parere che le regole della Camera consentono, forse la cosa sarebbe emersa e sarebbe stata risolta".



valutazione, si addirebbe proprio all'organo che è preposto al controllo politico sull'operato dell'esecutivo, il quale, tramite la decretazione d'urgenza, si "appropria", seppur momentaneamente, dell'esercizio dell'attività legislativa.

4. Qualche considerazione conclusiva sulle possibili strade da percorrere

La riforma costituzionale che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari, è stato detto da più voci, può costituire l'occasione per razionalizzare le procedure parlamentari andando oltre la semplice riduzione delle commissioni competenti al Senato della Repubblica. Parimenti, la novella costituzionale del 2020 può rappresentare l'occasione per rafforzare l'utilizzo del Parlamento in seduta comune, organo che, proprio in virtù del taglio effettuato alla rappresentanza, "è diventato di più agevole impiego"⁷¹.

I tempi sono maturi per dare seguito in maniera coerente a quelle tendenze che, già all'indomani della stagione costituente, si sono indirizzate nel senso di una parificazione strutturale tra le due Camere (da ultimo, la riforma che ha allineato l'elettorato attivo di Camera e Senato), tendenze che però, stante anche le bocciature referendarie, mai hanno modificato il carattere perfetto, quanto a funzioni, del nostro bicameralismo. Date le condizioni "sistemiche" in cui viene a operare, il nostro "anomalo" bicameralismo, ideato in tutt'altro contesto storico, quello della costituente appunto, ove sono prevalse istanze fortemente garantiste, dovrebbe lasciare spazio a una differenziazione funzionale delle Camere, in un contesto quale quello italiano, segnato dal c.d. monocameralismo alternato.

Invero, autorevole dottrina⁷² ha posto in luce l'opportunità di provare a valorizzare il cosiddetto monocameralismo alternato, nella misura in cui si rafforzasse un lavoro coordinato e parallelo delle due assemblee, da esplicarsi nelle commissioni parlamentari⁷³. A tal riguardo, un disegno di legge di conversione assegnato ad una commissione in un ramo del Parlamento dovrebbe vedere l'apporto dell'omologa commissione dell'altra camera, quantomeno per i provvedimenti di maggior rilievo, assicurando, di tal maniera, una completa conoscenza fin dal momento dell'emanazione del provvedimento d'urgenza e relativa assegnazione a uno dei due rami del Parlamento. Parimenti, per rendere più celere la procedura di approvazione, andrebbe valorizzato il lavoro congiunto operato in

⁷¹ *Ibidem*, pag. 77.

⁷² A tal riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla produzione normativa e sulla qualità della legislazione promossa dai Comitati per la legislazione di Camera e Senato, C. MIRABELLI, ha sostenuto che il c.d. monocameralismo alternato può avere un percorso virtuoso, nell'ottica di un "bicameralismo più che perfetto", con un lavoro delle due Camere parallelo.

⁷³ Come ha osservato V. DI PORTO nell'ambito dell'indagine conoscitiva sopra menzionata, una forte stortura procedimentale è rappresentata dal fatto che "i decreti-legge *omnibus* vengono assegnati al massimo a due Commissioni in sede congiunta (con preferenza per le Commissioni a vocazione istituzionale e generale, come la Affari costituzionali e la Bilancio), con espropriazione di tutte le altre Commissioni, che possono pronunciarsi solo in sede consultiva. Ne consegue, da parte delle Commissioni di settore, la rinuncia a pronunciarsi in seconda lettura, considerando tale adempimento meramente formale e senza nessuna possibilità di ricaduta concreta".

prima lettura nel ramo di assegnazione del decreto-legge, immaginando un più cospicuo impiego della sede deliberante nella seconda camera, da realizzarsi ovviamente con i limiti, e soprattutto con le garanzie, che la Carta costituzionale prevede al fine di tutelare le minoranze parlamentari in materia di remissione all'Aula del provvedimento d'urgenza. Inoltre, date le divergenze che ancora sussistono tra i due rami parlamentari, un'armonizzazione dei due regolamenti sortirebbe il duplice effetto, da un lato di trarre vicendevolmente beneficio dalle "buone pratiche" instauratosi in una delle due camere⁷⁴ e dall'altro porre fine alla prassi che vede un esecutivo compiere valutazioni di ordine "tattico" persino sull'Assemblea cui presentare il disegno di legge di conversione⁷⁵.

Dal punto di vista costituzionale però non sembra più tollerabile uno sfaldamento così netto tra la "lettera" dell'art. 70 della Costituzione e quello che quotidianamente accade nelle aule parlamentari.

Nonostante il fallimento, relativamente recente, del tentativo di introdurre un bicameralismo asimmetrico (di una riforma che, invero, toccava numerosi altri ambiti) quel che appare percorribile è una riforma costituzionale che faccia del Parlamento in seduta comune la sede nella quale esercitare importanti funzioni costituzionali, assicurando ai rappresentanti del corpo elettorale una centralità nelle attività di maggiore salienza politica e costituzionale.

Per quanto di interesse in questa sede, il Parlamento in seduta comune dovrebbe costituire il luogo dove esaminare, emendare e approvare le leggi di conversione dei decreti-legge, garantendo in tal modo sia alla maggioranza che sostiene l'esecutivo sia alle minoranze parlamentari di partecipare efficacemente all'esame dei provvedimenti d'urgenza governativi.

⁷⁴ Sempre nell'ambito delle audizioni dei Comitati riuniti, V. DI PORTO propone una ripartizione "più equa" del tempo a disposizione delle Camere per la conversione richiamando il regolamento del Senato che prevede un limite di tempo (trenta giorni) per concludere l'esame in prima lettura per i ddl di conversione, auspicandone l'inserimento anche alla Camera. Senz'altro una disposizione di questo genere potrebbe rivelarsi utile anche se va osservato che non sempre tale limite è rispettato e, in ogni caso, non appare risolutivo nelle dinamiche del monocameralismo alternato. Apparirebbe, di converso, di grande ausilio "concordare una linea comune sull'ammissibilità degli emendamenti, magari partendo da quelli volti alla confluenza dei decreti-legge e ad introdurre nei disegni di legge di conversione disposizioni sostanziali, spesso di delega".

Cfr. anche N. LUPPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario, cit.*, il quale propone, tra le altre cose, di "introdurre, anche in Senato, regole più stringenti per l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge" e di "reintrodurre l'obbligo, per le commissioni in sede referente, di predisporre una relazione scritta per l'Assemblea".

⁷⁵ A. MANZELLA nell'ambito dell'audizione "*Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata*" (Senato della Repubblica, I commissione Affari costituzionali, 17 novembre 2020), si esprime in favorevole sull'istituzione di un Comitato bicamerale di controllo normativo, con composizione paritaria tra maggioranza e opposizione, con poteri di intervento preventivo su tutti i decreti-legge, da immaginare come "un Comitato-filtro che lavori sull'urgenza, che faccia il primo esame, che segnali conformità e difformità dell'atto governativo, prima del normale iter legislativo, ma in connessione con esso", prevedendo inoltre un aggravamento procedurale. Infatti, "se gli emendamenti proposti dal Comitato sono respinti dal Governo e dalla sua maggioranza nella commissione di merito, sulle corrispondenti parti del progetto l'Assemblea dovrebbe deliberare con specifica votazione per appello nominale".

Inoltre, per tentare di arginare le disfunzioni che affliggono, ormai strutturalmente, il nostro sistema delle fonti⁷⁶, con logiche ricadute sulla forma di governo e sul rapporto tra autorità e cittadini, il nostro ordinamento necessita di riconoscere all'esecutivo delle prerogative che potremmo definire "europee", in modo da evitare che la sua debolezza non abbia conseguenze negative sul Parlamento. Infatti, diversi dei fenomeni condannati in dottrina (tra cui, abuso della decretazione d'urgenza, "fuga dal regolamento", legislazione microsettoriale e frammentata), sono da imputare proprio a quella debolezza "costituzionale" del Presidente del Consiglio⁷⁷, debolezza che ha condotto il Primo ministro italiano, in spregio al dato formale, ad appropriarsi di quei poteri che possono vantare i capi degli esecutivi delle forme di governo parlamentari del nostro continente⁷⁸. Da qui, l'improcrastinabilità di un intervento riformatore non nel senso di un mero (e se attuato in modo squilibrato, dannoso) riallineamento tra la Carta fondamentale e la prassi, ma nella direzione di un disegno equilibrato, informato dai necessari contrappesi tra gli organi di indirizzo politico, necessario, a maggior ragione, in un sistema politico-istituzionale nel quale le maggioranze di governo si sono sempre contraddistinte per un elevato grado di eterogeneità politica al loro interno, finanche quando esse dispongano di solidi numeri in seno alle camere. Il risultato è quello di impiegare la legislazione (e, in particolare, la decretazione d'urgenza) per rispondere in maniera "spartitoria" alle varie *issues*, in modo da contentare le diverse anime della compagine governativa.

Ciò detto, un riequilibrio complessivo potrebbe passare, da un lato, con l'introduzione di meccanismi che pongano in condizione l'esecutivo di realizzare di maniera più celere il proprio programma politico, prevedendo il voto a data certa su taluni provvedimenti dichiarati "urgenti" dal Governo. Una simile previsione dovrebbe prevedere dei chiari limiti alla sua implementazione, come ad esempio la sua esclusione per determinate materie, *in primis* quelle disciplinate dal quarto comma dell'art. 72 Cost.⁷⁹, ma sarebbe auspicabile anche per le leggi di conversione dei decreti-legge, per i disegni di legge di amnistia e

⁷⁶ Sul punto si veda G. PISTORIO, *La decretazione d'urgenza*, in F.S. Marini-G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016* (in collaborazione con A. Celotto) Napoli, Esi, 193- 203, 2016 che pone in risalto il fatto che già "sul finire degli anni Settanta, si cominciava ad assistere a quel processo di metamorfosi del decreto-legge, divenuto nel tempo, non solo fonte ordinaria e non più eccezionale, ma concorrenziale con la legge del Parlamento". L'Autrice, inoltre, sottolinea la fondata preoccupazione circa l'alternatività del decreto-legge rispetto alla fonte legislativa, richiamando le puntuali considerazioni di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX, circa "l'immediata operatività" dell'atto.

⁷⁷ Sull'evoluzione storica della sua figura e sulle possibili prospettive, si veda la recente opera monografica di F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna, 2023.

⁷⁸ In tal senso N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, *cit.*, p. 7, che statuisce che tali poteri "in sé non destano troppo scandalo, in quanto ne sono dotati, perlopiù per effetto di apposite previsioni costituzionali, i Governi di larga parte delle democrazie parlamentari, al fine di essere in condizione di dirigere l'attività legislativa in Parlamento. Tali poteri però hanno squilibrato la forma di governo italiana in quanto "si sono andati affermando prevalentemente in fatto, talvolta anche attraverso forzature delle norme vigenti, di rango costituzionale o collocate nei regolamenti parlamentari".

⁷⁹ L'art. 72.4 Cost. richiede l'adozione della procedura normale di esame e di approvazione per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi.

indulto e per quelli di attuazione dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. Fermo restando il rinvio, per la sua dettagliata regolazione, ai regolamenti parlamentari⁸⁰, la disposizione costituzionale non dovrebbe escludere la possibilità di esperire tale “corsia privilegiata” anche per proposte non di diretta derivazione governativa, ma su cui l'esecutivo abbia dichiarato (e deliberato) l'intenzione di farle oggetto di tale meccanismo⁸¹. Inoltre, particolare attenzione bisognerebbe prestare alla questione della mancata approvazione da parte delle Camere, nei termini stabiliti dalla Costituzione, del disegno di legge sottoposto al meccanismo di voto a data certa. Come affermato in dottrina⁸², la previsione di un termine solamente ordinatorio, infatti, rischierebbe di far diventare il voto a data certa un voto a data “auspicata” se alcuna sanzione venisse prevista in caso di negligenza parlamentare nel rispettare i tempi di deliberazione⁸³. Una maggior tenuta ordinamentale, ancora una volta, deriverebbe dalla revisione del nostro bicameralismo, in modo tale da assicurare un più efficace e ponderato dibattito parlamentare.

Si potrebbe inoltre ragionare su una modifica dell'art. 74 Cost. per introdurre la possibilità per il Presidente della Repubblica di rinviare parzialmente una legge di conversione giacché il rinvio parziale sarebbe probabilmente meno “traumatico” per gli organi di indirizzo politico rispetto a una promulgazione con riserva effettuata dal Capo dello Stato, seguita da una pronuncia di incostituzionalità ad opera della Corte (e questo, come visto, è stato il destino di talune disposizioni contenute nella legge di conversione di un decreto-legge).

Infine, dare rango costituzionale a limiti delineati dal secondo e terzo comma dell'art. 15 della l. n. 400 del 1988⁸⁴, oltre a erigerli direttamente a parametri di costituzionalità, aiuterebbe la Corte a rafforzare la valorizzazione del requisito dell'omogeneità del decreto-legge come condizione essenziale del

⁸⁰ Ad esempio, auspicabile sarebbe l'introduzione del divieto di posizione della questione di fiducia per i disegni di legge ammessi al voto a data certa e anche la previsione di un limite numerico di disegni di legge sui quali richiedere l'attivazione del procedimento.

⁸¹ Sul punto cfr. R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del “voto a data certa”*, in *Federalismi.it*, 16 marzo 2016.

⁸² E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2015, pag. 232.

⁸³ La perentorietà del termine potrebbe essere assicurata dal c.d. voto bloccato, sulla falsariga dell'art. 44.3 della Costituzione francese. Non manca chi in dottrina ha segnalato il rafforzamento eccessivo dell'esecutivo che deriverebbe da un tale congegno giuridico. Cfr., ad esempio, G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della Costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio Aic*, 15 ottobre 2014 e T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 2 marzo 2016.

Qui però l'istituto interverrebbe, appunto, solo in ottica “sanzionatoria” per l'inutile decorso del termine. In più, questo si accompagna ai già citati limiti da prevedere nei regolamenti parlamentari, come il divieto della posizione di fiducia e il numero limitato di disegni di legge sui quali richiedere il procedimento accelerato.

⁸⁴ Il comma 2 dell'art. 15 della l. 400/88 prevede che il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative; b) provvedere nelle materie di cui all'art. 72.4 Cost.; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Il comma 3 prescrive che “i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”.



provvedimento d'urgenza fin dalla sua primaria formulazione e non invece impiegare tale parametro per sindacare la sussistenza dei presupposti legittimanti della straordinaria necessità e urgenza.

L'indagine avviata dai Comitati per la legislazione serve a ricordare che riformare la forma di governo senza un ragionamento complessivo sugli squilibri di cui è vittima il nostro ordinamento rischia di rivelarsi controproducente, aggravando le prassi distorsive che, in prospettiva, rischiano di piegare l'intera opera razionalizzatrice del diritto costituzionale⁸⁵.

⁸⁵ Ovviamente, il riferimento è a B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954. (trad. *Il fallimento del parlamentarismo «razionalizzato»*, in ID., *Confrontazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Lecce, Pensa, 2009).