

La tartaruga a vela. Funzioni ed evoluzione del decreto-legge nell'ordinamento costituzionale*

di Stefano Rossi e Nicolò Scarpellini **
(28 giugno 2017)

SOMMARIO: 1. La decretazione di necessità e d'urgenza: antecedenti e genesi dell'art. 77 Cost. – 2. Il Governo: un nuovo legislatore (a Costituzione invariata)? – 3. Il decreto-legge, tra Governo e Parlamento (anche alla luce di alcuni più recenti sviluppi) – 4. Limiti e paletti fissati dalla Corte costituzionale – 5. L'ultimo garante: il Presidente della Repubblica di fronte al fenomeno della decretazione d'urgenza – 6. Quel che resta della riforma costituzionale – 7. Conclusioni: il decreto-legge e la tartaruga a vela

1. La decretazione di necessità e d'urgenza: antecedenti e genesi dell'art. 77 Cost.

Nell'analisi della decretazione d'urgenza nell'ordinamento costituzionale precedente all'età repubblicana, si è opportunamente riscontrata l'insistente «ambivalenza» dell'istituto in osservazione¹: in effetti, se, da un lato, all'allora documento costituzionale, lo Statuto del Regno, era formalmente estranea l'imputazione all'esecutivo di poteri di normazione primaria, dall'altro lato, pressoché contestualmente all'entrata in vigore dello Statuto albertino s'iniziò a ricorrere, con incrementale ostinazione, a quelli che avrebbero preso la qualificazione di decreti-legge², da una certa fase anche formalmente³.

Ciò sebbene, secondo alcuni, il testo costituzionale del tempo – in luogo che limitarsi a tacere attorno alla attribuzione di poteri normativi primari all'esecutivo – precludesse senz'appello il ricorso al decreto-legge, che, conseguentemente, s'imponesse di ritenere del tutto incompatibile con l'ordinamento statutario⁴. Di un'interdizione, ancorché implicita, all'adozione ministeriale di provvedimenti di necessità e d'urgenza, d'altronde, senz'altro consente di discorrere l'assennata interpretazione dell'articolato dello Statuto e, in particolare, delle disposizioni a mente delle quali «Il potere legislativo sarà

* Scritto sottoposto a *referee*. Pur essendo il presente lavoro frutto della riflessione congiunta degli Autori, a N. Scarpellini sono riconducibili i §§. 1, 2 e 3, mentre a S. Rossi §§. 4, 5 e 6, infine il §. 7 è condiviso.

¹ M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos*, 2012, 2, p. 1.

² Sono, *ex multis*, M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 425, a osservare che, già negli anni immediatamente seguenti all'entrata in vigore dello Statuto, si assistette a un ricorso sempre più esteso alla decretazione governativa d'urgenza o, *melius*, alle ordinanze d'urgenza, com'era costume indicare i provvedimenti di normazione primaria dell'esecutivo (cfr. F. RACIOPPI, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Roma, 1901, p. 397: «Questi atti dell'Esecutivo si designano col nome tecnico di *ordinanze di necessità* od *ordinanze d'urgenza*: in Italia, con suggestivo accozzamento di due termini contraddittorii che ben rispecchiano il carattere ibrido del prodotto, si chiamano *decreti-legge*»).

³ Esattamente, a decorrere dal 3 gennaio 1915: cfr. A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge*, Padova, 1997, p. 190, *nota n. 8*, p. 211, per il quale l'innovazione costituirà segnale di «stabilizzazione» della tipologia degli atti normativi in parola.

⁴ Così, L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, II, Genova, 1860, p. 103; F. P. CONTUZZI, *Atti del Governo*, in *Digesto italiano*, IV, 2, Torino, 1893-1899, p. 182 s.; F. RACIOPPI, *Commento allo Statuto del Regno*, *cit.*, p. 397; G. ARANGIO - RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, p. 581.

collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati» (art. 3) e «Il Re [...] fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne» (art. 6)⁵.

Eppure si ricorda, già dal 1848, come l'estenuante utilizzo degli atti con forza di legge dell'esecutivo contribuì ad accreditare il convincimento che essi fossero espressione dell'esercizio di un potere legittimo⁶, anche a cagione della sollecitudine con la quale alcune porzioni della dottrina s'adoperarono negli anni a giustificare teoricamente la compatibilità tra l'ordinamento costituzionale e i decreti-legge⁷.

Tuttavia, ancora in epoca statutaria, a fronte del graduale – e, tuttavia, costante – incremento delle ipotesi di ricorso alla legislazione d'urgenza, tutt'altro che di rado corroborato dalla supina accondiscendenza delle Camere⁸, e anche sulla spinta di alcune ferme posizioni di condanna della prassi e degli abusi dell'esecutivo⁹, si era sviluppato un dibattito parallelo sull'opportunità di disciplinare con legge il fenomeno della decretazione, con l'essenziale fine di porre argini all'impiego del provvedimento che, già nel corso del primo dopoguerra¹⁰, veniva qualificato come «mezzo ordinario di legislazione» nell'effettuale disponibilità del potere esecutivo¹¹.

⁵ In effetti, così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1507. M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, cit., p. 1, rammenta altresì come lo stesso testo costituzionale dell'epoca, in sede di «Disposizioni transitorie», rinviasse la relativa efficacia (testualmente, il «pieno suo effetto») al «giorno della prima riunione delle due Camere», al contempo prescrivendo che, in attesa di quel momento, «sarà provveduto al pubblico servizio di urgenza con Sovrane disposizioni» (art. 82); insieme, allo scopo della corrispondente «esecuzione», lo Statuto riserva espressamente al Monarca la competenza «di fare le leggi sulla Stampa, sulle Elezioni, sulla Milizia Comunale, e sul riordinamento del Consiglio di Stato» (art. 83).

⁶ Ciò anche allorché i decreti-legge «avessero disposto in materie o gelosamente riserbate al potere legislativo [...] o sottratte perfino al legislatore perché garantite dallo Statuto»: cfr. V. DI SALVO, *Legge*, in *Digesto italiano*, XIV, Torino, 1902-1905, (ma 1902), p. 290.

⁷ Tra le tante ricostruzioni – alcune «talora al limite del fantasioso» (così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1508) –, cfr. R. CERCIELLO, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1921, I, p. 459 s.; M. SIOTTO PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti-legge*, in *Foro it.*, 1923, I, p. 5 s.

⁸ Così, M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, cit., p. 1, che, a proposito, richiama V. MICELI, *I "pieni poteri"*, in *La riforma sociale*, 1894, I, p. 703, per il quale «il Parlamento che rinuncia alle [...] funzioni legislative» che, «in tutto o in parte» competono alle Camere, «a favore dell'esecutivo, è un Parlamento che usa in modo illegittimo delle sue attribuzioni»; di più, «esso si annienta, si suicida, e nel medesimo tempo viola la Costituzione», che ad esso affida «il compito legislativo». Dunque, quell'organo parlamentare conclude per «negare l'ordinamento giuridico, in forza del quale esiste e per opera del quale soltanto esso può esercitare le sue funzioni».

⁹ Scriveva U. GALEOTTI, *Facoltà legislativa del Governo*, in *La legge*, 1890, p. 175: «L'uso fatto in Italia del preteso diritto di necessità concorre a convincerci ch'esso può tornar comodo per legittimare la imprevidenza e la negligenza del potere legislativo e per imporre alle assemblee l'irrevocabilità del fatto compiuto, ma non risponde punto ad un bisogno imperioso dello Stato».

¹⁰ O. RANELLETTI, *La potestà legislativa del Governo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926, I, p. 165 s. che giustificava il decreto-legge in virtù dello stato di necessità, il quale come è ragione giustificativa della lesione di altrui diritti per salvare il diritto proprio o di altri, giustifica anche, nei casi di necessità per il pubblico interesse, l'invasione da parte del Governo della competenza degli organi legislativi; S. ROMANO, *Sui decreti legge in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, in *Riv. dir. pubbl.* 1909, I, p. 250, ora in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, p. 256 s.; A. CODACCI PISANELLI, *Legge e regolamento*, in *Scritti di diritto pubblico*, Otta di Castello, 1900, p. 55.

Non a caso, dev'essere ricondotta a quell'epoca la presentazione dei primi progetti di legge che, secondo le intenzioni dei sottoscrittori, avrebbero dovuto arrestare gli abusi perpetrati attraverso la decretazione d'urgenza¹²: tutt'altro che accidentalmente, la disciplina che, infine, incorse nell'approvazione delle Camere fu quella enucleata dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, che, energicamente supportata dal regime fascista, in realtà traeva ispirazione dall'obiettivo di realizzare un addizionale depotenziamento del potere legislativo¹³. D'altronde, la disciplina in oggetto se, da una parte, dispose una serie di limitazioni, d'ordine sostanziale e procedurale, alla decretazione d'urgenza, dall'altra riuscì nell'opera di essenziale alterazione dell'istituto, tramutando i decreti-legge in una sorta di leggi temporaneamente in vigore, destinate a decadere – con efficacia *ex nunc* – là dove, nel corso dei due anni seguenti alla data di pubblicazione, le Camere non ne avessero deliberato la conversione¹⁴.

Inevitabilmente, la disciplina in oggetto contribuì alla stabilizzazione della prassi del ricorso ministeriale alla decretazione d'urgenza¹⁵, partecipando alla concretizzazione del disegno di sostanziale trasferimento della potestà di normazione primaria dalle Camere all'esecutivo – ciò che, tuttavia, solo la legge

¹¹ Definizione che, se accollata al decreto-legge, ne rivela le ambiguità di fondo: cfr. V. DI SALVO, *Legge, cit.*, p. 290, a detta del quale i decreti-legge, «come dice lo stesso nome, non sono né decreto, né legge, ma partecipano dell'uno e dell'altra»; anzi, «più propriamente, sono dei decreti che diventano leggi: il tratto di unione tra le due parole dinota precisamente il passaggio dall'una all'altra forma».

¹² Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1508: delle proposte di legge allora presentate, una «[vasta] eco ebbe» – era il 1922 – quella d'iniziativa di Vittorio Scialoja, funzionale a disciplinare il procedimento di conversione dei decreti-legge. Occorre, allora, rammentare che, se il ricorso ai provvedimenti d'urgenza dell'esecutivo senz'altro si può fare risalire agli anni immediatamente successivi alla vigenza dello Statuto, solo qualche anno dopo si avrà notizia di un espresso «riferimento alla sottoposizione di un decreto-legge» alle Camere (R. d. 6 ottobre 1853, n. 1603, art. 2, co. primo), mentre, «più tardi ancora», alla presentazione del decreto alle Camere per la conversione in legge (art. 2, co. primo, R. d. 1° dicembre 1859, n. 3811, convertito con legge 6 giugno 1860, n. 4106): così, M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge, cit.*, p. 2. Circa il primo tra i provvedimenti menzionati, si richiama A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge, cit.*, p. 191, nota n. 9, ad avviso del quale il R. d. n. 1603 individuerrebbe «il primo vero e proprio decreto-legge».

¹³ In tal senso, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1508.

¹⁴ Tale è la considerazione formulata da A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1508. In effetti, l'art. 3, legge n. 100/1926 disponeva che, con «decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri», avrebbero potuto «emanarsi norme aventi forza di legge»: così, ricorrendo «casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano» (co. primo), adottato il decreto – necessariamente «munito della clausola» di «presentazione al Parlamento per la conversione in legge» –, quest'ultimo avrebbe dovuto essere «presentato», «a pena di decadenza», «ad una delle due Camere, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione» (co. secondo). Nell'ipotesi che, in corso l'iter di conversione, «una delle due Camere rifiuti» la stessa conversione in legge, «il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia» (co. sesto).

¹⁵ Cfr. R. ASTRALDI, *Questioni processuali e di tecnica legislativa in tema di conversione in legge di decreti-legge*, in *Giur. it.*, 1934, IV, p. 38, nota n. 4, che riferisce la circostanza per la quale i decreti-legge, dopo l'entrata in vigore della legge n. 100, si attestarono attorno ai due terzi della produzione legislativa complessiva. Ciò non vale a confutare come il ricorso (comunque, «quasi [abituale]») alla «decretazione legislativa d'urgenza», da parte dell'esecutivo, si debba collocare in corrispondenza di «misure generalmente inferiori agli apici degli ultimissimi anni della fase statutaria»: v. L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura), *Commentario della Costituzione (La formazione delle leggi)*, Tomo II, *Art. 76-82*, Bologna-Roma, 1979, p. 48.

19 gennaio 1939, n. 129, d'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, avrebbe compiutamente realizzato¹⁶.

Allora, senz'altro può spiegarsi la formidabile influenza che i precedenti storici esercitarono sugli atteggiamenti che trapelano dalla resocontazione dei lavori dell'Assemblea costituente. All'atto di compilare le disposizioni costituzionali di disciplina della decretazione di necessità e d'urgenza – come emerge limpidamente dalle espressioni di Meuccio Ruini, da ultimo convintosi dell'attitudine delle disposizioni infine enucleate all'art. 77 ad arginare, *pro futuro*, il ricorso governativo a provvedimenti provvisori con forza di legge¹⁷ – era chiaro che il proponimento diffuso tra i redattori della Legge fondamentale coincidesse con quello di «limitare l'arbitrio» del Governo «con freni e prescrizioni così rigorose» da consigliare l'esecutivo a esimersi dall'adottare «l'inevitabile male dei decreti-legge, se non in casi di vera e assoluta necessità».

Eppure, l'elaborazione della vigente regolamentazione costituzionale del decreto-legge si svolse lungo un tracciato che, fondatamente, potrebbe anche reputarsi tutt'altro che lineare, al punto che, sotto una serie di aspetti, ancora oggi si rivela problematico ricostruire l'esatta portata degli orientamenti che caratterizzarono quella sede¹⁸.

La certezza è che, in un'iniziale fase, a prevalere tra i costituenti (o, almeno, tra i membri della II Sottocommissione) fu il timore che la sola contemplazione del decreto-legge tra le disposizioni costituzionali ne avrebbe irreparabilmente legittimato l'assiduo ricorso, rivelando con celerità l'attitudine a giustificare gli eccessi governativi e a consigliare indulgenza di fronte a eventuali, rinnovati abusi¹⁹. Se ne dedusse, quantomeno inizialmente, la

¹⁶ Così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1508: a detta degli Autori, così, la «produzione normativa primaria del Governo» divenne «la forma pressoché esclusiva di legislazione» e alle Camere non rimase che lo spazio per l'esercizio di un ruolo «consultivo»; L. PALADIN, *Fascismo*, in *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2008 (ed. or. 1967), pp. 45 ss.; S. SICARDI, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17, Il Parlamento*, Torino, 2001, pp. 269 ss.

¹⁷ Si rinvia alle considerazioni formulate dal Presidente della Commissione per la Costituzione nel corso della seduta del 17 ottobre 1947: cfr. *Atti Assemblea Costituente*, p. 1305.

¹⁸ Così, L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 48 s., il quale, conseguentemente, all'atto dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali di disciplina della decretazione d'urgenza, stimava «difficile [...] definire l'obiettivo "intenzione del legislatore"».

¹⁹ In occasione della discussione celebrata nel corso della seduta del 21 settembre 1946 dalla Sottocommissione II (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, p. 256 s.), tra i redattori della Legge fondamentale, Aldo Bozzi si pronunciò chiaramente nel senso di escludere qualsivoglia riferimento all'adozione governativa di decreti-legge, reputati senza mezzi termini tra le «piaghe» dell'epoca storica precedente, e Luigi Einaudi, ancor più espressamente, si disse a favore del «divieto assoluto della decretazione d'urgenza [...] senza alcuna eccezione». A «ragioni teoriche generali», prim'ancora che a «ragioni di carattere particolare», si richiamò, invece, Egidio Tosato: ad avviso di questi, fermo come occorresse constatare che «nella teoria [è] controverso se l'istituto dell'urgenza sia fonte del diritto», anche là dove la legittimazione del Governo a ricorrere a decreti-legge si fosse assoggettata a puntuali limitazioni «la questione non [si sarebbe] risolta»; di qui l'opportunità di «andare incontro alla pratica invalsa, o stabilire esplicitamente che l'istituto della decretazione d'urgenza» dovesse ritenersi «escluso». Tra le posizioni di aperta contrarietà all'eventuale accoglimento, nel testo della Legge fondamentale, della disciplina dei provvedimenti governativi d'urgenza figurava altresì quella di Costantino Mortati, per il quale – in ogni caso – che «il Governo sia costretto in casi eccezionali e straordinarissimi a prendere un provvedimento all'infuori delle Camere» era da considerare «una eventualità ammissibile», imponendosi, semmai, di ponderare se fosse «il caso di legalizzare questa eventualità»: in proposito, sulla scorta

convenienza a eludere qualsiasi cenno alla decretazione d'urgenza, e, in effetti, dell'istituto non era effettuata alcuna menzione nel testo del progetto di Costituzione trasmesso all'Assemblea²⁰.

Ciononostante, a fronte della formale dichiarazione a mezzo della quale, nella sede decentrata, i costituenti si risolsero a soprassedere rispetto all'opportunità di disciplinare il fenomeno²¹, i lavori di predisposizione del testo costituzionale consentono di cogliere la diffusa consapevolezza della complessità della questione e dell'inadeguatezza di soluzioni che si proponessero di scioglierla in termini completamente negativi²². Non a caso, nel corso della discussione presso la II Sottocommissione, più di un intervento si premurò di formulare un'espressa riserva che consentisse, in sede plenaria, di ritornare almeno sulla convenienza di legittimare l'esecutivo all'adozione di quei decreti in materia fiscale e tributaria che, emanati senza preavviso, si fossero palesati come imprescindibili a scongiurare fenomeni di evasione o accaparramenti²³. Così, com'è stato osservato²⁴, in tal modo, i costituenti

dell'esperienza statutaria e degli abusi che ad essa erano da ricondurre («di tutti i decreti-legge che la storia parlamentare ricorda, solo una percentuale minima è giustificata dall'urgenza»; invece, «in tutti gli altri casi»), l'urgenza era «un pretesto che il Governo [usava] per decretare a sua volontà»), in quella fase Mortati si spinse fino a congetturare la necessità di «reagire» all'ingerenza dell'esecutivo «vietando al Governo l'emissione autonoma di qualsiasi provvedimento di urgenza».

²⁰ Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1508 s.: originariamente, l'art. 74 del progetto di Costituzione era destinato a dettare la sola disciplina della delegazione legislativa.

²¹ In prossimità della conclusione della seduta del 21 settembre 1946, la Sottocommissione II si risolveva ad approvare – all'unanimità – un ordine del giorno, recante sottoscrizione di Pietro Bulloni, che recitava: «Non è consentita la decretazione di urgenza da parte del Governo» (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, p. 259 s.).

²² Si rinvia a L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 49. A dimostrazione delle aperture che, già in sede decentrata, si palesarono, può menzionarsi l'intervento nel corso del quale, in occasione della seduta del 21 settembre 1946 della Sottocommissione II (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, p. 256), Emilio Lussu, «antico assertore della assoluta ed esclusiva prerogativa del Parlamento nel campo della legislazione», ritenne di «dover rettificare alquanto» l'impostazione che, sino ad allora, lo aveva caratterizzato – ciò anche alla luce della «recente esperienza di Governo» del costituente: a detta di Lussu, la modernità «è così piena di problemi urgenti che non si può negare che vi [siano] casi in cui il Governo» appare pressoché «obbligato ad intervenire immediatamente», così suggerendo di «attenua[re]» il «principio rigido dell'ostilità alla decretazione d'urgenza». Dello stesso tono – e, forse, ancor più tenaci – sono le parole di Giuseppe Codacci Pisanelli, convinto che «il problema della decretazione d'urgenza [...] sempre» si sarebbe ripresentato, «anche se si [fosse tentato] di escludere tale competenza dal potere esecutivo»: «occorr[endo] essere aderenti alla realtà», quindi, il giurista si espresse affinché si procedesse a «disciplinare la materia», anche «perché altrimenti il problema risorgerebbe» (*ibidem*, p. 258).

²³ Durante il dibattito che animò la seduta del 21 settembre 1946 della Sottocommissione II (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, p. 256 s.), sebbene avversò la soluzione resa dall'attribuzione al Governo di potestà normativa primaria per i casi d'urgenza, Bozzi si dimostrò disponibile a consentire una «eccezione» per i soli «decreti-catenaccio»; lo stesso Tosato, reputando la «questione [...] piuttosto delicata», nonché «connessa con un problema di carattere più generale» (la materia dei «rapporti fra Camera e Governo rispetto alle funzioni dell'Amministrazione finanziaria»), si disse favorevole a «esaminar[e]» il tema dei decreti-catenaccio «in una fase successiva». Occorre comunque annotare come, tra i costituenti, non mancarono ferme prese di posizione contrarie – oltretché, in genere, all'imputazione all'esecutivo di poteri di normazione primaria in ipotesi necessitate – alla previsione di eccezioni di sorta: così, Einaudi (alla «competenza» del quale si «arre[se]») Costantino Mortati che si spinse fino a negare «qualunque giustificazione» al ricorso a decreti-catenaccio, nella convinzione che, temendosi «possibili inconvenienti» nel settore fiscale e in quello tributario, avrebbe dovuto spettare alla «amministrazione di ricorrere agli opportuni accorgimenti per evitarli».

²⁴ Da L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 49.

lasciarono aperta una breccia destinata a consentire la riconsiderazione dell'intero problema.

Ed, effettivamente, l'esame del progetto di Costituzione da parte del *plenum* rivelò i cambiamenti d'opinione – taluni, anche notevoli – che contraddistinsero i lavori dell'Assemblea²⁵. Sebbene, da alcune porzioni dell'emiclo, si insistette nell'esprimere perplessità rispetto alla «indispensabilità di una disciplina dei decreti-legge»²⁶ (che, pure, le tesi di qualche costituente indurrebbero a patrocinare²⁷) e ad avvertire che la tutela dei diritti e delle libertà costituzionali potesse essere garantita «soltanto da leggi che non consentano eccezioni», laddove la sola previsione, nel corpo della Legge fondamentale, della decretazione d'urgenza avrebbe concretamente reso i provvedimenti ministeriali con forza di legge una «forma ordinaria di legiferazione»²⁸; celermente, l'orientamento preminente si palesò favorevole a riconoscere l'opportunità – o, *melius*, l'inevitabilità – di una regolazione a livello costituzionale dell'istituto²⁹.

Non a caso, furono ampie e vivaci le discussioni sul testo dell'emendamento, a sottoscrizione di Giuseppe Codacci Pisanelli, che, esortando i costituenti ad un inequivoco *revirement*, si prefiggeva la contemplazione costituzionale del decreto-legge e ne dettava una disciplina che, approssimativamente, già coincideva con alcuni dei contenuti dei commi secondo e terzo dell'art. 77 tutt'oggi in vigore³⁰. Se l'emendamento *de quo* fuor di dubbio sostanzia la testa d'ariete capace di stemperare le ultime resistenze all'immissione, nel canovaccio della Costituzione, di una disciplina della

²⁵ Cfr. le ricostruzioni della discussione, in sede plenaria, che ebbe luogo nelle sedute del 16 e 17 ottobre 1947: si rinvia a L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 49, e ad A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1509.

²⁶ Lo scetticismo al quale si allude caratterizzò la posizione in Assemblea di Mortati (cfr.: seduta del 17 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1303), che, tuttavia, ammorbidendo i contenuti di alcune dichiarazioni rese nella sede della Sottocommissione II (v. *supra*, nota n. 19), già si era adoperato alla presentazione di un emendamento all'art. 74 del progetto del testo costituzionale a mente del quale «[all']infuori del caso di delegazione [...], il Governo» avrebbe potuto adottare «norme con forza di legge» nel «solo» caso di rincaro dell'imposizione diretta: in tale ipotesi, la presentazione del decreto-legge alle Camere avrebbe dovuto avere luogo «il giorno stesso» della «esecuzione» e, al contempo, s'imponesse che la conversione parlamentare intervenisse «entro due mesi dalla [...] presentazione» (cfr. seduta del 16 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1297).

²⁷ Tra essi, indicativamente, occorre annoverare anche alcuni tra coloro che – almeno, sin lì – avevano opposto ferma resistenza all'ipotesi di dare ospitalità costituzionale alla regolamentazione della decretazione d'urgenza: si rinvia, così, all'intervento di Bozzi nel corso della seduta del 17 ottobre 1947 (in *Atti Assemblea Costituente*, p. 1301, 1302).

²⁸ Così, quasi profeticamente, Roberto Lucifero nel corso della seduta del 17 ottobre 1947: cfr. *Atti Assemblea Costituente*, p. 1304.

²⁹ In tal senso, anche, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1509.

³⁰ L'emendamento del quale si discorre, strumentale all'integrazione dell'art. 74 del progetto di Costituzione, in effetti, disponeva che «[in] casi straordinari di necessità e di urgenza», il Presidente della Repubblica «[potesse] emanare», con «decreto», «norme aventi forza di legge ordinaria», da presentare «al Parlamento per la conversione in legge»; esse avrebbero «automaticamente» perduto d'efficacia «sessanta giorni dopo la pubblicazione, se» la pubblicazione della legge di conversione non fosse intervenuta «almeno dieci giorni prima dello scadere» del sessantesimo giorno (cfr. seduta del 16 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1291). Nello stesso contesto, ebbe luogo altresì la presentazione dell'emendamento, d'iniziativa di Amerigo Crispo, teso all'introduzione dell'art. 74 *bis*, dal seguente tenore: «L'esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa, determinate dal tempo o dallo stato di guerra, nonché per motivi di ordine pubblico, durante lo stato d'assedio» (*ibidem*, p. 1291-1292).

decretazione di necessità e d'urgenza, non si consente di tacere come, a quello stadio dei lavori, tra i compilatori della Carta ormai si fossero consolidati l'idea della sostanziale insopprimibilità del decreto-legge (in alcune circostanze, reputato espediente di per sé indispensabile)³¹ e, ancor più, il convincimento che soltanto un'inflessibile regolamentazione dell'istituto ne avrebbe assistito una risoluta limitazione³² – scansando, così, l'eventualità che quell'«ambivalenza» di cui si discorreva in apertura – condizione connaturale alla legislazione d'urgenza in età statutaria – caratterizzasse anche le vicende politico-istituzionali successive all'adozione della Costituzione repubblicana.

In effetti, da quel momento in poi, l'Assemblea s'adoperò prevalentemente nella ricerca della tecnica normativa più appropriata a moderare la discrezionalità dell'esecutivo e a permettere alle Camere di svolgere il più penetrante controllo sull'esercizio del potere governativo di decretazione.

Sotto il primo profilo³³, la discussione gravitò attorno al problema, tradizionale e – per certi aspetti – ancora oggi controverso, della preferibile modalità di individuazione della fattispecie legittimante il Governo a ricorrere a provvedimenti d'urgenza con forza di legge, o attraverso la formulazione di una clausola generale ovvero a mezzo di una regolazione casistica delle ipotesi nelle quali l'esecutivo avrebbe potuto adottare decreti-legge. Sebbene, tra le proposte all'attenzione dell'Assemblea, alcune si orientarono in direzione della

³¹ Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1509. D'altra parte, durante l'illustrazione del proprio emendamento, è lo stesso Codacci Pisanelli, nell'esperienza di persuadere l'Assemblea della bontà della soluzione offerta, a osservare che «i preconcetti contro la potestà di ordinanza attribuita al Governo possono, in gran parte, essere superati» perché, «in fondo, della potestà di ordinanza il Governo finirà sempre, prima o poi, per fare uso». E, ad avviso del costituente, a dimostrare l'argomento è la «storia» stessa: «l'esperienza storica dimostra che anche negando [...] nelle Costituzioni» il potere governativo di decretazione d'urgenza, comunque, «si finisce per far uso della potestà di ordinanza» e, allora, «è molto meglio mostrarsi aderenti alla realtà [riconoscendo] simile potere al Governo» e «disciplinandolo in maniera sicura» (cfr. seduta del 16 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1294). La convinzione che «[r]agioni pratiche» e, insieme, «ragioni teoriche» dovessero indurre l'Assemblea «a ritenere che» dei decreti-legge «non possa farsi a meno», ad ogni modo, già si era diffusa nell'emiciclo: così, Giovanni Persico – presentatore di un testo alternativo, ma comunque teso all'inclusione, nell'articolato della Costituzione, dell'attribuzione al Governo del potere di decretazione d'urgenza – riteneva che, «non [essendo] cosa possibile» rinunciare totalmente ai decreti-legge, ciò che rilevava fosse «solo» di stabilire «quali [...] limiti e [...] confini» avrebbero accompagnato l'emanazione di quei provvedimenti (*ibidem*, p. 1296); e Bozzi, ormai persuasosi «che il fenomeno dei decreti-legge [...] si impone come una necessità» (cfr. seduta del 17 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1301). *Contra*, Tosato – che tenne a rammentare d'essersi «reiteratamente dichiarato contrario all'inserzione nella Carta costituzionale dell'istituto del decreto-legge» (*ibidem*, p. 1305).

³² Come ebbe ad asserire Ruini, dunque, se «si è ritenuto preferibile prevedere», nel testo costituzionale, il decreto-legge, ciò risponde all'esigenza di «porgli i limiti più rigorosi»: a trattenerne il costituente, quindi, non poteva essere «il timore di dare cittadinanza nella Carta costituzionale ad un atto che desta così sfavorevoli ricorsi»; d'altro canto, là dove alcuna disciplina si fosse enucleata nel testo della Legge fondamentale, ciò avrebbe potuto solamente «facilitare e incoraggiare» il ricorso all'istituto, che «nulla» avrebbe potuto impedire, nemmeno il «silenzio della Costituzione» (cfr. seduta del 17 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1300). Si può comprendere, allora, perché – infine – anche Mortati aderì alla soluzione resa dall'accoglimento della disciplina del decreto-legge nel testo della Costituzione: nell'argomentare il ritiro di una propria proposta emendativa (della quale si era accennato *supra*: cfr. *nota n. 26*), il celebre costituzionalista definì le limitazioni – specificatamente, d'ordine procedurale – all'uso della decretazione d'urgenza, in quel frangente all'esame dell'Assemblea, «una remora sufficiente ad evitare l'abuso del decreto-legge» (*ibidem*, p. 1303).

³³ Come ricordano A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1509.

soluzione da ultimo delineata³⁴, emerse pressoché immediatamente la complessità di un'operazione tesa a costituzionalizzare il riconoscimento – puntuale, casistico – delle evenienze in corrispondenza delle quali il ricorso alla decretazione d'urgenza doveva reputarsi consentito, incoraggiando il costituente a prediligere, in luogo che una circostanziata classificazione normativa, la formulazione di un'ampia clausola generale.

«[Proporsi] di disciplinare il caso di necessità è intrinsecamente contraddittorio», potendosi «la necessità» presentare «negli aspetti più diversi ed imprevedibili», così da «non [potere] mai essere racchiusa nelle maglie di una regolamentazione che esaurisca tutti i possibili casi»: le considerazioni di Costantino Mortati³⁵ si palesano mirabilmente adeguate a compendiare gli atteggiamenti che caratterizzarono l'esame delle proposte emendative all'attenzione dell'assemblea costituente e che, indubbiamente, contribuirono a ispirare il sintagma originariamente elaborato dal Comitato di redazione per tratteggiare i presupposti di legittimità dell'adozione ministeriale di decreti-legge – attraverso una formula («in casi straordinari di assoluta e urgente necessità») che, quantunque s'incentrasse sul requisito della sola «necessità», già rammenta l'*incipit* del vigente comma secondo dell'art. 77³⁶.

Avendo sempre riguardo all'enucleazione normativa della fattispecie funzionale a legittimare la deliberazione ministeriale dei provvedimenti d'urgenza, se, da un lato, occorre non trascurare la presentazione di una serie di emendamenti che prospettavano soluzioni comunque alternative (alcune, limitatamente ad aspetti di forma)³⁷, s'impone in fine di annotare come l'espedito del ricorso ad una clausola generale incorse nell'approvazione dell'Assemblea, che limitò il corrispondente intervento all'elisione, dalla

³⁴ Cfr. le soluzioni recate dalle proposte presentate da Mortati (se ne discorreva *supra*, nota n. 26) e Crispo (v. *supra*, nota n. 30). Di tenore, almeno parzialmente, diverso erano i contenuti dell'emendamento (che, pure, esercitò una certa influenza sulla conclusiva dizione dell'art. 77) redatto da Persico, che – per taluni aspetti, ricorrendo contemporaneamente ad entrambe le soluzioni prospettate – disponeva che, «nei casi di pericolo pubblico» o, anche, «di assoluta inderogabile urgenza», reputandolo «necessario», il Governo avrebbe potuto adottare «provvedimenti straordinari, aventi valore di legge», da sottoporre «immediatamente» all'esame delle Camere, che, «se non sono già convocate, debbono esserlo entro cinque giorni dall'emanazione del provvedimento» (seduta del 16 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1296).

³⁵ Delle quali si trova riscontro nel resoconto stenografico della seduta del 17 ottobre 1947 (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, p. 1303).

³⁶ La seduta del 16 ottobre 1947, d'altra parte, si era conclusa – su proposta di Mortati – rinviando la discussione al giorno seguente, per consentire di sottoporre gli emendamenti fin lì presentati al vaglio del Comitato di coordinamento (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, p. 1297). La prosecuzione dei lavori principiò, quindi, dalla presentazione del testo dell'art. 74 *bis* adottato dal Comitato e a mente del quale «Il Presidente della Repubblica non può emanare decreti aventi valore legislativo, deliberati dal Governo, se non in casi straordinari di assoluta e urgente necessità»; in tali ipotesi, «le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e devono riunirsi entro cinque giorni»: come ebbe ad asserire Ruini in sede di illustrazione del testo, in verità, «l'onorevole Mortati aveva avanzato [l]a proposta» di arrischiare «di classificare e di individuare i casi nei quali poteva essere ammesso» il ricorso alla decretazione governativa; tuttavia, se l'identificazione minuziosa dei «casi, nei quali soltanto può ammettersi il decreto-legge» avrebbe rappresentato senz'altro la «via migliore», in seguito all'invito formulato dal Comitato al medesimo Mortati, di «trovare una formulazione adatta e completa», lo «stesso onorevole Mortati» fu costretto a «riconoscere che [ciò] non è possibile» (cfr. seduta del 17 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1300).

³⁷ Si considerino, in particolare, le formulazioni contenute negli emendamenti recanti le sottoscrizioni di Bozzi e Codacci Pisanelli (seduta del 17 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1302-1306).

formulazione d'elaborazione del Comitato, della congiunzione («e») preposta a saldare i lemmi deputati a qualificare – nel senso dell'assolutezza e dell'urgenza – lo stato di «necessità»³⁸.

In ogni caso, come si è autorevolmente rilevato³⁹, l'esito dell'attività di esame e affinamento del testo di quel che si sarebbe rivelato, in un secondo tempo, l'art. 77, Cost., condusse ad un prodotto normativo che si palesa indubitabilmente più distante dalla disciplina risalente all'età precedente il regime repubblicano di quanto non fosse nelle originarie intenzioni dei fautori dell'inquadramento, nella cornice costituzionale, della regolamentazione della decretazione d'urgenza.

Tale distanza si giustifica primieramente a cagione dell'addizionale rivisitazione del sintagma legittimante il Governo a provvedere a mezzo dei decreti *de quibus*, ulteriormente adattato, in sede di coordinamento, dalla Commissione per la Costituzione, così da sopraggiungere all'attuale formula dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza». E – sebbene, secondo alcuni, l'espressione concernente i presupposti giustificativi emerga come la componente dell'odierno art. 77 che più si approssima al corrispondente riferimento della legge n. 100/1926 – pare senz'altro da condividere quella ricostruzione che, muovendo dalla comparazione tra la primigenia formulazione della clausola legittimante e l'enunciazione da ultimo accolta, discerne la conclusiva predisposizione di una trama che, rispetto agli intendimenti iniziali, obbliga il titolare del potere di decretazione entro maglie estremamente più anguste: d'altra parte, mentre la prima soluzione («in casi straordinari di assoluta e urgente necessità») lasciava intendere che assolutezza ed urgenza fossero attributi della stessa necessità, l'opzione terminologica infine accolta – nella quale si ricorre a due sostantivi («necessità», «urgenza») uniti dalla congiunzione «e» – limpidamente postula l'irrinunciabilità della concorrenza di entrambi i presupposti, ai fini della legittimazione dei decreti-legge⁴⁰. In ottemperanza alla teorizzazione alla quale si aderisce, dunque, la disciplina costituzionale precluderebbe di ritenere la «necessità» e l'«urgenza», allorché singolarmente considerate, idonee a legittimare il Governo all'adozione dei provvedimenti ex art. 77, 2° co.; diversamente, ai fini testé indicati, il costituente dimostrò di reputare indispensabile la contemporanea ricorrenza dei due requisiti, rispetto a una determinata fattispecie⁴¹.

Certamente, quest'ultima circostanza – corroborata dai contenuti riversati nell'art. 77, 2° co., Cost. – induce a stimare che, anche in considerazione del tenore del complessivo dibattito in Assemblea costituente, la Legge fondamentale configuri il ricorso governativo al decreto-legge come

³⁸ Cfr. *Atti Assemblea Costituente*, p. 1310.

³⁹ Si rinvia a L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 50.

⁴⁰ Così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1516, che aderiscono alla ricostruzione di M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità e urgenza» dei decreti legge*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1447. Si premurava, comunque, di porre in rilievo la similitudine tra le formulazioni dell'art. 3, co. primo, n. 2, della legge n. 100/1926 e dell'odierno art. 77, co. secondo, Cost., L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 50.

⁴¹ *Contra*, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale: art. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 262, per il quale l'espressione in oggetto individua «un'ipotesi sostanzialmente unitaria», «dovendosi ritenere che i due termini» – «necessità» ed «urgenza» – «compongono una mera endiadi».

un'evenienza assolutamente eccezionale⁴². A irrobustire le considerazioni in parola milita, d'altronde, la straordinarietà del caso in corrispondenza del quale soltanto si consente di giudicare l'approvazione ministeriale di provvedimenti provvisori con forza di legge strettamente aderente con il disegno tratteggiato dal documento costituzionale: pertanto, la straordinarietà, là dove si contempi la medesima in rapporto alla «necessità»⁴³ e, simultaneamente, all'«urgenza» dell'intervento governativo⁴⁴, integrerebbe una «qualificazione rafforzativa», ad esse conferendo un «particolare» grado di intensità, essenzialmente riconducibile alla imprevedibilità del caso che sollecita il provvedimento dell'esecutivo⁴⁵.

All'innalzamento di uno steccato tra la disciplina della decretazione d'urgenza, ex art. 3, legge n. 100/1926, e i passi dell'ordito costituzionale in ambito di potestà normativa primaria dell'esecutivo, peraltro, partecipano anche altri elementi: da una parte, la relevantissima abbreviazione del termine stabilito per l'approvazione parlamentare della legge di conversione – che si fissa ad un'altezza coincidente con quel contratto margine temporale che il legislatore del 1939 aveva prescritto al solo fine della presentazione del decreto alle

⁴² «[Chiunque] legga senza preconcetti» la disposizione costituzionale, ex art. 77, co. secondo, «ne trae la precisa impressione che la Carta costituzionale abbia di mira situazioni oggettivamente eccezionali», dunque «tali da porsi al di fuori delle consuete disponibilità del legislatore ordinario»: così, L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 56.

⁴³ Sono A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1516, *nota n. 100*, a ricordare come, nella risalente, celebre ricostruzione di S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria, cit.*, p. 297 s., la «necessità» doveva «concepirsi come una condizione di cose che, almeno di regola e in modo compiuto e praticamente efficace, non può essere disciplinata da norme precedentemente stabilite»: sicché, essa «non ha legge, [ma] fa legge», costituendo «essa medesima vera e propria fonte del diritto»; la legittimazione al ricorso ai decreti-legge, secondo l'impostazione dell'Autore, così conseguirebbe al riconoscimento della sussistenza di una «necessità» tale da «esige[re] la non applicazione, sia pure temporanea, di una legge, e la sostituzione, in linea provvisoria, di una norma nuova». A quest'ultima interpretazione si contrappose T. PERASSI, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1917, I, p. 269 s., che – negata risolutivamente la natura di fonte del diritto della necessità – ricercava il fondamento dei provvedimenti d'urgenza nello «stato di necessità», da intendersi come una «situazione in cui l'interesse a produrre un determinato mutamento nell'ordinamento giuridico assume [...] il valore di una impellente ed improrogabile esigenza». Avendo riguardo alla formulazione dell'art. 77, co. secondo, Cost., cfr. L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 56, per il quale «la necessità», configurando «elemento di qualificazione delle fattispecie regolate», «non [è da] confondere» con «l'opportunità politica dell'atto».

⁴⁴ Ad avviso di G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, p. 123, l'«urgenza», ex art. 77, co. secondo, si caratterizzerebbe, precipuamente, perché qualificata dalla «immediatezza»: ne consegue come essa si «traduc[a] nell'esigenza di provvedere senza nessun indugio», *id est* non «appena si [sia] determina[ta] la situazione di necessità», e si palesi il «pericolo dell'imminente e concreto danno che», verosimilmente, potrebbe derivare «dall'eventuale ritardo».

⁴⁵ Cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità e urgenza» dei decreti legge, cit.*, p. 1445; ed A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1517, che – richiamando (v. *note n. 106, 107*) G. QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Napoli, 1977, p. 90, e L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 556 – consequenzialmente osservano come l'aggettivazione («straordinari»), instillando imprevedibilità nei casi di necessità e d'urgenza, operi nella direzione d'imporre al Governo estrema cautela nell'adozione di provvedimenti che non possono considerarsi alla stregua di atti di ordinaria amministrazione. *Contra*, e nel senso della funzione meramente iterativa dell'aggettivazione, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto, cit.*, p. 262; rispetto alla richiesta imprevedibilità del caso, v., anche, L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 57, che pare rimandare alle teorizzazioni che ricollegano quest'ultima già alla «urgenza» di provvedere – asserendo che sono dunque da considerarsi «illegittimi per definizione i decreti-legge formulati in modo da non poter ricevere applicazione immediata».

Camere⁴⁶; dall'altra, fundamentalmente, l'evenienza per la quale i decreti di necessità e d'urgenza, benché fin dall'origine provvisti di «forza di legge», «perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni» dalla pubblicazione. Un'occorrenza, quest'ultima, che costringe i decreti-legge a separarsi dalla pregressa connotazione che ne poneva in risalto la natura di atti semplicemente temporanei: in uno con l'entrata in vigore della Legge fondamentale, invero, i provvedimenti ministeriali *de quibus* acquisiscono la ben diversa etichetta di provvedimenti (senz'altro transitori, ma anche) essenzialmente «precarî ed effimeri»⁴⁷, denotando, *in primis*, un'essenziale alterazione della logica fin lì consustanziale ai provvedimenti governativi d'urgenza⁴⁸, già sottesa al decreto-legge nell'età statutaria e formalmente accolta dalla legge n. 100, oltreché la sostanziale manipolazione delle proposte inizialmente all'esame dell'Assemblea costituente, invece fondate sul principio della perdita d'efficacia *ex nunc* nell'eventualità, entro il termine stabilito, non fosse sopraggiunta la conversione parlamentare del decreto⁴⁹.

⁴⁶ Così, L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 50 (che, sempre nell'ottica della rilevazione delle difformità tra la disciplina prerепubblicana e quella costituzionale, sottolinea – tra gli elementi di discontinuità – «l'espressa affermazione della responsabilità governativa, non più limitata dalla riserva di ogni controllo al Parlamento»). Merita rammentare, comunque, come tra gli emendamenti presentati al testo, elaborato nella sede della Commissione dei settantacinque, dell'art. 74 *bis* del progetto di Costituzione, si colloca una proposta, d'iniziativa di Persico, che ambiva a contrarre il «termine entro il quale deve essere convalidato il decreto-legge» fino a «trenta giorni»: secondo il presentatore, il «termine [...] stabilito in sessanta giorni» dal Comitato, invece, doveva considerarsi «eccessivo, dato che si tratta di un provvedimento di urgenza», che le Camere «potranno spesso discutere anche in un solo giorno, in una seduta». Appare superfluo annotare la reiezione della proposta emendativa, «contro» la quale – adoperando le parole di Ruini – «si ritorce[va]» lo stesso «argomento» svolto dal titolare dell'iniziativa, «perché, appena convocata, la Camera potrà, il giorno stesso se vuole, respingere [...] il provvedimento» (cfr. seduta del 17 ottobre 1947, *Atti Assemblea Costituente*, p. 1307).

⁴⁷ L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 50.

⁴⁸ Non può negarsi, effettivamente, come la perdita di efficacia «sin dall'inizio» del decreto-legge, «punto qualificante della disciplina costituzionale dell'istituto», si ponga «in netta controtendenza con le previgenti disposizioni», *ex art. 3, l. n. 100/1926*: così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1516.

⁴⁹ Né la formulazione dell'art. 74 *bis* del progetto di Costituzione d'iniziativa di Codacci Pisanelli (a mente del quale «le norme aventi forza di legge ordinaria», adottate «con [...] decreto», «perderanno automaticamente efficacia sessanta giorni dopo la pubblicazione, se la legge» nella quale le prime «siano state convertite non venga pubblicata almeno dieci giorni prima dello scadere di tale termine»), né – d'altra parte – la versione presentata all'Assemblea costituente all'esito del dibattito nella sede del Comitato di coordinamento (il comma secondo dell'articolo in parola testualmente recitava: «I decreti perdono di efficacia se non sono convertiti in legge [...] entro sessanta giorni») si proponevano d'introdurre l'istituto della decretazione di necessità e d'urgenza stabilendo, al contempo, la perdita retroattiva dell'efficacia del decreto non soggetto alla conversione delle Camere. Il preludio, prim'ancora che all'immissione nel corpo del testo costituzionale, all'elevazione del tema della decadenza dei decreti-legge a oggetto della discussione in Assemblea deve ricondursi alla proposta emendativa che, nel corso della seduta del 17 ottobre 1947, Tosato illustrò all'aula: con «il fine di restringere ancora di più, per quanto è possibile», la «eventualità» (che, comunque, a detta del costituente ci si doveva imporre di immaginare «rarissima»), dell'utilizzazione di decreti-legge, Tosato propose un testo alternativo che – pure se, ancora, non recava l'espressione infine caratterizzante l'esordio del comma terzo dell'art. 77 («perdono efficacia sin dall'inizio») – ambiva a correggere una disciplina, quella elaborata dal Comitato, che lasciava «già pregiudicata la questione dell'efficacia retroattiva o meno del fatto della mancata conversione» dei decreti (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, p. 1305). L'emendamento, che in brevissimo tempo incorse nell'accoglimento della Commissione, dalla quale – cogliendosi la finalità di sottrarre «del tutto valore ai decreti-legge non regolarmente convertiti» – se ne elogiò la corrispondenza «al concetto stesso di provvedimenti che sono completamente subordinati alla ratifica del Parlamento» (così si

In definitiva, appare all'incirca corrispondente a verità – o, quantomeno, aderente alla realtà dei lavori dell'Assemblea costituente – che opinione prevalente tra i redattori della Legge fondamentale era quella – ancora recuperando le parole di Ruini⁵⁰ – d'essere riusciti, conclusivamente, a perimetrare severamente la potestà governativa di avvalersi dell'«inevitabile male dei decreti-legge», attraverso l'apposizione dei «freni» e dei «limiti più efficaci che si [potessero] pensare»: l'«immediato intervento» delle Camere, eventualmente sollecitate da una «apposita convocazione», e il consequenziale «giudizio di responsabilità» a carico dell'esecutivo; la retroattiva cessazione di «ogni efficacia» dei decreti di necessità e d'urgenza «non [...] convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro presentazione alle Camere», che ne «accentua» l'essenziale «carattere di provvisorietà»; infine, la stessa anteposizione, alla delimitazione degli ambiti di competenza materiale del decreto-legge a mezzo della clausola dei casi straordinari di necessità e d'urgenza⁵¹, di quella disposizione, ex art. 77, co. primo («Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria»), che – mediante una tecnica di contrapposizione – è da ritenere precipuamente funzionale al chiaro riconoscimento dell'indole derogatoria della decretazione d'urgenza⁵².

espresse Ruini: cfr. *ibidem*, p. 1306), tuttavia, non coagulò il consenso indispensabile all'immediata approvazione, essenzialmente per i disaccordi sorti sull'esatta formulazione del testo (*ibidem*, p. 1312): comunque, l'appalesarsi di una maggioranza favorevole alla retroattiva perdita d'efficacia dei decreti-legge, nel caso di denegata conversione, come di inutile decorrenza del termine di sessanta giorni, facilitò l'approvazione del testo proposto dal Comitato di coordinamento, consentendo, infine, alla Presidenza di «[ricordare] all'onorevole Ruini l'impegno preso di trovare una formulazione più comprensiva ed esplicita» (*ibidem*, p. 1313) – in altri termini, la formulazione che tutt'oggi connota l'art. 77, 2° co., Cost.

⁵⁰ Cfr. seduta del 17 ottobre 1947, in *Atti Assemblea Costituente*, p. 1301 s.

⁵¹ In tal senso, v. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1514: la «competenza per materia» del decreto-legge si «rinviene» proprio «nei casi straordinari di necessità e d'urgenza», ricorrendo i quali lo «strumento», ex art. 77, co. secondo, «è abilitato – a prima vista – a fare tutto, tagliando trasversalmente le competenze stabilite» dalla Costituzione, con «l'unico limite del rispetto dell'art. 77 stesso». Gli Autori, dunque, reputano «preferibile» la ricostruzione che «individua la competenza del decreto-legge nel *provvedere all'imprevedibile*», essendo l'art. 77 – secondo l'insegnamento di F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, 1996, p. 467 – «l'unica norma sulla normazione, nel nostro ordinamento, che consente di provvedere nell'emergenza», configurandosi come «norma di chiusura del sistema».

⁵² La disposizione racchiusa nel comma primo dell'art. 77 (che L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 50, giudicava «un ulteriore elemento di complicazione» nell'interpretazione della disciplina costituzionale in tema di decretazione d'urgenza), ad avviso di A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1516, militerebbe, in effetti, a «favore della» già richiamata «eccezionalità del decreto-legge nel disegno costituzionale»: essa, adottata solo in sede di coordinamento del testo costituzionale, deve intendersi come «finalizzata proprio a mettere in evidenza», per l'appunto «mediante una tecnica di contrapposizione», il «carattere derogatorio della decretazione d'urgenza», imponendo una lettura complessiva dell'art. 77 idonea a lasciarne emergere l'autentico «significato normativo» – s'intende che «il governo non può, senza delegazione delle camere, emanare decreti che abbiano valore di legge, a meno che non vi siano casi straordinari di necessità e d'urgenza ...» (cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, p. 146). Ad ogni modo, sebbene – come si è ricordato – il comma d'apertura dell'art. 77 sia stato introdotto dal Comitato di coordinamento soltanto in seguito alla deliberazione dell'Assemblea costituente, favorevole a disciplinare con norma costituzionale il fenomeno del decreto-legge, già il testo originariamente elaborato dallo stesso Comitato per essere discusso dal *plenum* («Il Presidente della Repubblica non può emanare decreti aventi valore legislativo, deliberati dal Governo, se non in casi straordinari di assoluta e urgente necessità»: cfr. *nota n. 36*) si segnalava per una formula che «non è positiva, di autorizzazione al Governo di emettere decreti-legge, ma è negativa» (così Ruini, nel

In altri termini, ad accompagnare il costituente all'atto dell'approvazione dell'allora art. 74 *bis*, prima, e, in seguito, della stessa Legge fondamentale era il convincimento d'esser scampato alla tentazione di indietreggiare al cospetto di un fenomeno, quello dei provvedimenti governativi d'urgenza con forza di legge ordinaria, che – ad avviso dei più – in ogni caso avrebbe «realisticamente» contraddistinto anche le vicende politico-istituzionali della neonata Repubblica, al contempo «limita[ndone]», attraverso le maglie più «rigide», le «esasperazioni e le esagerazioni» che si erano «verificate nel passato»⁵³.

2. Il Governo: un nuovo legislatore (a Costituzione invariata)?

Se, già a metà degli anni '70 dello scorso secolo, talune voci, fuor di dubbio accreditate, giungevano sino ad annotare una metamorfosi in atto, denunciando come il decreto-legge, da strumento straordinario nella disponibilità del Governo e predisposto a fronteggiare circostanze del tutto eccezionali, si fosse adattato all'inquadramento che ne enfatizza, invece, la sostanziale natura di «disegno di legge governativo», peraltro, «rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto», funzionale a consentirne «l'immediata operatività» e ad imporne un «rapido» *iter* parlamentare⁵⁴ (espressioni che evocano, con sorprendente similitudine, le considerazioni di quanti, quand'ancora era in corso l'epoca statutaria, si determinarono a definire i decreti governativi come «mezzo ordinario di legislazione»⁵⁵). Occorre riconoscere, in primo luogo, come una sorta di eterogenesi dei fini celermente avesse caratterizzato l'applicazione della disciplina, ex art. 77, Cost., e, allo stesso tempo, come le menzionate riflessioni sottintendessero l'indubbia alterazione, ad opera degli attori istituzionali, della *ratio* della disposizione costituzionale preordinata all'attribuzione al Governo di una propria potestà legislativa⁵⁶ per i (soli) casi straordinari di necessità e d'urgenza, condizione,

corso della seduta del 17 ottobre 1947, in *Atti Assemblea Costituente*, p. 1300, 1301), a dimostrare come la decretazione d'urgenza si fosse concepita, *ab origine*, quale espediente del tutto eccezionale; riflessione analoga, d'altronde, dovrebbe suggerire la formulazione approvata dall'aula, a mente della quale «[non] si possono emanare decreti aventi valore di legge ordinaria se non in casi straordinari di assoluta urgente necessità».

⁵³ Le espressioni sono tratte da uno stralcio dell'intervento di Aldo Bozzi, durante la seduta del 17 ottobre 1947: cfr. *Atti Assemblea Costituente*, p. 1302.

⁵⁴ Così, secondo la celebre e fortunata definizione coniata da A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. XX.

⁵⁵ Si rinvia *supra*, nota n. 11.

⁵⁶ L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 51 s., posta la questione se si possa stimare che «l'articolo» 77 «conferisca», o, viceversa, non attribuisca, «istituzionalmente al Governo una competenza normativa», nella seconda delle ipotesi dovendosi «ritenere che la Costituzione» contenga «il mero fatto dell'emanazione di provvedimenti illegittimi [*id est*, i decreti-legge], i quali non varrebbero – di per se stessi – a rinnovare l'ordinamento giuridico» (secondo la notoria tesi di C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 832 s., in particolare, p. 833: «i provvedimenti» di necessità e d'urgenza «del Governo sono un fatto», al quale «la Costituzione vuole dare disciplina», e «non un istituto che da essa tragga nascita»), confuta apertamente la ricostruzione da ultimo evocata, dal momento che la medesima, prioritariamente, si palesa del tutto incapace di contrastare la «più grave e più spontanea» delle «obiezioni» che le si possono muovere – vale a dire che, se si accogliesse la teorizzazione in contestazione, «non s'intende[rebbe] il perché dell'espressa disciplina costituzionale dell'istituto». In

che peraltro, recuperando altre, più recenti osservazioni⁵⁷, contraddistinguerebbe, oltreché le ormai trascorse vicende costituzionali, anche l'odierna fase politico-istituzionale.

Nondimeno, si stima conveniente sperimentare lo sforzo che si propone di conciliare simili considerazioni con altre e pur sempre condivisibili ricostruzioni, che – formulando valutazioni di ordine più generale – osservano come l'assetto istituzionale sorto dai lavori dell'Assemblea costituente, storicamente, si sia caratterizzato per l'exasperata successione degli esecutivi⁵⁸, il graduale smarrimento della stessa funzione di governo⁵⁹ e, in particolare, l'insistente formale debolezza del Governo in Parlamento⁶⁰. Circostanze, quelle da ultimo evocate, che in ogni caso non sembrano suscettibili d'essere ricondotte con immediatezza alla sola trama della Legge fondamentale – o, se non altro, così reputano coloro che (beninteso, senza tacere di talune consapevoli valutazioni del costituente⁶¹), relazionano l'instabilità degli esecutivi che si sono succeduti

realtà, è «dall'intero complesso dei lavori preparatori» alla redazione della Costituzione che emerge, senz'alcuna possibilità di fraintendimenti, l'«idea», prevalente tra i seggi dell'Assemblea costituente, «di una piena (sebbene precaria) equiparazione fra i decreti-legge e le leggi formali»: un'idea che accredita il fondato convincimento che, a mezzo dell'art. 77, si sia inteso statuire che «il Governo disponga di una propria potestà legislativa», sebbene limitata «[a]i casi straordinari di necessità e di urgenza».

⁵⁷ Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1510 s., 1516 s., specialmente p. 1518.

⁵⁸ Già indicava nella «instabilità» degli esecutivi un tratto caratterizzante del regime parlamentare che contraddistingue l'esperienza repubblicana L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 657. E, d'altra parte, è incontrovertibile l'elevatissima cadenza di avvicendamenti tra governi: dal 23 maggio 1948, data del giuramento del governo Alcide De Gasperi V a quindici giorni dall'apertura della I Legislatura, fino al termine dell'XI Legislatura (14 aprile 1994) si sono avvicendati ben quarantasette esecutivi. Successivamente alla modificazione del sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, resasi necessaria a seguito del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 ed infine realizzata con le leggi 6 agosto 1993, n. 276 e 277 – in seguito, archiviate in concomitanza con l'approvazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270 –, a decorrere dal 10 maggio 1994, data d'insediamento del governo Silvio Berlusconi I, si sono alternati quattordici governi.

⁵⁹ L'osservazione è ricorrente: cfr., *ex multis*, la ricostruzione di S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011, p. 111 s. e, in particolare, p. 115. L. ELIA, *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 657, apertamente discorreva di un'inequivocabile «limitata capacità operativa» delle aggregazioni di governo succedutesi dopo l'entrata in vigore della Legge fondamentale.

⁶⁰ Se l'espressione «governo “in” parlamento», anzitutto, vuole designare l'esecutivo «che si assicura i “mezzi” parlamentari per realizzare il proprio programma» (A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 145 s.) – sicché, essa s'intende strumentale a includere quell'insieme di istituti funzionali alla realizzazione dell'indirizzo di governo, favorendo l'adozione delle relative misure d'attuazione, «anche quando le condizioni», di carattere politico, «che dovrebbero consentire di ottenere fisiologicamente tale risultato [...] non sussistono o sussistono solo in parte» (così, M. OLIVETTI, *Il Governo in Parlamento*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998, p. 266) –, in tempi ancora vicini a denunziare come la «posizione» del Governo «in Parlamento», nell'ordinamento italiano, «riman[ga] (formalmente) la più debole nel panorama delle grandi democrazie europee» era V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 116.

⁶¹ Sono, tra i tanti, A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, p. 279, a riconoscere come l'Assemblea costituente, «pur nella piena e preoccupata consapevolezza di alcuni protagonisti, non [...] ritenne di porre le basi giuridiche per un serio rafforzamento dell'esecutivo». Circa le inquietudini diffuse tra i costituenti in sede di compilazione delle disposizioni della Legge fondamentale concernenti il Governo ed il rapporto tra l'esecutivo e le Camere, anche con la rilevazione dei limiti del dibattito sul tema, cfr. M. VILLONE, *Art. 94*, in A. PIZZORUSSO (a cura), *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei ministri, Art. 92-96*, Bologna-Roma, 1994, p. 237 s.

nel corso della storia repubblicana e, insieme, la ricorrente inadeguatezza dell'azione di governo ad un precipuo contesto, politico e culturale⁶².

Indubabilmente, si necessita di annotare la tendenza, comune alle componenti di diversa ispirazione politica che orientarono i lavori dell'Assemblea costituente, alla piena valorizzazione – anche, particolarmente, in occasione dell'esercizio della funzione di normazione legislativa – della sede costituzionalmente deputata alla concretizzazione del principio di rappresentanza politica, ex art. 67, *id est* l'istituzione parlamentare reduce da quella pressoché metodica opera di marginalizzazione che, progressivamente, screditò le Camere nel corso di circa vent'anni di assoggettamento al regime autoritario⁶³. Senz'altro, alla posizione, e in seguito all'inveramento, dell'obiettivo in parola contribuì con determinante ascendente quel clima politico che – in concomitanza con la redazione della Legge fondamentale e negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione – era altresì permeato da una diffusa diffidenza verso il riconoscimento in capo al Governo della funzione di *dominus* del procedimento legislativo, anche a cagione dell'opzione a favore di un sistema elettorale puramente proporzionale, che, di per sé, implicava la pluralità dei partiti con rappresentanza parlamentare e la necessità di governi di coalizione⁶⁴ – e, conseguentemente, l'occorrenza di un luogo (per l'appunto, il Parlamento) adatto al conseguimento di una sintesi tra le istanze delle diverse forze parlamentari nella definizione delle molteplici soluzioni di governo⁶⁵.

Ciò a fronte della circostanza – che, pure, non si consente di disconoscere – che è la stessa Costituzione a predisporre un intreccio nel complesso utile almeno a non estraniare il Governo dal novero dei protagonisti delle vicende

⁶² Cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. costituzionali*, 2010, 1, p. 59 s.: l'Autore, ad ogni modo, riconosce come, dal lato della forma di governo, in genere, l'«indicazione in favore della razionalizzazione» del regime parlamentare «contenuta nel celebre ordine del giorno Perassi [sia] rimasta per larghi tratti inattuata»; al contempo, avendo riguardo al rilievo del Governo nell'ambito del procedimento di produzione legislativa, nemmeno cela come «certo nella» trama della Costituzione «alcune previsioni [...] chiaramente [esaltino] la centralità del Parlamento nella scrittura dei testi legislativi», a evidente discapito dell'esecutivo: così, in particolare, l'allestimento di un sistema parlamentare «assolutamente paritario» (art. 70) e le «prescrizioni», ex art. 72, circa la disciplina del procedimento legislativo, che, «pur risultando nel loro complesso scarse, in alcuni punti inducono ad un chiaro rafforzamento del ruolo del Parlamento» (si pensi solamente alla «equiordinazione tra le diverse iniziative legislative» o alla «necessità dell'esame» dei progetti di legge «in sede referente in Commissione», alle disposizioni che legittimano la riunione delle commissioni in «sede legislativa e redigente» o alla imposizione della «votazione» dei progetti di legge «articolo per articolo», da parte dell'Assemblea). Ad ogni modo, rivelatore appare che voci d'indubbia autorevolezza (L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 708 s.), tempo addietro, già discorrevano apertamente di «deviazione» dei governi repubblicani «dal modello costituzionale», reputando gli esecutivi – fin lì – succedutisi dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale «non corrispondent[i] del tutto al modello adombrato» dalla trama della Legge fondamentale.

⁶³ Così, A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1997, p. 74.

⁶⁴ Note sono le riflessioni, in proposito, di G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 75 s.

⁶⁵ Si rinvia a R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 61 s., ad avviso del quale «tale carattere del sistema politico finì per rafforzarsi nei decenni successivi», parallelamente al consolidamento della *conventio ad excludendum*, «derivante dalla caratterizzazione ideologica e dalla collocazione internazionale del principale partito di opposizione», alla quale, peraltro, «corrispondeva una sorta di *conventio ad includendum*», «derivante dalla esigenza di includere in qualche modo il medesimo partito nel circuito decisionale complessivo».

politico-istituzionali: *in primis*, attraverso la stessa attribuzione all'esecutivo della potestà di adottare atti con forza di legge, nell'ambito di procedimenti nei quali l'intervento parlamentare si colloca, o nella fase iniziale di fissazione dei principi e criteri direttivi – è il caso della delegazione legislativa, ex articoli 76 e 77, co. primo –, o, com'è noto, nel caso della decretazione di necessità e d'urgenza, ex art. 77, commi secondo e terzo, nella fase finale della conversione in legge; si deve aggiungere come il canovaccio costituzionale accordi alle Camere spazi di autonomia regolamentare tutt'altro che trascurabili, che, là dove opportunamente percorsi, avrebbero potuto (quantomeno, contribuire a) rafforzare la posizione istituzionale dell'esecutivo – anche, in specie, del Governo in Parlamento⁶⁶.

Dunque, sin dai primi passaggi della storia repubblicana, appare come la configurazione effettuale del rapporto tra esecutivo e Camere, come anche la sostanziale volubilità dei governi siano l'essenziale esito della combinazione tra l'estrema elasticità delle disposizioni costituzionali di razionalizzazione del regime di governo, la trama dei rinvii costituzionali alla fonte regolamentare a fini di disciplina dell'esercizio della funzione legislativa e l'operare di elementi di foggia eminentemente politica.

L'ultima constatazione, tutt'altro che casualmente, contribuisce a delucidare attorno alle verosimili ragioni che, agli albori della Repubblica, e per una certa fase successiva all'entrata in vigore della Legge fondamentale, indussero gli esecutivi a ricorrere alla potestà di normazione primaria in via d'urgenza con incontestabile equilibrio⁶⁷, in sintonia con le intenzioni – gli auspici – dell'Assemblea costituente, e corroborando le ricostruzioni che registrano l'iniziale moderazione delle compagini ministeriali nell'adozione dei provvedimenti governativi provvisori con forza di legge⁶⁸.

Nonostante la circospezione dei partiti nei riguardi d'ogni impulso orientato al potenziamento delle attribuzioni dell'esecutivo e l'adozione di regolamenti parlamentari che – all'incirca – riproducevano la disciplina risalente all'epoca statutaria⁶⁹, fu in corrispondenza delle prime legislature repubblicane,

⁶⁶ «[In] questa prospettiva il pensiero corre naturalmente alla previsione, rimasta sostanzialmente inattuata, del secondo comma [dell'art.] 72, in forza del quale i regolamenti parlamentari avrebbero potuto disciplinare procedimenti abbreviati per i progetti di legge dichiarati urgenti» (cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 60), così introducendo, in forza della disposizione costituzionale, una (o, anche, una serie di) «semplificazion[i], ridott[e] soprattutto nei tempi, della procedura comune di approvazione delle leggi», le fasi e i momenti «necessari» della quale – secondo una diffusa ricostruzione - «non possono [comunque] essere eliminati»: cfr. A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Tomo I, 1, *Art. 70-74*, Bologna-Roma, 1985, p. 137.

⁶⁷ Nel corso della I Legislatura (8 maggio 1948 – 24 giugno 1953), il Governo adottò ventinove decreti-legge; nella II Legislatura (25 giugno 1953 – 11 giugno 1958), se ne possono computare sessanta; il dato si riduce, quindi, in corrispondenza della III Legislatura (12 giugno 1958 – 15 maggio 1963), caratterizzata dall'adozione di trenta decreti. Come rilevano A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1510, *nota n. 29*, «significativo» è poi il dato della frequenza mensile media dei decreti-legge – reso dalla divisione della cifra dei decreti-legge approvati nel corso della legislatura per il numero dei mesi di durata della legislatura stessa: dunque, la frequenza – come attestano anche le cifre catalogate da A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in P. CARETTI (a cura), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Torino, 2007, p. 132 – è pari a 0,47 decreti-legge ogni mese nella I Legislatura, a un decreto al mese nella II, a 0,50 decreti-legge ogni mese nella III Legislatura.

⁶⁸ Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1510.

⁶⁹ Così, M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1997, p. 28.

principalmente nel periodo della *leadership* degasperiana, infatti, che, mentre la coalizione di governo si palesa più stabile e la dialettica tra maggioranza e opposizioni appare più risoluta che nei decenni seguenti, il Governo riuscì stabilmente ad assumere la guida del procedimento legislativo⁷⁰: l'esecutivo ricorreva raramente ai decreti d'urgenza e, nelle ipotesi in cui la circostanza si verificava, entro il termine di decadenza, ex art. 77, co. terzo, essi erano generalmente soggetti a conversione, perlopiù senza suscitare reazioni (politiche come dottrinali) che lasciassero trasparire perplessità di rilievo in ordine all'ottemperanza governativa dei presupposti costituzionali per l'adozione dei provvedimenti necessitati⁷¹.

Gli equilibri del regime di governo e l'assetto dei rapporti tra l'esecutivo e le Camere erano comunque destinati a incorrere in alterazioni, di pari passo con l'incremento dei soggetti politici coinvolti dagli accordi di governo e, conseguentemente, con la ripermetrazione dei confini delle coalizioni di maggioranza: com'è stato rilevato, è precipuamente all'altezza del periodo di grave instabilità politica iniziato in concomitanza con l'apertura della VI Legislatura che si assiste a una notevole intensificazione del ricorso governativo ai decreti-legge⁷², il costante aumento dei quali – quasi inevitabilmente – si accompagna alla diffusione dei casi in cui difetta la conversione parlamentare del decreto.

Se solo si recuperano le riflessioni esposte in apertura di paragrafo, allo scopo di elaborarne la contestualizzazione nella dimensione politico-istituzionale nella quale la comunità scientifica riscontra il ricorso viepiù smodato alla decretazione d'urgenza, si staglia limpidamente la parte che, concretamente, il decreto-legge inizia a recitare nell'ordinamento repubblicano: il ricorso ai provvedimenti provvisori *de quibus* si palesa come l'essenziale metodo attraverso cui il Governo reagisce all'emarginazione alla quale è costretto dalle modalità applicative della sistematica costituzionale che presiede al corso ordinario del procedimento legislativo e, particolarmente, dalla disciplina recata dai regolamenti parlamentari (soprattutto, dopo l'adozione dei regolamenti del 1971) che, dell'ordito costituzionale, rappresentano lo svolgimento più immediato. A fronte del parziale restringimento delle distanze ideologiche tra i partiti, dell'inclinazione del sistema politico all'integrazione di forze (e, in sostanza, di vaste aree della società) precedentemente estranee agli accordi di governo e del graduale indebolimento della *leadership* democratico-cristiana si rinnovano sensibilmente i complessivi equilibri tra Governo e Parlamento, da un lato, e, dall'altro, le dinamiche interne al procedimento legislativo, i primi come le seconde destinati ora a rispondere ad uno schema nel quale le già precarie attribuzioni d'impulso, direzione e

⁷⁰ Inducendo R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 62, ad asserire che, nell'indicata fase, il Governo «assume la funzione di “comitato direttivo” della maggioranza, sulla base di un modello anglosassone della forma di governo».

⁷¹ Sebbene sia dato registrare «qualche isolata critica circa la non necessarietà dei decreti in materia fiscale»: così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1510.

⁷² Si rinvia ad A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1510 s.: durante la VI Legislatura (25 maggio 1972 – 4 luglio 1976), il dato dei decreti-legge adottati dal Governo ammonta a centoventiquattro provvedimenti di necessità e d'urgenza; la cifra, d'altra parte, è destinata a incrementare, fino a raggiungere l'elevatissima quota di quattrocentosessantasei decreti in corrispondenza della X Legislatura (2 luglio 1987 – 22 aprile 1992).

coordinamento dell'esecutivo sono destinate a capitolare, a beneficio della piena affermazione di un modello che si ispira all'archetipo della centralità parlamentare⁷³: allora, il decreto-legge può palesarsi come l'eccezionale strumento a mezzo del quale il Governo – quantomeno – tenta di riappropriarsi dell'attività di gestione dei contenuti del procedimento legislativo⁷⁴.

Ciò, tuttavia, si è realizzato a fronte dell'oneroso costo di snaturare completamente il significato costituzionale della clausola generale – «casi straordinari di necessità e d'urgenza» – di legittimazione all'impiego della decretazione, ex art. 77, progressivamente piegata ad un'interpretazione talmente estensiva da condurre all'autentico stravolgimento dell'accezione costituzionale dell'istituto⁷⁵. Se, anche giovandosi di talune – come pure le si è denominate⁷⁶ – condiscendenti elaborazioni scientifiche, i governi prendono a rivolgere lo sguardo in direzione della decretazione d'urgenza, intesa quale strumentazione funzionale a «rispondere rapidamente a domande legislative» con «carattere di urgenza politica»⁷⁷ ed espediente utile a veicolare, nella susseguente fase camerale di conversione del decreto, i contenuti della discussione e gli ambiti d'intervento del legislatore parlamentare, si rivelano pressoché inevitabili o l'assoluto disinteresse degli attori politico-istituzionali nei riguardi dei presupposti costituzionali del ricorso all'istituto o la tangibile alterazione della *ratio* della disciplina enucleata all'art. 77: e, d'altronde, si è osservato⁷⁸ come, trascurando la contemplazione costituzionale del requisito della «straordinari[età]» (e, consequenzialmente, l'accertamento della eccezionalità della situazione da assoggettare a normazione), interpretando la «necessità» come una circostanza d'indole spiccatamente politica, «non determinata e indeterminabile»⁷⁹, e attribuendo all'«urgenza» una qualificazione

⁷³ Circa la ricostruzione svolta, cfr., *ex multis*, G. PITRUZZELLA, *Art. 92 e 93*, in A. PIZZORUSSO (a cura), *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei ministri, Art. 92-96, cit.*, p. 35 s.

⁷⁴ Cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza, cit.*, p. 62.

⁷⁵ Così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1518. Che, nella prassi, si annidasse una concezione «superestensiva del presupposto costituzionale» era sostenuto, già, da A. PREDIERI, *Il governo colegislatore, cit.*, pp. XV ss., a detta del quale, dunque, il «governo» (e, naturalmente, anche il «parlamento») «interpretano» la «straordinarietà», la «necessità» e l'«urgenza facendo loro perdere ogni significato che non sia quello connesso al fatto» stesso «della decisione».

⁷⁶ L'espressione è di L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1520, che – altrove: *Id.*, *Art. 77, cit.*, p. 56 – discorre similmente di «indulgenti interpretazioni dottrinali».

⁷⁷ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore, cit.*, p. XVII s. D'altra parte, peculiarità propria del decreto-legge è la disposizione a entrare subitanamente in vigore, appena dopo il perfezionamento della pubblicazione dell'atto in Gazzetta Ufficiale: non a caso, c'è chi – C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 295 – distingue tra «due tipi» di decreto-legge, identificando il primo con il decreto-legge «normale, rigorosamente conforme all'interpretazione dell'art. 77», che «attribuisce» ai provvedimenti provvisori dell'esecutivo «la natura di *atto legislativo indifferibile, ma provvisorio*», e riconducendo il secondo tipo ad una «interpretazione storica ed estensiva» della disposizione costituzionale, che «fa del decreto-legge un *atto di mera anticipazione legislativa*, destinato ad introdurre una disciplina immediata, ma tendenzialmente stabile».

⁷⁸ Da parte di A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1518.

⁷⁹ Così, V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 244. Tra le ricostruzioni dottrinali che, verosimilmente, stimolarono i soggetti politico-istituzionali a eludere con sistematicità i presupposti costituzionali, ex art. 77, co. secondo (beninteso, estrapolandone i contenuti e piegandoli strumentalmente all'utilità politica contingente: cfr. *supra*, in particolare, *nota n. 76*), deve fuor di dubbio annoverarsi la teorizzazione di C. ESPOSITO, *Decreto-legge, cit.*, p. 834, 835, a mente della quale, ferme le statuizioni dell'art. 77, il dettato costituzionale «contempl[erebbe] la «eventualità [...] di

meramente soggettiva – peraltro, da riferire all'atto governativo, in luogo che alle singole disposizioni nelle quali il primo è articolato⁸⁰ –, il decreto-legge assume una connotazione che ne lascia puntualmente emergere le potenzialità di carattere prettamente politico⁸¹, l'attitudine a rimodulare la sfera dei rapporti tra esecutivo e Camere, restituendo al primo un ascendente nel governo dei processi di produzione legislativa.

Se una simile degenerazione – di per sé, adeguata finanche a suggerire una percepibile evoluzione del regime parlamentare di governo⁸² – poté inverarsi, un ruolo di peso è indubbiamente anche quello ricoperto dalla Corte costituzionale, che, per una duratura fase palesando l'irremovibilità della propria posizione, confuta la relativa legittimazione ad accertare la sussistenza dei presupposti costituzionali, stabilendo la natura sanante della legge di conversione, rispetto ai vizi del decreto⁸³. D'altronde un'eguale ostinazione a lungo connota l'impassibilità della giurisprudenza costituzionale rispetto al fenomeno – che, forse, più d'ogni altro denota la disinvoltura del Governo nell'invocare la necessità e l'urgenza di provvedere ai sensi del comma secondo dell'art. 77⁸⁴ – della riproduzione dei decreti-legge non tempestivamente soggetti alla conversione parlamentare, attraverso l'adozione di altri successivi decreti che, grossomodo riproducendo i contenuti dei precedenti, entrano in vigore una volta decorso il termine costituzionale dei sessanta giorni di provvisoria efficacia dei provvedimenti d'urgenza decaduti.

provvedimenti necessitati ed urgenti solo in relazione a fini proposti dal Governo»: se ne trae come «la necessità contemplata dall'art. 77 [possa] essere relativa e riguardare solo la inevitabilità dell'uso di un mezzo straordinario per il raggiungimento di fini» che, oggettivamente, «non» meritano d'essere definiti «necessari». In altri termini, «la necessità del provvedimento del Governo» ben potrebbe essere meramente «soggettiva» (o, altrimenti detto, «relativa»), «o sussistere solo perché il Governo vuol raggiungere un fine» e non dispone di «altro mezzo a ciò che adottare un provvedimento di necessità ed urgenza». In argomento, v., specialmente, L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 56, 57, ad avviso del quale, «[per] quanto aderenti alla lettera» dell'art. 77, le più condizionanti «configurazioni della necessità non sono [...] riuscite ad imporsi» nella prassi, essendosi consacrata – fin dai primi anni di ricorso inflazionato al decreto-legge – la «tesi che [...] la necessità non debba essere assoluta, ma possa valutarsi in relazione al contingente indirizzo politico governativo».

⁸⁰ Era C. ESPOSITO, *Decreto-legge, cit.*, p. 844, 845, a sostenere come, tacendo della soggezione del requisito della necessità ad un identico regime, «a stretto rigore» il requisito della «urgenza» sia da riferire «al provvedere e non (necessariamente) al contenuto del provvedimento»: ne consegue (richiamando L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 57) come tale «urgenza “meramente soggettiva” [...] andrebbe [...] accertata sulla base di una valutazione dell'intero decreto, e non degli effetti delle sue singole disposizioni».

⁸¹ Anche L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 59, riconosce che, negli anni, «la rilevanza politica» della fonte *de qua* «è divenuta sempre più evidente», e la dimostrazione si ravviserebbe nella circostanza che «nessun genere di normativa e nessun settore dell'ordinamento giuridico possono ormai considerarsi esorbitanti dalla [...] portata» della decretazione d'urgenza.

⁸² Cfr. A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, 1981, p. 301 s.

⁸³ Così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1519 (e ciò, sebbene in dottrina si confidasse nell'estensione dello scrutinio di legittimità costituzionale al controllo del difetto dei requisiti, *ex art. 77*, co. secondo: v., in particolare, M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità e urgenza» dei decreti legge, cit.*, p. 1455 s.): in argomento, si rinvia *infra*.

⁸⁴ Secondo l'analisi di L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 62. Pare concorde l'opinione di A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1512, che, definita la reiterazione di decreto-legge come l'«acme degli abusi», annotano che «[il] punto di massima emersione dell'abuso del decreto-legge» deve «comunque» essere «rinvenuto nella reiterazione».

Sebbene sia concesso appuntare gli originari episodi di reiterazione⁸⁵ prim'ancora degli inizi degli anni '70 dello scorso secolo⁸⁶, è all'incirca a metà del decennio successivo che – corrispondentemente all'esponenziale incremento degli episodi di emanazione di decreti-legge e, insieme, dei casi nei quali alle Camere non riesce l'approvazione in termini della legge di conversione – la reiterazione si consolida⁸⁷, assumendo i connotati di prassi pressoché abituale e sistematica⁸⁸. Così, sino alla pronuncia della sentenza n. 360/1996, a mezzo della quale la Corte costituzionale asserirà l'illegittimità della riproduzione dei contenuti normativi dei provvedimenti d'urgenza decaduti, la reiterazione contribuisce ampiamente a snaturare la funzione costituzionalmente accordata al decreto-legge, già piegato a strumento di attuazione del programma di governo e, ora, altresì a espediente metodicamente preposto a temprare la posizione dell'esecutivo nella dimensione parlamentare: d'altra parte, a ogni rinnovamento della presentazione alle Camere del decreto-legge reiterato s'intraprendeva una complessa attività di mediazione tra le forze politiche e il Governo, che, nella

⁸⁵ Il primo caso di reiterazione interessò il decreto-legge 29 ottobre 1964, n. 1014, recante «Attuazione del regime dei prelievi nei settori del latte e dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e del riso», i contenuti del quale, in seguito all'inutile decorrenza del termine, ex art. 77, co. terzo, Cost., furono riversati nel decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1351, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 febbraio 1965, n. 28: in quell'occasione, a fronte della presentazione, alla Camera dei deputati (cfr. seduta pomeridiana del 18 febbraio 1965, *resoconto stenografico*, p. 13033 s.), di questioni pregiudiziali di costituzionalità che lamentavano – recuperando le espressioni del deputato Alberto Guidi – la funzione di «pura e semplice rinnovazione di un precedente decreto-legge vertente sulla stessa materia, e non tempestivamente convertito in legge», del decreto-legge n. 1351, il Ministro con delega ai rapporti con il Parlamento, Giovanni Battista Scaglia, nell'evidenziare le «circostanze del tutto eccezionali nelle quali» il provvedimento era «stato emanato» – esso reiterava un decreto non soggetto a conversione «soltanto a causa dell'impedimento dovuto» al protrarsi delle «sedute comuni delle due Camere per la elezione del Presidente della Repubblica» – osservava che «nessuno ha diritto di pensare che si voglia instaurare una prassi o che l'iniziativa possa costituire un precedente» (*ibidem*, 13037).

⁸⁶ Tra i precedenti più risaputi, celebre è il caso del decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621, recante «Provvedimenti per il riequilibrio dell'attuale situazione congiunturale con particolare riguardo alla finanza pubblica e alla produzione», altrimenti noto come 'decretone Colombo' (circa il quale, v. F. CAZZOLA, G. PRIULLA, *Il «decretone» economico di Colombo*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, cit., p. 77 s.): in seguito alla decadenza del provvedimento governativo – menzionatissimo anche per esser stato tra i primi decreti, cosiddetti, *omnibus* (cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1510) –, le relative disposizioni furono trasposte in un successivo decreto (il 'secondo decretone Colombo', per l'appunto), adottato dal Governo nell'ottobre 1970 – decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745.

⁸⁷ «In effetti, dalla fine del '70 in poi, la pratica della rinnovazione dei decreti-legge è divenuta pressoché corrente»: così, L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 63.

⁸⁸ Tanto da integrare un'eventualità alla quale si ricorre, oltretutto nelle ipotesi di «vana scadenza del termine costituzionale per la conversione» del provvedimento d'urgenza dell'esecutivo, anche «a seguito della reiezione parlamentare» del decreto-legge: cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1512, che, in effetti, registrano la reiterazione di nove decreti dei quindici decaduti nel corso della VII Legislatura (5 luglio 1976 – 19 giugno 1979), di settantuno provvedimenti d'urgenza dei novantatré decaduti durante la VIII Legislatura (20 giugno 1979 – 11 luglio 1983), di centotrentaquattro decreti dei centotrentanove decaduti nel corso della IX Legislatura (12 luglio 1983 – 1° luglio 1987); nella X Legislatura (2 luglio 1987 – 22 aprile 1992) – a decorrere dalla quale pare conveniente preferire una rappresentazione grafica di diversa configurazione – sono reiterati 224 decreti-legge dei 264 decaduti, nell'XI Legislatura (23 aprile 1992 – 14 aprile 1994), 328 dei 363 decaduti e, infine, nella XII Legislatura (15 aprile 1994 – 8 maggio 1996), 546 dei 558 decaduti.

successione delle reiterazioni, poteva via via introdurre le modifiche e cogliere le sollecitazioni emerse in sede parlamentare⁸⁹.

A ben poco possono le valutazioni critiche e i suggerimenti formulati in sede scientifica⁹⁰, come, d'altro canto, i rari moniti pronunciati dalla Corte costituzionale (chiaramente, prima del *revirement* giurisprudenziale di ormai vent'anni addietro)⁹¹; al contempo, apportano risultati meramente parziali – e, per certi aspetti, addirittura contraddittori – le innovazioni frattanto introdotte in sede normativa, attraverso talune rivisitazioni dei regolamenti parlamentari⁹² e, in particolare, con l'adozione della legge 23 agosto 1988, n. 400. In particolare tramite la compilazione dell'art. 15 dell'attesa disciplina di attuazione dell'art. 95, 3° co., Cost.⁹³ – con le chiare finalità di contenere la discrezionalità del Governo nel ricorso alla decretazione d'urgenza e di 'razionalizzare' l'ormai invalsa prassi della reiterazione – il legislatore formalmente esige «l'indicazione, nel preambolo» del decreto-legge, «delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione» (1° co.) e dispone che i decreti governativi prevedano «misure di immediata applicazione» ed enucleino un «contenuto [...] specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» (3° co.)⁹⁴, adoperandosi, altresì, in una perimetrazione dell'ambito di incidenza del decreto-legge tuttavia, optando (2° co.) per una delimitazione per sottrazione ed elencando, di conseguenza, le sole finalità che il Governo non avrebbe potuto perseguire attraverso l'approvazione dei provvedimenti contemplati dall'art. 77, 2° e 3° co.⁹⁵.

⁸⁹ Si rinvia a R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 64.

⁹⁰ Dove, da più fronti, si palesa la consapevolezza della gravità della questione – tanto da indurre F. MODUGNO, *Atti normativi*, in *Enc. giur.*, III, Roma, 1988, p. 10, a considerare la decretazione di necessità e d'urgenza come un evidente «problema di politica legislativa».

⁹¹ Cfr. Corte cost., n. 302 del 1988, §. 6.2, là dove il Giudice costituzionale, non oscurando come «la reiterazione dei decreti-legge suscit[i] gravi dubbi», in particolare – e per quel che, qui, più interessa – avendo riguardo alle alterazioni degli «equilibri istituzionali», «esprime l'auspicio» che «rapidamente» gli attori politico-istituzionali addivengano «alle riforme più opportune», anche a evitare di «svuota[re] il significato dei precetti contenuti nell'art. 77 della Costituzione».

⁹² Delle quali si riferirà *infra*.

⁹³ Circa la quale, v. A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1483 s.

⁹⁴ In aderenza a celebri, risalenti ricostruzioni, «non vi [sarebbe] interesse dello Stato, cui il Governo ritenga opportuno sia data soddisfazione», che «per ragioni contingenti e straordinarie non possa essere soddisfatto nelle vie della ordinaria legislazione, che non possa dare luogo ai provvedimenti disciplinati dall'art. 77» (cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 834, 835). Eppure, si è più recentemente argomentato (si rinvia ad A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1519) come, secondo una «interpretazione letterale» della disposizione costituzionale, peraltro «corroborata» dall'art. 15, co. 3, della legge n. 400 – là dove prescrive l'«immediata applicazione» delle «misure» recate (si ricorre alla dizione, *ex comma secondo*, art. 77, Cost.) dai «provvedimenti provvisori» del Governo –, potrebbe anche «ritener[si] che il decreto-legge debba essere» un «atto meramente provvedimentale, contenente solo prescrizioni a carattere puntuale e concreto»: tuttavia, nella «inutilità di predicare esigenze del tutto disattese dalla prassi», prim'ancora delle più vicine pronunce del Giudice costituzionale sul tema si è proposto di intendere la «provvedimentalità» come «fondamento della omogeneità» dell'oggetto disciplinato dalle disposizioni recate da decreto-legge.

⁹⁵ Ai sensi del co. 2 dell'art. 15, l. n. 400/1988, «[il] Governo non può, mediante decreto-legge»: «conferire deleghe legislative», *ex art. 76*, Cost. [lett. a)]; «provvedere nelle materie» che, a mente dell'art. 72, co. quarto, Cost., debbono necessariamente essere disciplinate in ottemperanza alla procedura normale d'esame e approvazione delle proposte di legge [lett. b)]; «rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere» e «regolare i

Lo sforzo di porre restrizioni – va da sé, ulteriori, rispetto ai «freni» predisposti dall'Assemblea costituente all'atto della redazione dell'art. 77 – alla decretazione d'urgenza non sortisce però i risultati auspicati: in parte, a motivo dell'inevitabile inattitudine di disposizioni che si collocano all'altezza delle fonti primarie a ingabbiare atti che, parimenti, si caratterizzano perché dotati della forza di legge ed, in altra parte, a cagione del carattere strutturale⁹⁶ ormai acquisito dal decreto-legge nel funzionamento del sistema politico-istituzionale. Certo, la sentenza n. 360 della Corte costituzionale dispiegò l'effetto fondamentale di rimuovere quei decreti-legge che ne riproducevano altri, decaduti; eppure, essa non ha significato la riconduzione della decretazione governativa alla lettera dell'art. 77 (*id est*, ai «casi straordinari di necessità e d'urgenza»)⁹⁷.

Se, già nel corso degli ultimi anni '80, era *in itinere* quella serie di sviluppi dell'assetto politico e del sistema dei partiti che – anche attraverso l'ausilio di alcune novelle apportate ai regolamenti delle Camere⁹⁸ – si dovevano giudicare

rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti» non soggetti a conversione [lettere c) e d)]; ed, infine, «ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento» [lett. e)]. Secondo alcuni (cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2012, p. 371), le prescrizioni in oggetto – che, peraltro, accolsero alcune «indicazioni già emerse in dottrina» (così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1511, *nota n. 47*) – parrebbero, almeno in parte, «quasi inutil[i]», dacché la puntualizzazione delle preclusioni governative, *ex* lettere a) e b), si limiterebbe a ribadire un divieto implicitamente già recato dal testo della Legge fondamentale che – con l'unica eccezione della «materia [...] elettorale» – assoggetta le proposte di legge nelle materie indicate dal comma quarto dell'art. 72, nonché le leggi di delegazione, a riserva di legge formale. Ad ogni modo, il divieto, *ex* lett. c), era specificatamente preposto a interdire la sola reiterazione di decreto-legge nell'ipotesi di espressa reiezione parlamentare della legge di conversione (e non, anche, nel caso di decadenza da imputare invece al decorso del termine costituzionale di sessanta giorni), mentre la preclusione, *ex* lett. d), a fronte della protrazione della prassi della reiterazione si collocò all'origine di una «gravissima lesione del principio della certezza del diritto»: se, fino ad allora, all'evidente «fattore di instabilità» reso dalla «sistematica perdita» d'efficacia delle disposizioni con forza di legge recate dai decreti-legge decaduti – dei quali, ogni sessanta giorni, la reiterazione si limitava a rinnovare gli effetti *pro futuro* – si era fatto fronte «mediante l'inserimento», tra le disposizioni del decreto reiterante, della «clausola di “sanatoria”» dell'efficacia dei più risalenti provvedimenti non soggetti a conversione, dopo l'entrata in vigore della legge n. 400, «in ossequio alla prescrizione dell'art. 15, lett. d)», divenne «abituale collocare» all'altezza dell'art. 1, co. secondo, del disegno di legge di conversione – «quale clausola di stile» – la «convalida degli effetti dei precedenti decreti»; ne conseguì come, a differenza di quel che si verificava vigendo la «prassi precedente» (senz'altro «in palese contrasto» con l'art. 77, co. terzo, Cost., ma funzionale a «[consentire] una sostanziale continuità» tra gli «effetti del decreto-legge vigente» e «quelli dei decreti precedentemente non convertiti»), l'«apparente ritorno alla lettera della Costituzione» originò «rilevantissime difficoltà» dal lato «pratico», quest'ultima modalità di salvezza dell'efficacia dei decreti-legge decaduti «non [essendo] contenuta in un atto avente forza di legge», ma nell'atto d'impulso all'esercizio della funzione legislativa d'iniziativa del Governo – ciò che determinò il «paradosso» della (eventualmente, temporanea) perdita d'efficacia delle disposizioni frattanto reiterate, «tanto più ampi[a] e pernicios[a] quanto più è insistita la reiterazione» (*ibidem*, pp. 1512-1513).

⁹⁶ Secondo l'espressione alla quale ricorre R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza, cit.*, p. 64.

⁹⁷ Cfr. A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza, cit.*, p. 122, 123, che comunque rileva come – dopo il deposito della sentenza costituzionale n. 360 – il «sistema politico [...] accettò» di «interrompere una prassi», quella della reiterazione, che «ormai era divenuta “strutturale”», facendo del decreto-legge «“la” fonte di produzione legislativa del sistema».

⁹⁸ Come si è osservato (cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 22 s.), l'«azione di aggiornamento» dei regolamenti parlamentari del 1971, perlopiù riconducibile «all'esigenza di accentuare la capacità decisionale dell'istituzione parlamentare», «segu[i] ritmi e modalità notevolmente differenziati» tra i rami del Parlamento: se il Senato operò, nel 1988, attraverso «un unico

come dirette a fondare, a Costituzione inalterata, le premesse per l'affermazione di modalità di funzionamento del regime di governo in senso maggioritario⁹⁹, sono soltanto le innovazioni elettorali che si perfezioneranno nella prima metà del decennio successivo (leggi 6 agosto 1993, n. 276 e 277) a rappresentare plasticamente l'*incipit* dell'evoluzione maggioritaria del sistema politico. Eppure, quella metamorfosi, senz'altro capace di modificare sensibilmente l'atteggiarsi degli attori partitici, riesce solamente in parte a incidere sulla concreta configurazione del modello parlamentare ereditato dal periodo precedente¹⁰⁰.

Pure a fronte delle revisioni dei regolamenti parlamentari a mezzo delle quali – in particolare – si stabilì, aggiornando le modalità di votazione, la prevalenza dello scrutinio palese a discapito del voto segreto, nonché la generalizzazione del contingentamento dei tempi di discussione e l'archiviazione del principio di unanimità nella programmazione dei lavori¹⁰¹, la posizione del Governo in Parlamento rimane ancorata, sotto compositi aspetti, al risalente contesto d'ispirazione proporzionale¹⁰². Com'è stato rilevato¹⁰³, date le circostanze, la direzione dei procedimenti di produzione legislativa e, specificatamente, la *pre*-determinazione dei tempi di decisione legislativa insistono a essere demandate, pressoché integralmente, alla dialettica interna

intervento riformatore», il «percorso» della Camera dei deputati si rivela infatti «notevolmente più frammentato e travagliato», protraendosi fino alla seconda metà degli anni '90.

⁹⁹ Sulla trasformazione del regime parlamentare di governo (e sulle «distorsioni» che, pure, accompagneranno l'evoluzione del sistema), si rinvia, *ex multis*, ad A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, cit., p. 96 s.

¹⁰⁰ Così, R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 63; similmente, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 23, 24: ad avviso degli Autori, «[in] assenza» dell'attesa «revisione organica dei regolamenti parlamentari», idonea a rendere gli stessi «maggiormente coerenti», sia rispetto alla «forma di governo», sia rispetto alla forma di Stato («profondamente mut[at]a] per effetto dell'accelerazione subita dal processo di integrazione europea e [...] dopo la revisione» del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione – legge cost. n. 3/2001), il «diritto parlamentare» si caratterizza perlopiù come «fattore di incoraggiamento dell'ulteriore frammentazione» dello scenario politico e per il «processo involutivo, per effetto del quale la prassi sembra avere guadagnato spazio ai danni della norma scritta», «senza» tuttavia poggiare su quell'«ampio consenso» che ne incoraggi l'evoluzione in «convenzione o in consuetudine costituzionale, così come invece sarebbe necessario [...] in sistemi a tendenza maggioritaria».

¹⁰¹ Si rinvia a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 22 s. Circa la novella regolamentare che «ridu[sse] drasticamente l'utilizzo dello scrutinio segreto», cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p. 45; relativamente alle modifiche apportate alla disciplina regolamentare in materia di programmazione dei lavori delle Camere, v. M. P. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 225 s.

¹⁰² Adottando una prospettiva più estesa, sono S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 261, a collocare in rilievo l'emersione di alcune tra le premesse del funzionamento maggioritario del regime di governo, al contempo constatando l'omessa realizzazione di altre, essenziali, condizioni: in particolar modo, l'«esistenza di un sistema politico» che sia – oltretutto «non frantumato» in un «“pluralismo estremo”» di partiti (gli Autori richiamano la celebre espressione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 654 s.) – «composto anche da partiti “democratici” nel senso indicato dall'articolo 49», Cost.; la «costituzione», in Parlamento, «di una maggioranza e di una minoranza chiaramente distinte», sulla base del «riferimento» e, quindi, dell'alterità dei corrispondenti «programmi politici»; la presenza di «un governo [...] in grado di promuovere un indirizzo politico definito», idoneo a «realizz[are], attraverso il voto di fiducia, una non fittizia unità della maggioranza parlamentare ed una trasparente dialettica con la minoranza».

¹⁰³ Cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 63.

alla proiezione istituzionale dei partiti di governo, i gruppi parlamentari di maggioranza, e al confronto tra maggioranza e opposizioni. In tal senso l'effettuale possibilità dell'esecutivo di ottenere prevedibilità e tempestività nei tempi di conclusione dell'esame parlamentare delle iniziative legislative governative è stata completamente affidata alla compattezza delle stesse forze parlamentari di maggioranza.

Al contempo, tuttavia, corrispondentemente al progressivo acuirsi della crisi dei partiti politici – dal lato della percezione, dell'interpretazione e della sintesi delle istanze sociali, come da quello della relativa capacità decisionale – e all'inasprimento della condizione di irrisolutezza nella quale vieppiù si barcamena l'istituzione parlamentare, è nel Governo che, da più parti, si tende a individuare l'organo dello Stato deputato a trascendere il particolarismo dei molteplici e variegati interessi e ad effettuarne la composizione, attraverso l'elaborazione e l'adozione, tempestiva e percepibile, delle misure legislative avvertite come politicamente obbligate e improcrastinabili¹⁰⁴. Così, nell'intricato adattamento del regime parlamentare di governo a formule elettorali maggioritarie, permane la connotazione strutturale – sistematica – della decretazione di necessità e d'urgenza, ancora (e, per certi aspetti, ancor più che nel passato) idonea ad assolvere l'essenziale funzione, d'indole accentuatamente politica, di consolidamento della posizione istituzionale e, insieme, di legittimazione del Governo. Tale condizione si riflette in un contesto politico-istituzionale che, comunque, seguita a caratterizzarsi per lo stuolo dei soggetti partitici con rappresentanza parlamentare e, conseguentemente, per l'inevitabilità della formazione di governi di coalizione, è attraverso il ricorso al decreto-legge – o, *melius*, attraverso la presentazione alle Camere del disegno di legge di conversione –, che gli esecutivi riusciranno, infatti, a forzare la programmazione dei lavori parlamentari¹⁰⁵ e, al contempo, contando sull'immediata efficacia delle disposizioni enucleate nei provvedimenti, ex art. 77, 2° e 3° co., potranno soddisfare l'esigenza, reputata ormai ineludibile, che all'effettività delle decisioni si associ la certezza dei tempi della relativa adozione¹⁰⁶.

3. Il decreto-legge, tra Governo e Parlamento (anche alla luce di alcuni più recenti sviluppi)

Prim'ancora della svolta maggioritaria d'inizio anni '90 e, dunque, antecedentemente allo stesso deposito delle sentenze costituzionali n. 29/1995 e n. 360/1996, la reazione degli organi parlamentari nei riguardi dello smodato ricorso governativo alla decretazione d'urgenza ben poteva apparire oscillante: da un lato, a fronte dell'alterazione che fa del decreto-legge uno strumento di sostanziale co-legislazione¹⁰⁷, le Camere tentano di contrapporre una disciplina

¹⁰⁴ Si rimanda alla ricostruzione svolta da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 64 s. e, specialmente, p. 68 s.

¹⁰⁵ Così, R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 64.

¹⁰⁶ Cfr. A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 142 s. (che, in proposito, richiama l'espressione, «democrazia decidente», adoperata dal Presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante, nella *Premessa a Camera dei deputati, Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1998, p. XI).

¹⁰⁷ O, anche, di «codeterminazione politica»: v. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1511.

procedimentale *ad hoc*, introdotta con revisione regolamentare; dall'altro, dinnanzi allo stesso fenomeno, le Assemblee parlamentari perlopiù sono solite palesare un atteggiamento che, fondamentalmente, appare di chiara acquiescenza¹⁰⁸.

Se, per un durevole periodo della storia parlamentare repubblicana, le Camere scongiurarono di predisporre una disciplina regolamentare che, coerentemente con la condizione di «urgenza costituzionale»¹⁰⁹ prefigurata dall'art. 77 (o, *melius*, risultante da un'interpretazione rigorosa delle disposizioni *de quibus*), operasse una differenziazione tra il procedimento d'esame e votazione dei disegni di legge di conversione rispetto all'*iter* seguito per gli altri progetti di legge, è solamente attraverso le novelle regolamentari apportate a decorrere dagli albori degli anni '80 che – con modalità e tempi diversi – Camera dei deputati e Senato perfezionano la specializzazione del procedimento di conversione, concedendo ospitalità, nella trama dei regolamenti camerale, all'idea (già moderatamente diffusa in dottrina)¹¹⁰ secondo la quale il Parlamento, in sede di conversione di decreto-legge, esercita – dovrebbe esercitare – una verifica della sussistenza dei presupposti costituzionali per l'adozione del provvedimento governativo d'urgenza¹¹¹.

Originariamente sovrapponibili, le soluzioni accolte dalla Camera dei deputati, da una parte, e dall'altra, dal Senato, in seguito si sono distanziate, sebbene tutt'oggi siano entrambe ispirate dall'intento di predisporre un peculiare *sub*-procedimento di verifica dei presupposti di legittimità del decreto *in limine* alla conversione¹¹²: in effetti, sino all'approvazione, ormai vent'anni addietro, delle disposizioni di revisione del regolamento della Camera, entrambi i regolamenti – presupponendo che la verifica del caso straordinario di necessità e d'urgenza fosse da sottrarre all'apprezzamento soggettivo del Governo e della maggioranza parlamentare, *in primis*, e, in second'ordine, congetturando che l'accertamento dell'aderenza del decreto-legge al parametro costituzionale necessitasse di sostanzarsi in un vaglio d'indole essenzialmente

¹⁰⁸ «[A]cquiescenza» che, secondo A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 125, integrava l'«elemento istituzionale più sorprendente» del peculiare fenomeno della reiterazione.

¹⁰⁹ L'espressione è tratta da L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 211.

¹¹⁰ Si sono espressi nel senso che le Camere, all'atto della conversione, opererebbero una verifica in ordine alla attinenza del decreto-legge a una situazione fattuale, riconducibile al «cas[o] straordinari[o] di necessità e d'urgenza», C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 306, C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 58.

¹¹¹ Scettico, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 248 s., ad avviso del quale «la legge di conversione partecipa della stessa natura normativa del decreto-legge» ed «il procedimento della sua formazione è finalizzato a consentire» alle Camere o di «conservare» la disciplina d'introduzione governativa, o di «realizzarne una modificazione», oppure di «ripristin[re]», «fin dall'inizio», «la situazione normativa modificata dal decreto»: sicché, la conversione parlamentare del provvedimento d'urgenza si sostanzia in «un'attività della stessa natura svolta dal governo». S'aggiunga come, nel corso dell'*iter* di conversione, le «valutazioni» parlamentari «sono mosse da criteri politici e non da stabili parametri definiti dal diritto» (quindi, «nella valutazione del disegno di legge di conversione [...] le considerazioni inerenti al valore politico delle scelte» del Governo senz'altro «saranno prevalenti»): «soprattutto», «è da escludere che le forze della maggioranza non appoggeranno» il Governo «soltanto a causa» dell'insussistenza di una «corrispondenza» tra il decreto-legge ed una «certa interpretazione della clausola costituzionale» del caso straordinario di necessità e d'urgenza.

¹¹² Così, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1511; similmente, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 212.

tecnica¹¹³ –, si prodigarono all'allestimento di quella sorta di filtro, in ragione del quale alla Commissione I di ciascuna Camera competeva «esprime[re] il proprio parere» sull'«esistenza dei presupposti» costituzionali del ricorso alla decretazione d'urgenza¹¹⁴. A differenza di quel che accade presso il Senato – dove, sebbene la disciplina inizialmente introdotta si sia sottoposta a successivi adattamenti, la verifica dei requisiti, ex art. 77, co. secondo, seguita a corrispondere allo schema originariamente predisposto¹¹⁵ –, alla luce degli esiti insoddisfacenti¹¹⁶ dell'innovazione regolamentare *de qua* la Camera dei deputati, in concomitanza con l'ampia revisione del regolamento realizzata nella XIII Legislatura, ne dispose la soppressione, senza tuttavia rinunciare al proposito di svolgere una qualche forma di controllo sull'ottemperanza governativa della Legge fondamentale attraverso una diversa serie di

¹¹³ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 257.

¹¹⁴ Secondo l'espressione recata dall'art. 96 bis, co. 2, reg. Cam., adottato con deliberazione 14 novembre 1981 (pubbl. in *Gazzetta Ufficiale* n. 316 e 329 del 17 e 30 novembre 1981): se, ai sensi del co. 1, il Presidente della Camera dei deputati, del tutto analogamente all'attuale *iter* procedurale, «assegna[va] i disegni di legge» di conversione di decreto-legge «alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso» della «presentazione o trasmissione alla Camera», «[in] ogni caso» il regolamento imponeva altresì alla Presidenza di «assegna[re] i disegni di legge» *de quibus* anche «alla Commissione Affari costituzionali», affinché «esprime[esse]» il «parere, scritto e motivato, sulla esistenza dei presupposti» contemplati dall'art. 77, co. secondo, Cost., «entro e non oltre il termine di tre giorni dalla presentazione o trasmissione del disegno di legge», al contempo designando il «relatore per la eventuale discussione pregiudiziale in Assemblea» (co. 2). Nell'ipotesi che la Commissione I avesse espresso «parere contrario», sarebbe spettato all'Assemblea – entro «sette giorni dalla presentazione o trasmissione del disegno di legge» – «delibera[re] in via pregiudiziale», a «scrutinio segreto» (ma, circa quest'ultimo aspetto, v. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 255), sulla sussistenza del caso straordinario di necessità e d'urgenza; rimane come, nell'eventualità la medesima Commissione I avesse espresso «parere favorevole», «la stessa procedura» avrebbe dovuto applicarsi previa «richiesta» o «di due presidenti di Gruppo o di trenta deputati», da presentare entro le ventiquattr'ore seguenti alla «espressione del parere» (co. 3): nonostante, ai sensi del comma 4, «[l]a deliberazione» assembleare fosse definita a guisa di «condizione per l'ulteriore prosecuzione della discussione» del disegno di legge di conversione, tale «pregiudizialità, secondo la prassi», comunque non era «intesa come impedimento all'inizio dell'esame di merito in commissione» (*ibidem*).

¹¹⁵ A mente dell'art. 78, reg. Sen., modificato con deliberazione 10 marzo 1982 e, in seguito, il 23 e il 30 novembre 1988 (pubbl. in *Gazzetta Ufficiale*, n. 282 del 1° dicembre 1988), il «disegno di legge di conversione», dopo la presentazione del Governo o la trasmissione da parte della Camera dei deputati, «è deferito alla Commissione competente, di norma, lo stesso giorno della presentazione o della trasmissione» (co. 2) e, «altresì», entro lo stesso termine, alla I Commissione permanente, «la quale trasmette il proprio parere alla Commissione competente entro cinque giorni dal deferimento»: là dove la I Commissione «esprima parere contrario», o per il «difetto dei «presupposti richiesti», ex art. 77, co. secondo, Cost., ovvero dei «requisiti stabiliti dalla legislazione vigente» (precisazione, quest'ultima, che «rinvia chiaramente alla disciplina» recata dalla «legge n. 400/1988»: cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 256), il «parere deve essere immediatamente trasmesso», sia alla Commissione competente, sia «al Presidente del Senato, che lo sottopone entro cinque giorni al voto dell'Assemblea» (da espletarsi attraverso «votazione nominale con scrutinio simultaneo»); in analogia con la disciplina che, in passato, vigeva alla Camera, «[n]ello stesso termine», la Presidenza comunque «sottopone il parere della Commissione» alla deliberazione dell'Assemblea, previa richiesta, «entro il giorno successivo» a quello d'espressione del parere, di «un decimo dei componenti del Senato» (co. 3). Ai sensi del comma 4 della disposizione in commento, se «l'Assemblea si pronuncia per la non sussistenza dei presupposti» o dei «requisiti» precedentemente menzionati, «il disegno di legge di conversione si intende respinto», eventualmente, nel caso «tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione», «limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse».

¹¹⁶ In tal senso, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 212.

aggravamenti procedurali che s'innestano pur sempre nel corso dell'*iter* di conversione.

Tuttavia, la disciplina di nuovo conio stesa a mezzo della novella al regolamento della Camera dei deputati – stimolata da una rappresentazione del controllo parlamentare sul decreto-legge e sul corrispondente atto di conversione ancor più tesa, almeno in potenza, a valorizzare ponderazioni d'indole tecnica (e nella quale, accanto alle attribuzioni della commissione di merito, centrale avrebbe dovuto essere l'attività espletata dal Comitato per la legislazione)¹¹⁷ – primariamente sortisce il risultato di diversificare non poco il procedimento di conversione tra le Camere¹¹⁸, senza peraltro generare alcun effetto di rilievo relativamente al ridimensionamento del ricorso governativo alla decretazione d'urgenza – vien da soggiungere: forse, inevitabilmente.

O, almeno, così potrebbe asserire quella parte della dottrina¹¹⁹ che, con tempistica tutt'altro che sospetta, riscontrava l'impercorribilità di configurare il controllo delle Camere sulla sussistenza dei presupposti, ex art. 77, come connesso all'elaborazione parlamentare di una «nozione oggettiva» del caso straordinario di necessità e d'urgenza e, dunque, come «tendenzialmente sottratto alla logica degli schieramenti partitici»: in realtà, già in occasione delle iniziali applicazioni della disciplina, ex art. 96 *bis*, reg. cam., e art. 78, reg. sen., traspare come il Parlamento rifuggiva di condurre l'esame dei decreti-legge sulla base di criteri di giudizio definibili *a priori* e di sperimentare differenziazioni tra la valutazione dei profili di merito del provvedimento governativo e la valutazione relativa alla scelta dell'esecutivo di ricorrere alla decretazione d'urgenza¹²⁰.

¹¹⁷ In effetti, l'art. 96 *bis*, reg. Cam., come risultante a seguito di deliberazione 24 settembre 1997 (pubbl. in *Gazzetta Ufficiale* n. 264 del 12 novembre 1997), esige che il Presidente della Camera dei deputati, «il giorno stesso della [...] presentazione o trasmissione», «assegn[i] i disegni di legge di conversione» di decreto-legge tanto «alle Commissioni competenti, in sede referente», tanto al «Comitato per la legislazione», ex art. 16 *bis*, reg. Cam. (co. 1): se, come rilevano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 213, è alla «commissione di merito [che] spetta valutare la sussistenza dei presupposti» costituzionali di ricorso alla decretazione d'urgenza – anche rifacendosi ai contenuti della «relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione», nella quale, per l'appunto, l'esecutivo deve dare «conto dei presupposti di necessità e urgenza», altresì «[descrivendo] gli effetti attesi» dalla «attuazione» del provvedimento governativo e le «conseguenze [...] recate sull'ordinamento» dalla disciplina adottata (co. 2) –, compete al Comitato per la legislazione (circa la composizione e le attribuzioni, le modalità di attivazione e la vocazione del Comitato a perseguire «un obiettivo, quello di un innalzamento della qualità della legislazione, che spesso è qualificato come tecnico, più che politico», v. *ibidem*, p. 109), «nel termine di cinque giorni» dall'assegnazione, «esprime[re] parere» alle commissioni competenti con riferimento alle «regole» concernenti la «specificità» e la «omogeneità», nonché i «limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione», «anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge» con esse contrastanti. Ai sensi del comma 3, ciascun «presidente di Gruppo» parlamentare o, anche, «venti deputati», «entro il quinto giorno dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera del disegno di legge di conversione» (che, generalmente, coincide con lo stesso giorno di deposito dell'atto), «possono presentare» una «questione pregiudiziale», riferibile sia ai contenuti del disegno di legge di conversione, sia a quelli dell'allegato decreto: la deliberazione in ordine alla «questione pregiudiziale è posta all'ordine del giorno entro il settimo giorno» dall'annuncio *ut supra* e, là dove la Camera ne deliberi la reiezione, nel seguito della discussione «non possono proporsi» ulteriori «questioni pregiudiziali o sospensive».

¹¹⁸ Così, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 213.

¹¹⁹ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 257.

Invero, a determinare l'esito tutt'altro che esaltante del tentativo parlamentare di svolgere un drastico controllo sulle modalità governative d'impiego del decreto-legge (e anche, più ampiamente, di arginare l'adozione, da parte dell'esecutivo, dei provvedimenti di necessità e d'urgenza) contribuì, *ab origine*, l'ineliminabile condizionamento esercitato dalla distinzione tra maggioranza di governo e opposizioni¹²¹, dalla contrapposizione programmatica tra i soggetti politici, dall'intima consapevolezza – comune agli schieramenti – della carica squisitamente politica ormai connaturale al ricorso al decreto-legge. In tali termini si è discusso di una «funzione politica»¹²² della decretazione, ex art. 77, 2° e 3° co., che, se fino alla pronuncia del Giudice costituzionale che dichiara illegittima la reiterazione, si era spinta fino a integrare la «*modalità ordinaria attraverso la quale si produc[evano]*» le «*norme primarie*» dell'ordinamento¹²³, il che era chiaramente da ricollegare – certo, all'aspirazione dell'esecutivo di gestire i contenuti del procedimento legislativo (se ne era data indicazione *supra*), ma anche – all'accondiscendenza delle Camere e, in particolare, al calcolo politico dei soggetti partitico-parlamentari, consapevoli che nel corso del procedimento di conversione, o ricorrendo al potere d'emendamento¹²⁴, ovvero anche solamente preconizzando la presentazione di modifiche al testo del decreto¹²⁵, avrebbero potuto partecipare alla definizione

¹²⁰ Attesta la «mancata accoglienza» di una «nozione oggettiva» del presupposto costituzionale, come anche la «assenza di qualsiasi elaborazione [parlamentare] di specifici criteri di giudizio», la ricostruzione di G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 259 s., che, limitatamente alle prime legislature successive all'approvazione delle novelle regolamentari delle quali si discorre, ripercorre le motivazioni addotte dalle Commissioni parlamentari a fondamento dell'esito del vaglio sulla conformità dei decreti-legge alla Costituzione e riferisce i dati relativi ai responsi del controllo parlamentare.

¹²¹ Ancora, cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 257. D'altro canto, nel contesto di una più generale prospettiva, si è osservato come, storicamente, la «incidenza dei partiti nel tessuto istituzionale» tramuta «il tradizionale principio della divisione dei poteri», che, «da criterio organizzativo fondato sulla separazione e sull'equilibrio» tra il Parlamento e il Governo, evolve «in un modello incentrato piuttosto sulla dialettica fra maggioranza e opposizione, e dunque tra forze politiche» (specialmente, nel caso quell'incidenza si accompagni ad una «evoluzione della forma di governo parlamentare» nel, cosiddetto, «parlamentarismo maggioritario»: così, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 83).

¹²² Cfr. A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 141 s. – là dove discorre, per l'appunto, di «funzione politica del decreto-legge» – e v. *infra*, nel testo.

¹²³ Così, A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 124, 125.

¹²⁴ Sebbene sia stato autorevolmente sostenuto che, «intatto il potere delle Camere di approvare o bocciare» i decreti-legge, ad esse «non dovrebbe essere consentito» di «snaturarne l'essenza attraverso emendamenti, sì da alterare la funzione degli interventi governativi di urgenza» (A. M. SANDULLI, *La costituzione - 1974*, in *Nuova Antologia*, 1974, p. 35), «la legittimità di emendamenti in sede di conversione», invero, si è «stabilmente» riconosciuta nel corso della storia repubblicana (cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1521): d'altra parte, la tesi che avversa la soggezione della legge di conversione e del decreto-legge agli emendamenti presentati in sede parlamentare «pare contrastare» con «la *ratio* che assume l'intervento parlamentare [stesso] – di salvaguardia della “funzione legislativa”» del Parlamento – e «con l'interpretazione [...] dell'art. 77», secondo la quale «esso dà luogo al concorso necessario di due fonti normative primarie» (ciò che deve aggiungersi alla considerazione per cui «rendere [...] inemendabile» il decreto-legge corrisponderebbe ad uno «schema [...] concepibile soltanto in una situazione di autentica eccezionalità» della decretazione d'urgenza, «scontra[ndosi]», dunque, «con una prassi consolidata nel senso opposto»: così, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 188).

¹²⁵ Tra gli Autori che – da tempo – giudicano emendabile il testo normativo recato da decreto-legge, c'è chi (G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 194) discorre nel senso che, se «all'esercizio del potere normativo d'urgenza» del Governo «deve seguire una deliberazione» del

delle misure enucleate nel corpo del provvedimento, di reiterazione in reiterazione e sino all'approvazione parlamentare in via definitiva¹²⁶.

Nondimeno, forte è la sensazione che se, tutt'oggi, il decreto-legge seguita ad apparire alla stregua d'una «vera e propria *forma alternativa (e privilegiata) di produzione legislativa*»¹²⁷, la circostanza debba pur sempre ricondursi all'opportunità di scorgere, nell'assiduo ricorso governativo all'istituto *de quo*, quella «funzione politica» della decretazione d'urgenza che, *ex se*, potrebbe spiegare il rapporto di organicità tra il decreto-legge e l'ordinamento repubblicano: ed, in effetti, secondo alcuni, si consentirebbe di desumere la consustanzialità in parola dall'esistenza di un tasso «“strutturale”» di provvedimenti, *ex art. 77*, che storicamente caratterizza l'ordinamento¹²⁸ – che appare, così, elemento senz'altro idoneo a configurare un'apprezzabile chiave di lettura delle vicende della nostra storia costituzionale (anche là dove si prescinda da verosimili oscillazioni e, quindi, dall'individuazione esatta dell'altezza alla quale collocare quell'indice).

Nel peculiare contesto parlamentare dell'età maggioritaria, appare controproducente all'analisi trascurare come la configurazione fortemente abusiva che il decreto-legge assume nella prassi denoti un'intensa crisi del sistema delle fonti – potendosi ritenere uno tra gli aspetti più significativi della, cosiddetta, crisi della legge¹²⁹; e, scansando la tentazione a sottovalutazioni di circostanza, naturalmente occorre considerare anche la dipendenza tra l'abuso del decreto-legge e l'arretrato stadio di ammodernamento delle regole collocate

Parlamento «a salvaguardia della sua “funzione legislativa”, la potenzialità normativa della legge parlamentare sembra però circoscritta all'oggetto» del decreto-legge, «solo così» potendosi non vanificare «il nesso di presupposizione tra il procedimento di formazione del decreto» e il procedimento «di formazione della legge di conversione» (circa la ricostruzione della «fenomenologia», *ex art. 77*, co. secondo, che, «se considerata sotto il profilo dinamico, pare» originare «due procedimenti normativi collegati da un nesso di presupposizione», ai quali «sembrerebbe corrispondere, sotto il profilo statico, il concorso necessario» sullo stesso oggetto di una «fonte legislativa del governo» e di una fonte legislativa «del parlamento», v., *ibidem*, p. 127 s.): attorno agli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale, cfr. *infra*.

¹²⁶ Cfr. A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 125. Ineluttabilmente, la prassi contribuì non poco a produrre quell'autentico «circolo vizioso» imputabile all'«elevato numero di decreti-legge» non soggetti a tempestiva conversione: «per effetto della reiterazione», i provvedimenti provvisori del Governo «si “moltiplicavano”» e la «moltiplicazione finiva, a sua volta, per “ingolfare” il Parlamento di centinaia di nuovi disegni di legge di conversione». Chiaramente, con la «conseguenza» che «i tempi parlamentari per l'esame delle proposte legislative» erano destinati a protrarsi e, insieme, «la probabilità» della conversione dei decreti in vigore «diminuiva sempre di più, reinnescando così il meccanismo di “decadenza-reiterazione” e perpetuando la distorsione» (*ibidem*, p. 124).

¹²⁷ Secondo l'espressione di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., p. XX, recuperata – a sentenza costituzionale n. 360 ormai pronunciata – da A. CELOTTO, *La «frammentazione dell'atomo» (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 461 s.

¹²⁸ È A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 135 s., a rilevare come – a decorrere dalla IX Legislatura (12 luglio 1983 – 1° luglio 1987), che si colloca nell'ambito della più estesa fase in corrispondenza della quale, nella ricostruzione dell'A., «il modello costituzionale» delineato dall'art. 77 «entra in crisi» –, «sorprendentemente», la media mensile dei decreti-legge, che fino alla pronuncia della sentenza costituzionale n. 360 dev'essere decontaminata dagli effetti della reiterazione (dunque, ciò che conta è «il tasso dei decreti-legge nuovi per ciascun mese»), «è sostanzialmente costante», attestandosi «attorno ai 4 decreti-legge al mese» («con l'eccezione delle particolarissime XI e XV Legislatura»): estendendo la prospettiva, si annota come, al termine della XV Legislatura (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008), erano stati adottati quarantotto decreti-legge, al termine della XVI Legislatura (29 aprile 2008 – 14 marzo 2013), centodiciotto.

¹²⁹ Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1528.

a presidio delle procedure parlamentari (circostanza che, per certi aspetti almeno, sembra 'comunicante' con l'osservazione precedentemente formulata), le quali, anziché essere complessivamente ripensate in coerenza con l'evoluzione del sistema politico e dell'assetto del regime di governo, si predilige concretamente piegare alla contingenza¹³⁰. Tuttavia, se l'utilizzo inflazionistico della decretazione d'urgenza si presta ad essere ricondotto – senza che ciò richieda di adoperarsi in eccessivi sforzi – al tentativo dell'esecutivo di «rimediare» alla latitanza di quelle peculiari procedure parlamentari che potrebbero garantire alle iniziative governative «tempi d'esame e di decisione certi e prevedibili»¹³¹, nemmeno si consente di trascurare le rilevazioni che aspirano a sottolineare la chiara funzionalità del decreto-legge rispetto all'effettuale trasformazione nella quale il regime di governo parlamentare ed il sistema politico ad esso sottostante sono incorsi negli ultimi lustri.

Orientando lo sguardo in direzione degli sviluppi politico-istituzionali susseguenti alla svolta maggioritaria (e, per il momento, prescindendo dagli innovativi contenuti della recente giurisprudenza della Corte costituzionale), pare condivisibile la rilevazione¹³² che registra i permanenti affanni dell'interprete allorché sperimenti l'elaborazione di differenziazioni di sorta tra l'adozione governativa dei provvedimenti provvisori con forza di legge e l'esercizio ministeriale dell'ordinaria iniziativa legislativa, ex art. 71, co. primo, Cost. Accogliendo una prospettiva sostanziale, anzi, si è persino riconosciuto come sembri sussistere piena fungibilità tra la presentazione alle Camere di un disegno di legge governativo ed il ricorso alla decretazione d'urgenza, l'opzione tra l'una e l'altra soluzione dipendendo pressoché esclusivamente dall'opportunità, o meno, di subordinare l'entrata in vigore delle misure al corso dei tempi d'esame e votazione parlamentare. Se ne desume come, qualora s'intenda individuare la funzione concretamente espletata dal decreto-legge nell'ordinamento costituzionale da circa vent'anni a questa parte, un'accurata configurazione dei provvedimenti ministeriali in parola postula di riconoscerne la perdurante, sostanziale, natura di iniziativa legislativa governativa, in cui l'elemento *sui generis* risiede nell'anticipazione dell'efficacia normativa delle disposizioni adottate che, affrancata da un'iniziale pronunciamento parlamentare, notoriamente decorre sin dal momento della pubblicazione del

¹³⁰ Così, N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in ID. (a cura), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, p. 1, che rileva come, a mezzo della «formazione di nuove prassi» e «mediante il consolidamento e l'adattamento, in un contesto politico-istituzionale decisamente diverso, di prassi risalenti all'inizio dell'esperienza parlamentare repubblicana», le «regole vigenti presso la Camera e presso il Senato sono state spesso superate e aggirate in concreto»; secondo alcuni (cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangeri, Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2008, p. 9), i più recenti adattamenti dei regolamenti parlamentari, d'altro canto, pur adeguando l'organizzazione delle Camere all'istanza maggioritaria, nella «strutturazione della garanzia della decisione» privilegiano il raccordo tra «i gruppi e il Presidente di Assemblea», con il Governo a rimanere sullo sfondo.

¹³¹ Si rinvia a S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2008, 4, p. 769, a detta del quale, per tale ragione «il Governo» ricorre – certo, «in modo funzionalmente distorto» – «[a]gli strumenti» dei quali può praticamente «disporre»; cfr., altresì, *supra*, p. 24, *nota n. 105*.

¹³² Svolta da A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, *cit.*, p. 137.

decreto e dalla pressoché contestuale presentazione del disegno di legge di conversione alle Camere¹³³.

Non può sfuggire, dunque, la strumentalità della decretazione d'urgenza al consolidamento di processi istituzionali e politici *in fieri*, nonché al perseguimento di traguardi coerenti con la progressiva conformazione del sistema politico: da un lato, nel momento in cui reca l'attestazione del grossomodo esclusivo monopolio governativo dell'(efficace) iniziativa legislativa, il decreto-legge enfatizza un'ormai riconosciuta – quanto, almeno in parte, artificiosa – centralità dell'esecutivo nella definizione e attuazione dell'indirizzo politico; dall'altro, innestandosi sull'incompletezza della transizione politico-istituzionale del regime parlamentare, la decretazione d'urgenza consente altresì l'anticipazione della decisione politica tendenzialmente accettata dalle forze di maggioranza, rinviando ai successivi passaggi parlamentari l'espletamento del controllo sulla corrispondente traduzione normativa¹³⁴.

Invero, la disinvoltura governativa nel ricorso alla decretazione provvisoria – che consegue, ed inevitabilmente, all'adattamento dell'istituto agli anzidetti fini – si alimenta della certa lesione inferta alle funzioni costituzionalmente spettanti all'istituzione parlamentare, immolate senz'alcuna risolutiva reazione delle forze politiche – perlopiù, se aderenti alla coalizione di maggioranza, spinte a preservare gli equilibri politici sottesi agli accordi di governo e, se collocate all'opposizione, consapevoli delle implicazioni consequenziali all'ottemperanza parlamentare dei tempi indispensabili alla conversione dei decreti, di per sé

¹³³ Cfr. A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 137 (v., già, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 295); d'altra parte, R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, cit., p. 64, 65, rimarca come, delle «tre [...] fondamentali differenze» tra il procedimento «ordinario» di produzione normativa primaria e il procedimento «di conversione» di decreto-legge – la disciplina recata dal decreto «[entra] immediatamente in vigore», quella recata da comuni disegni di legge, «solo dopo l'approvazione parlamentare»; soltanto nel caso del disegno di legge di conversione «l'iniziativa è riservata al Governo», nelle altre ipotesi «spetta[ndo] a ciascun parlamentare», gli atti d'iniziativa dei quali sono «equiordinat[i]»; se la disciplina «ordinari[a]» del procedimento legislativo si caratterizza per tempistiche d'esame e votazione degli atti di iniziativa che «sono rimess[e] alla negoziazione parlamentare», «i tempi del procedimento di conversione» di decreto-legge sono fisiologicamente «predeterminati» dalla provvisorietà della disciplina adottata in via d'urgenza –, esclusivamente il «primo» elemento (l'istantanea entrata in vigore delle disposizioni adottate a mezzo di decreto-legge) «rappresenta una decisa alterazione», se posta a paragone con la fisiologia propria dell'ordinario procedimento di produzione legislativa: un'«alterazione» che costituzionalmente si «[giustifica] proprio» alla luce della straordinaria «necessità» e «urgenza», che, a mente del dettato, *ex comma secondo*, art. 77, debbono – dovrebbero – qualificare il provvedimento governativo.

¹³⁴ È per l'appunto di tale «“plusvalore” politico», proprio del decreto-legge – *id est*, della relativa «funzione» di «consacrare l'accordo tra i partiti della coalizione» –, che riferisce chi, discorrendo della «funzione politica» della decretazione d'urgenza negli anni della «transizione politico-istituzionale» in senso maggioritario, attribuisce all'istituto *de quo* l'essenziale vocazione a «dare immediata attuazione alla scelta di indirizzo politico del Governo e, quindi», indirettamente, «della maggioranza parlamentare» (così, A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, cit., p. 141 s. e, specialmente, p. 143 s.); invero, la ricostruzione alla quale si aderisce, accanto alla funzione da ultimo menzionata, suggerisce di individuarne anche un'altra, indicativamente definita «tecnica», consistente nella realizzazione, attraverso la decretazione d'urgenza, di una costante opera di «manutenzione legislativa», con il particolare fine di soddisfare l'esigenza di apportare un «insieme di interventi legislativi», spesso anche «molto diversi tra loro» - dalla «proroga di scadenze legislative» alla «predisposizione» della disciplina «transitoria» omessa all'atto della redazione di altri testi normativi, dalla «previsione di aggiustamenti o correzioni dovuti alla prima applicazione di una norma» alle «modifiche rese necessarie da cambiamenti successivi alla entrata in vigore» (*ibidem*, p. 140, 141).

idonee a esonerare le minoranze dall'elaborazione di percorribili proposte alternative e dagli oneri connessi all'eventuale utilizzo di pratiche ostruzionistiche.

Le componenti politico-parlamentari, in definitiva, si sono a lungo percepite come accostumate al fenomeno, da una parte ricorrendo con assiduità all'esercizio della potestà d'emendamento¹³⁵ e non di rado introducendo disposizioni «eccentriche» – s'intende concernenti àmbiti materiali perlopiù estranei – rispetto agli originari contenuti del decreto-legge¹³⁶ e, dall'altra, avallando *de facto* la prassi dell'abbinamento tra decreto-legge (o, *melius*, disegno di legge di conversione e decreto-legge allegato), presentazione di *maxi*-emendamenti e posizione della questione di fiducia, l'ulteriore pratica che, concorrendo emblematicamente a tratteggiare i contorni dell'odierno sistema politico-parlamentare, ne allontana ulteriormente lo schema dal modello costituzionale. D'altro canto, se la prassi¹³⁷ in parola, *prima facie*, parrebbe dover scoraggiare (in luogo che accentuare) gl'impulsi del legislatore parlamentare al ricorso esasperato al potere d'emendamento – che la consapevolezza delle restrizioni temporali che cadenzano l'*iter* della legge di conversione, in genere, invece stimola –, in realtà storicamente s'accompagna alla rincorsa parlamentare all'alterazione dell'originaria formulazione del testo normativo, solitamente assistita, all'atto del coinvolgimento del rapporto *inter-organico* con il Governo, dalla verosimile convenienza dell'esecutivo ad accogliere almeno alcune tra le proposte di modificazione e integrazione dell'articolato, d'iniziativa delle forze di maggioranza¹³⁸: l'accostamento della decretazione d'urgenza alla posizione della questione di fiducia – e, in particolare, l'assolutizzazione dei principi di priorità, indivisibilità e inemendabilità, organici al regime procedurale consequenziale a quell'intreccio – contribuisce così ad alterare la metodica costituzionale di svolgimento della

¹³⁵ Della teorizzazione che, anche prescindendo dalla specifica disciplina dei regolamenti parlamentari, postula l'esistenza di limitazioni all'esercizio del potere d'emendamento si è dato conto *supra*: cfr., specificatamente, le note n. 124 e 125.

¹³⁶ Così, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista Aic*, 2012, 1, p. 12, 13: come osservato dalle Autrici, la risalente «prassi» dell'inclusione di «emendamenti eccentrici» nel corpo del disegno di legge di conversione e a modificazione del decreto-legge è stata «solo parzialmente arginata» dalla disciplina dei regolamenti parlamentari, che, nonostante la previsione di «limitazioni all'emendabilità», si connotano per le divergenti modalità di contenimento del potere d'emendamento, tradizionalmente caratterizzate da un «regime più rigoroso» a mente dell'art. 96 *bis*, reg. Cam., (che si reputa orientato dall'intento di conservare il «carattere di legislazione eccezionale» della decretazione d'urgenza, disponendo l'ammissibilità dei soli emendamenti ed articoli aggiuntivi «strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»: così il comma 7). Circa i più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale, cfr. *infra*.

¹³⁷ Circa la configurazione dell'abbinamento tra presentazione di *maxi*-emendamenti e posizione della questione di fiducia nel senso di una prassi, cfr., *ex multis*, N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 2 s.

¹³⁸ «[S]oprattutto» nel caso i «testi risultanti dagli emendamenti» già «approvati» dall'Assemblea parlamentare abbiano «notevolmente accresciuto il peso normativo e l'eterogeneità di contenuto del disegno di legge di conversione», è abitudine degli esecutivi, all'atto della posizione della questione di fiducia, ricorrere a *maxi*-emendamenti che includono alcune tra le disposizioni approvate dal Parlamento: «[p]eraltro, mentre [...] lo scrutinio sull'ammissibilità degli emendamenti», alla Camera dei deputati, «ha ad oggetto anche l'emendamento sul quale si annuncia la posizione della questione di fiducia», al Senato quest'ultimo emendamento governativo, storicamente, è stato esentato dal controllo: cfr. F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., p. 14.

funzione legislativa, ex articoli 70 e 72, co. primo, mortificando le attribuzioni costituzionalmente spettanti agli organi parlamentari nel procedimento di produzione normativa e, insieme, aggravando il tenore della qualità redazionale dei testi legislativi¹³⁹.

Al contempo, trasponendo nella aule parlamentari la caratterizzazione muscolare dei governi di coalizione di derivazione maggioritaria, la prassi che accomuna decretazione d'urgenza, *maxi-emendamenti* e questione di fiducia riesce mirabilmente a soddisfare l'aspirazione decisionista degli esecutivi e la vocazione governativa a farsi direttamente carico delle più varie istanze sociali: in piena aderenza con la logica sottesa all'esasperato ricorso al decreto-legge, anche il procedimento di conversione si presta a rendere plasticamente percepibile la straordinarietà dell'intervento normativo, adattato alla necessità politica di adeguare tempi e modalità della decisione alla pretesa governativa di pilotare dirigisticamente l'opera di attuazione del programma di governo, modulandone normativamente i passaggi ed esibendone le stazioni di realizzazione¹⁴⁰.

4. Limiti e paletti fissati dalla Corte costituzionale

Dopo aver analizzato l'evoluzione del decreto-legge in parallelo con il mutato ruolo delle istituzioni che sovrintendono alla sua formazione e alla stabilizzazione dei suoi effetti nel nostro ordinamento, appare inevitabile vagliare il ruolo assunto dagli organi di garanzia nel tentativo di limitarne l'abuso, riconducendone l'uso entro i canoni dettati dalla Costituzione.

Com'è noto, la Corte costituzionale rappresenta una delle istituzioni che sono preposte a garantire che la Costituzione operi concretamente come regola e limite al potere, capace di arginare le ricorrenti tracimazioni delle maggioranze che vogliono conculcare i diritti delle minoranze. Essa esercita un potere di interdizione, che, bloccando, correggendo o rimuovendo gli atti formali in cui le decisioni politiche trovano traduzione giuridica, viene ad incidere profondamente sulla dinamica del sistema politico¹⁴¹. Quindi, sebbene il giudice costituzionale rimanga estraneo al circuito dell'indirizzo politico, tuttavia le sue decisioni possono riverberarsi su di esso ed in particolare sull'articolarsi dei rapporti tra i poteri dello Stato e sulla conformazione della forma di governo.

Questa ambivalenza emerge anche dalla contestualizzazione della funzione di garanzia costituzionale, nell'esercizio della quale la Corte si pone, al contempo, come attore della forma di governo – chiamata, dunque, ad osservare le regole costituzionali che disciplinano i rapporti tra i poteri dello Stato – e come garante “attivo” del rispetto delle regole stesse. Distinguere, nel suo sviluppo, l'azione della Corte come attore rispetto a quella di giudice della

¹³⁹ *Ibidem.*, p. 14.

¹⁴⁰ Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti-legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista Aic*, 2012, 3, p. 2, là dove si osserva come «in regime maggioritario [sia] centrale per l'Esecutivo rendere visibile» l'attività di attuazione del proprio programma.

¹⁴¹ A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia*, Napoli 2013, p. 15 ss.

forma di governo è possibile sul piano concettuale, laddove lo scenario si frastaglia quando si passa all'analisi delle ipotesi concrete¹⁴².

Appare pertanto significativo, per vagliare l'incidenza esercitata dalla Corte sulle dinamiche della forma di governo, considerare in particolare la sua giurisprudenza in tema di decreti-legge e leggi di conversione¹⁴³: una giurisprudenza che, pur presentando un percorso carsico e non sempre coerente, nondimeno si segnala per l'obiettivo che ha inteso perseguire, ovvero quello di ridurre le zone franche dall'esercizio del sindacato di costituzionalità, venendo così a riequilibrare il rapporto tra una politica refrattaria a contenere entro i margini della legittimità le proprie scelte e una Carta costituzionale spesso piegata ad interessi contingenti. In sostanza, nell'esercizio del proprio ruolo di garante, il giudice delle leggi ha operato per preservare la "giusta misura" tra Costituzione e politica, laddove l'una rimanda all'altra, potendosi entrambe cogliere in tutta la loro pienezza espressiva unicamente nella loro congiunta osservazione.

È indubbio infatti che, nel risolvere i nodi lasciati insoluti dal potere legislativo, correggerne gli eccessi, adottare sentenze "legislative" od indirizzare il Parlamento a provvedere in modo da scongiurare interventi irrimediabilmente censori, la Corte medesima si è posta «come fonte di prezioso, irrinunciabile equilibrio»¹⁴⁴, il che non significa che essa eserciti un ruolo propriamente politico nella misura in cui «non potrà mai esprimere politicità immediata nelle sue scelte e nel suo essere, e la politica sarà, semmai, la realtà su cui essa dovrà calibrare costantemente le proprie scelte interpretative»¹⁴⁵.

Si può spiegare anche in tali termini l'atteggiamento di *self restraint* mantenuto per lungo tempo dalla Corte sul tema della decretazione d'urgenza, da intendersi come il riflesso della preoccupazione di non invadere il campo riservato alle determinazioni spettanti agli organi di direzione politica, garantendo al contempo la razionalizzazione e la stabilizzazione del sistema normativo attraverso le proprie pronunce. Così, in seno alla giurisprudenza, si possono rinvenire alcuni indici che inequivocabilmente testimoniano tanto l'orientamento della Corte volto ad assecondare alcune tra le più vigorose tendenze della normazione quanto l'orientamento opposto, volto ad arginare le tendenze stesse, laddove vistosamente debordanti dall'alveo costituzionale.

Sino agli anni '90, la questione dei decreti legge è stata sicuramente paradigmatica dell'approccio "minimalista" assunto dalla Corte costituzionale nella concreta tutela della forma di governo parlamentare e del suo carattere

¹⁴² Secondo una osservazione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, p. 1337 secondo il quale «la competenza assegnata alla Corte di vigilare [...] sull'osservanza della Costituzione non la pone al di sopra degli altri poteri, in quanto non sostituisce la sua alla volontà di questi, ma contribuisce [...] al contenimento della propria attività entro la sfera loro assegnata».

¹⁴³ L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti tra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996, 1, p. 10.

¹⁴⁴ E. BETTINELLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica (in un sistema politico debole)*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990, Torino, 1991, p. 39.

¹⁴⁵ Come ricorda M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome di valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, cit., pp. 177 s., una Corte «che non dimentica gli equilibri politici», in quanto «intra da un lato della consapevolezza dei limiti del ruolo del giudice costituzionale (e della sua legittimazione democratica) e dall'altro dell'attenzione per le esigenze di una sfera politica rispetto alla quale la Corte è, se si vuole, esterna, non estranea».

monista, espresso attraverso una doppia strategia argomentativa: da un lato, considerando i requisiti costituzionali di necessità ed urgenza non suscettibili di valutazione tecnico-giuridica, bensì solo come questione essenzialmente di natura politica e, quindi, sottratta alla valutazione della Corte, dall'altro facendo leva sulla sostanziale insindacabilità pratica dei decreti legge che, nel decadere o dopo la conversione, determinavano il venir meno della materia del contendere¹⁴⁶.

Il giudice delle leggi, in una prima fase, ha quindi tenuto ben fermo il proprio tradizionale *self-restraint* laddove, pur ribadendo la praticabilità di percorsi e la disponibilità di strumenti di controllo delle scelte del Governo-Legislatore, ha sottolineato che tali strumenti non le consentono certo di sostituire alle necessarie valutazioni di natura politica una propria decisione che, in mancanza di criteri giuridico-costituzionali predeterminati, si risolverebbe in un'esorbitanza in un campo che non le è proprio¹⁴⁷.

Il sindacato costituzionale in materia di decreto-legge è stato concepito e si è auto-rappresentato come eccezionale e comunque marginale, limitato appunto alle sole circostanze in cui la violazione della Carta fondamentale si presenti come manifesta. Si tratta di una concezione della funzione della Corte, rispetto al potere politico, quale "guardiano notturno"¹⁴⁸, il cui intervento presuppone l'emergere di una complessiva e grave torsione dei principi fondamentali, dai riflessi a raggiera per l'intero tessuto costituzionale. L'intervento quindi quale *extrema ratio* da attuare, in presenza di atti del potere esecutivo, che non soltanto vengano ad investire l'equilibrio tra le istituzioni che connotano la forma di governo, oltre che quello tra queste e la giurisdizione, ma che, allo stesso tempo, si riflettono sul rapporto tra Costituzione e politica, mettendo in tensione la relazione tra comunità governata ed apparato governante¹⁴⁹.

Nel corso del 1995 matura un progressivo cambio di orientamento rappresentato da una fitta serie di ordinanze nelle quali il giudice costituzionale, in un primo momento, ha dichiarato inammissibile la questione stante la

¹⁴⁶ Come ricorda A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problemi riflessi sulla forma di governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 59 «sindacare il decreto-legge era, in sostanza, come colpire un bersaglio in movimento o dover scorgere la sagoma di un fantasma che appariva solo per un istante per poi scomparire dalla vista. L'impossibilità concreta di sindacare la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza dei d.l. derivava, tuttavia, proprio dalla scelta della Corte [...] di dichiarare inammissibile il ricorso o la questione sollevata dal giudice a quo su un decreto ormai convertito».

¹⁴⁷ In tali termini la sentenza n. 302 del 1988, nella quale la Corte, pur manifestando rispetto al fenomeno della reiterazione «gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, per esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti», si limita semplicemente a formulare un «auspicio» affinché «si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell'articolo 77 della Costituzione». Su cui S.M. CICCONE, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1989, II, pp. 1476 ss.

¹⁴⁸ G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, p. 372.

¹⁴⁹ Per un'analisi del rapporto tra decreto-legge e forma di governo prima della sentenza n. 360 del 1996, cfr. A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge e forma di governo*, in *Pol. dir.*, 1981, 2-3, pp. 301 ss.; ID., *Ripensando i controlli sui decreti legge alla luce dell'esperienza recente*, *ivi*, 1995, 3, pp. 367 ss.

modifica della disciplina censurata in sede di reiterazione¹⁵⁰; poi, ha restituito gli atti al giudice *a quo* constatando come la disciplina fosse mutata nel successivo decreto-legge convertito¹⁵¹ o, ancora, reiterato e non ancora convertito¹⁵², infine nella sentenza n. 84 del 1996¹⁵³, ove la Corte ha ammesso, seppure in linea solo teorica, la possibilità di trasferire la questione di legittimità costituzionale dalla norma del decreto-legge impugnato alla identica norma del decreto-legge reiterato e attualmente vigente, in maniera da rendere possibile il controllo costituzionale sui decreti-legge, riuscendo a superare il vincolo della necessaria instaurazione del giudizio rispetto al singolo decreto della “catena” e consentendo, quindi, una pronuncia anche oltre il breve termine costituzionale di vigenza precaria del singolo atto governativo.

In questo contesto si inserisce la storica sentenza n. 360 del 1996 che muta radicalmente l’orientamento della Corte costituzionale, venendo a sanzionare il meccanismo “perverso” della reiterazione dei decreti-legge, divenuto un fenomeno patologico ed “eversivo” dell’equilibrio tra i poteri. È bene rammentare che solo a partire dalla VIII° legislatura il ricorso alla reiterazione aveva subito un’impennata: su 275 decreti-legge presentati, ne erano stati reiterati 71; nella IX° legislatura, su 302, ben 134; nella X°, su un totale di 466 decreti-legge, ne risultavano reiterati 224; nella XI°, 328 su 490; nella XII°, 515 su 734, in una sorta di crescendo rossiniano¹⁵⁴.

La sentenza monito del 1988 non aveva certo «chiuso un periodo di gravi deviazioni dal modello costituzionale»¹⁵⁵, laddove la reiterazione «selvaggia» di un decreto-legge in via di urgenza veniva ineluttabilmente a rinnovare un circolo vizioso, una sorta di pressione indebita sulla volontà parlamentare non più libera di risolversi in senso diverso dalla conversione, perché conscia delle conseguenze che una propria decisione sfavorevole avrebbe determinato sulla stabilità, anche economica, dell’ordinamento¹⁵⁶.

La Corte – con la sentenza del 1996 – ha deciso perché *voleva* decidere e forse perché *doveva* decidere. Il giudice costituzionale è stato chiamato a porre a confronto la “situazione normativa” frutto della vigenza della prassi sindacata e quella che potrebbe aversi per effetto della sua rimozione per illegittimità, ponderando due forme diverse di lesione costituzionale, «ove si voglia ammettere che la stessa rimozione in parola non possa che aver luogo in modo

¹⁵⁰ Corte cost., ordd. nn. 122, 123, 141, 145, 146, 148, 164, 165, 166, 175, 176, 179, 180, e, da ultimo, 518 del 1995.

¹⁵¹ Corte cost., ordd. nn. 272, 316, 403, 535 del 1995.

¹⁵² Corte cost., ordd. nn. 279, 289, 354 del 1995. Su cui R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, p. 77 s.

¹⁵³ Corte cost., n. 84 del 1996, con nota di A. SPADARO, *La «norma» o piuttosto la «situazione normativa» quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto «dottrinale» che dice e non dice*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 764 s.

¹⁵⁴ Per una disamina dettagliata dei dati statistici, cfr. V. DI PORTO, *I decreti-legge in Parlamento: dati e tendenze*, in *Tendenze recenti nelle procedure di formazione delle leggi (1992-1995)*, Dossier curato dal Servizio commissioni parlamentari della Camera, 1995.

¹⁵⁵ F. SORRENTINO, *Reiterazione dei decreti-legge e competenze regionali in materia paesistica*, in *Riv. Amm.*, 1988, III, pp. 1189 ss.; M. DOGLIANI, *Abuso della decretazione d’urgenza, interpreti e garanti della Costituzione*, in *Quest. giust.*, 1988, pp. 135 ss.

¹⁵⁶ G. SILVESTRI, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge iterati e reiterati*, in AA.VV., *I decreti-legge non convertiti*, Milano, 1996, p. 161 s.

forzato nei riguardi dei canoni che presiedono al fisiologico svolgimento del processo costituzionale, vale a dire a stabilire dove si situi il punto di maggior tutela (o, magari, di minor sofferenza...) per la *Costituzione come sistema*¹⁵⁷.

Nel superare la linea d'ombra, la Corte più che partire dalla riconduzione della questione allo spirito della disposizione costituzionale della quale si denuncia la violazione, ha costruito la propria argomentazione sulla difesa del significato letterale del testo dell'art. 77, una disciplina che, «nella sua limpida formulazione, non offre alternative al carattere necessariamente provvisorio della decretazione d'urgenza: o le Camere convertono il decreto in legge entro sessanta giorni o il decreto perde retroattivamente la propria efficacia, senza che il Governo abbia la possibilità di invocare proroghe o il Parlamento di provvedere ad una conversione tardiva. La disciplina costituzionale viene, pertanto, a qualificare il termine dei sessanta giorni fissato per la vigenza della decretazione d'urgenza come un limite insuperabile, che – proprio ai fini del rispetto del criterio di attribuzione della competenza legislativa ordinaria alle Camere – non può essere né violato né indirettamente aggirato»¹⁵⁸.

Alla Corte non sfuggono le conseguenze sistematiche della prassi della reiterazione che, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo, vengono ad incidere sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento in conformità all'art. 70 della Costituzione. Tuttavia, a giustificare la dichiarazione di illegittimità costituzionale, non vi è solo l'obiettivo di evitare fenomeni distorsivi della forma di governo, ma soprattutto di impedire il protrarsi di una situazione che stava recando un *vulnus* sempre più massivo alla certezza del diritto, intesa come valore strumentale alla difesa dei diritti fondamentali¹⁵⁹.

È certo che la pronuncia della Corte ha condizionato in modo irreversibile prassi, atteggiamenti ed abitudini istituzionali che si erano andate progressivamente consolidando nel corso degli anni, con l'effetto di determinare, in un tempo relativamente breve, una drastica riduzione del fenomeno della reiterazione, fino a causarne la sostanziale scomparsa, oltre a porre le premesse per un innalzamento del livello di responsabilità nei rapporti tra i poteri a vario titolo coinvolti nel processo di decisione legislativa¹⁶⁰.

Vi è da segnalare tuttavia come la radicale innovazione della prassi introdotta dalla sentenza del 1996 abbia lasciato aperta la questione della qualificazione dell'emanazione di decreto-legge incostituzionale quale vizio *in*

¹⁵⁷ A. RUGGERI, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti: XVIII Studi dell'anno 2014*, Torino, 2015, p. 301.

¹⁵⁸ Corte cost. n. 360 del 1996, §. 4

¹⁵⁹ Corte cost. n. 360 del 1996, §. 4. Ad avviso dei giudici costituzionali, «questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o – come nella specie – nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale».

¹⁶⁰ V. ANGIOLINI, *La «reiterazione» dei decreti-legge. La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 113 ss.; F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3158 ss.; R. ROMBOLI, *La reiterazione dei decreti legge decaduti: una dichiarazione d'incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)*, in *Foro it.*, 1996, p. 3269.

procedendo della legge di conversione: emergeva infatti dal testo un contrasto interpretativo, laddove nella sentenza n. 29 del 1995 da tale presupposto derivava l'incostituzionalità della legge di conversione, mentre nella n. 360 del 1996 si è giunti alla conclusione opposta, affermando che la conversione (ovvero la sanatoria) ha capacità sanante dei vizi del decreto¹⁶¹.

Entro tale discrasia sembrava emergere un allontanamento della Corte dall'esercizio del sindacato sulla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza dei decreti-legge: nel rivendicare a sé la possibilità di censurare, sotto il profilo della illegittimità costituzionale, l'eventuale evidente mancanza di tale requisito, la Corte aveva infatti sottolineato – nella sentenza n. 29 del 1995 – come il vizio costituzionale in questione non avrebbe potuto essere sanato neppure dalla legge di conversione del provvedimento che, al contrario, poteva in tali casi ritenersi anch'essa illegittima per vizio *in procedendo*, avendo essa erroneamente valutato la sussistenza dei presupposti costituzionali per l'emanazione del decreto. Con la sentenza del 1996 invece, il giudice costituzionale, pur ritenendolo astrattamente possibile, si sottraeva a tale controllo nella misura in cui annullare un decreto-legge per carenza dei presupposti avrebbe reso ingiustificato il rifiuto di un intervento ablatorio sulla legge di conversione, rispetto al quale poteva emergere il rischio di una sovrapposizione di giudizi con la sede parlamentare e di un conseguente conflitto istituzionale.

Di per sé infatti il giudizio di legittimità non si differenzia per il tipo di procedimento logico seguito dalla valutazione di merito, di natura politica, caratterizzandosi solo per il necessario ancoraggio testuale che deve connotare il primo, laddove sul piano pratico l'esperienza ha diversamente fornito prova della naturale trasformazione di un vizio di merito in censura di costituzionalità di un atto¹⁶².

Si riproponeva quindi una lettura minima dell'art. 77 Cost. volta a far rifluire il giudizio sui presupposti del decreto-legge entro la dinamica dei rapporti tra Governo e Parlamento, sciogliendo dai vincoli determinati dalle regole costituzionali le regolarità della politica¹⁶³. Ne sono dimostrazione le pronunce

¹⁶¹ Cfr. puntualmente A. CELOTTO, *L'«abuso» dei decreti-legge*, Padova, 1997, pp. 466 ss.; A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra governo e parlamento dopo la sentenza n. 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rass. parlam.*, 1997, pp. 989 ss.; ID., *La "fine" della reiterazione dei decreti-legge*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti - 1997*, Torino, 1998, pp. 32 ss. In giurisprudenza si rammenta la sent. n. 263 del 1994 nella quale si sostiene «interventiva la conversione, perdono rilievo e non possono trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità le censure di illegittimità dedotte con riguardo ai limiti dei poteri del Governo nell'adozione dei decreti-legge».

¹⁶² A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problemi riflessi sulla forma di governo*, cit., p. 61. Già la Corte costituzionale, nella sent. n. 991 del 1988, aveva rilevato come «le censure di merito [...] non si distinguono da quelle di legittimità per la natura sostanziale delle valutazioni da operare, ma se ne differenziano soltanto per il dato formale che le regole e gli interessi assunti come parametro del giudizio non sono sanciti in alcuna norma della Costituzione o anche di leggi».

¹⁶³ Secondo A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale*, artt. 1-9, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 260 il mancato rispetto dei requisiti di «straordinaria necessità ed urgenza», oltre a non essere valutabile dalla Corte costituzionale in quanto attinente al contenuto politico delle norme (309 ss.), pur comportando «una certa distorsione del decreto-legge», «non merita[sse] tutte le critiche che ha ricevuto» poiché «consente di rendere meno inefficiente il meccanismo legislativo».

successive¹⁶⁴, nelle quali la formula dell'«evidente mancanza» dei presupposti ha rappresentato uno strumento per salvaguardare le scelte della politica, facendo rifluire il decreto-legge entro il confine mobile che delinea le zone franche dalla giustizia costituzionale¹⁶⁵. D'altro canto, sul versante del rapporto decreto-legge/legge di conversione, l'approccio della giurisprudenza costituzionale si è mostrato estremamente contraddittorio, laddove a pronunce che confermavano la trasmissibilità del vizio da carenza dei presupposti anche alla legge di conversione, si sono alternate pronunce che sconfessavano radicalmente questo indirizzo e, riprendendo la vecchia ricostruzione della conversione come «novazione» del decreto¹⁶⁶, riconoscevano alla legge di conversione la capacità di sanare l'eventuale vizio derivante da difetto di necessità ed urgenza¹⁶⁷.

È con la sentenza n. 171 del 2007¹⁶⁸ che la Corte, riconoscendo apertamente le ambiguità e le oscillazioni della precedente giurisprudenza, riprende e concreta il principio già affermato nella pronuncia n. 29 del 1995 attraverso un percorso argomentativo complesso e articolato che muove da una ricostruzione del quadro teorico entro il quale si iscrive la problematica del rapporto fra sistema delle fonti del diritto e forma di governo, concludendosi con la valorizzazione della natura derogatoria che la decretazione d'urgenza assume «rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale»¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Su cui R. ROMBOLI, *La mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza e la evidente mancanza degli stessi nel decreto legge: come un apparente portone può ridursi ad uno strettissimo pertugio* (nota a Corte cost., 22 giugno 2004, n. 178), in *Foro it.*, 2004, 12, I, pp. 3277 ss. In giurisprudenza il riferimento è a Corte cost. n. 84 del 1996; n. 270 del 1996; n. 330 del 1996; n. 398 del 1998, laddove espressamente si nota «la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza può risolversi in vizio dell'atto, rilevabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento».

¹⁶⁵ Parlare di mancanza solo «evidente» dei presupposti di necessità ed urgenza finisce per depotenziare il giudizio costituzionale, privandolo di un largo margine di effettività. Cfr. R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 110 s.; A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita. Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, *ibidem*, p. 39 secondo cui «sul piano teorico occorrerebbe spiegare perché, mentre per tutte le altre disposizioni della Costituzione è sufficiente la violazione, per il solo art. 77 occorre questo requisito aggiuntivo della evidente violazione».

¹⁶⁶ Corte cost., n. 108 del 1986, n. 243 del 1987, nn. 808, 810, 1033, 1035 e 1060 del 1988, n. 263 del 1994.

¹⁶⁷ A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 133 ss.

¹⁶⁸ S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *Federalismi.it*, 2007; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 12, pp. 2677 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giust. amm.*, 2007, pp. 513 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 4, pp. 830 ss.; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. parlam.*, 2007, 4, pp. 1001 ss.; 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, 10, I, pp. 1986 s.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, *ibidem*, p. 2664 s.

¹⁶⁹ Corte cost., n. 171 del 2007, §. 3.

Un argomentare che riflette anche sull'influenza della disciplina degli atti governativi con forza di legge sul piano della forma di Stato, essendo «funzionale alla tutela dei diritti» e sulla configurazione «del sistema costituzionale nel suo complesso»: sotto questo profilo, l'applicazione di tale disciplina non può essere concentrata in capo al Parlamento, in quanto ciò «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»¹⁷⁰.

La Corte opera una sorta di *actio finium regundorum* rilevando che se il sindacato di costituzionalità sui presupposti di necessità ed urgenza «non si sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione», in cui prevalgono le valutazioni politiche, tuttavia le condizioni previste dall'art. 77, 2° co., Cost. per l'esercizio del potere normativo d'urgenza non possono essere incanalate entro rigidi parametri, godendo di «un largo margine di elasticità». Il giudice delle leggi delimita pertanto il proprio controllo alle situazioni in cui si sia in presenza di palesi, macroscopiche violazioni, proprio per scongiurare il rischio di conferire al suo giudizio una veste di politicità¹⁷¹: così la semplice mancanza dei requisiti costituzionali è un vizio che può essere fatto valere solo nell'ambito del rapporto di responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento, mentre la evidente mancanza è sindacabile dal giudice costituzionale anche dopo l'avvenuta conversione del decreto. Sicché la natura intrinsecamente politica della valutazione circa la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge, piuttosto che condurre all'esclusione del controllo ad opera del giudice costituzionale ne circoscrive semmai la portata, in quanto limitato all'accertamento delle ipotesi di evidente mancanza degli stessi, al fine di costituire un presidio a tutela delle esigenze ineludibili del sistema. Le ragioni di tale limitazione sono state ulteriormente esplicitate rammentando come i presupposti della straordinaria necessità ed urgenza possano derivare da «una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione ai quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi»¹⁷².

Nel definire gli indici su cui si fonda tale scrutinio bifasico¹⁷³, da una parte, la Corte considera il carattere non omogeneo delle disposizioni censurate rispetto al contesto normativo nel quale è inserita, che, pur non assurgendo a vizio di legittimità, diviene sintomo della violazione dell'art. 77 Cost. Vizio che si

¹⁷⁰ Corte cost., n. 171 del 2007, §. 5. In dottrina A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, cit., p. 832; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 581 ss.

¹⁷¹ D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2012, 1, p. 57 s.

¹⁷² Corte cost., n. 171 del 2007, §. 4.

¹⁷³ Secondo il ragionamento della Corte la non evidente mancanza dei presupposti è ricavabile dall'esame di una serie di elementi: in primo luogo, dal preambolo del decreto-legge dove è contenuta la giustificazione dei presupposti giuridici (e dunque soprattutto della sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge stesso); in secondo luogo, la relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di conversione (ed in particolare l'analisi tecnico-normativa che lo accompagna) e, in terzo luogo, il contesto normativo nel quale va ad inserirsi.

concreta invece ogni qualvolta il decreto non risulti provvisto della pluralità di presupposti tali da supportare le singole parti fra loro irrelate o, quantomeno, non sia comunque espressione di esigenze di necessità ed urgenza unitarie in grado di garantire una comune finalizzazione al complesso normativo in sé plurimateriale¹⁷⁴. Dall'altra, non ritenendo esaustiva l'«apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza», si deve procedere alla ricerca – anche *aliunde* – di una specifica giustificazione in ordine alla necessità e all'urgenza dell'adozione della normativa «intrusa», o laddove questa giustificazione non sia rinvenibile in una finalità comune da perseguire attraverso l'intero complesso normativo.

In questo contesto all'assenza di omogeneità non si accompagna necessariamente la carenza dei requisiti di necessità ed urgenza, innescandosi tuttavia la necessità di una più articolata ed esigente verifica della sussistenza dei presupposti giustificativi dell'atto avente forza di legge.

Sotto altro profilo, nell'analizzare il rapporto decreto-legge/legge di conversione, si viene a consolidare – facendone applicazione concreta – la tesi secondo cui la «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge, una volta intervenuta la conversione «si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge», il che presuppone la natura peculiare della legge di conversione che, in quanto emanata con il precipuo scopo di dare stabilità a una disciplina precaria e provvisoria, trova la propria ragion d'essere nell'esistenza di un decreto da convertire, cui risulta indissolubilmente legata. Tale peculiarità si manifesta sia nel contenuto della legge di conversione, che rappresenta un *unicum* con il decreto, sia nei tempi e nelle speciali procedure previste per la sua approvazione in sede parlamentare, derivandone conseguentemente che le disposizioni della legge di conversione «non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso»¹⁷⁵.

La sentenza n. 128 del 2008 rappresenta il “gemello diverso” della pronuncia sopra commentata, venendo a consolidare l'orientamento volto alla declaratoria di incostituzionalità di una disposizione contenuta in un decreto-legge (e, correlativamente, nella corrispondente legge di conversione) per violazione dell'art. 77 Cost. sotto il profilo della evidente mancanza dei requisiti di adozione¹⁷⁶. Ma se nella pronuncia del 2007 l'eterogeneità della normativa costituiva il viatico ai fini dell'accertamento dell'evidente assenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, nella pronuncia dell'anno successivo la disomogeneità del decreto-legge si riduce ad «elemento *ad adiuvandum*»¹⁷⁷, ruotando il percorso argomentativo specificamente sulla

¹⁷⁴ P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, cit., p. 2682 s.

¹⁷⁵ Corte cost., n. 171 del 2007, §. 5.

¹⁷⁶ A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le “condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti” e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2008, 2, pp. 1502 ss.; A. RUGGERI, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge*, in *Foro it.*, I, 2008, p. 3048.

¹⁷⁷ 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 www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 11 s.; in termini diversi R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni*

dimostrazione della carenza di necessità ed urgenza della disposizione impugnata, attraverso una puntuale ricognizione della coerenza tra norma e corredo motivazionale addotto dal Governo.

Quella proposta è quindi una verifica autonoma, e non sussidiaria, rispetto al controllo di omogeneità, che si viene a sviluppare “per linee interne” alla formazione alla ricerca di una coerenza dell’atto-decreto o nella sua relazione con la legge di conversione. L’abbandono – almeno temporaneo – del *medium* del controllo sulla omogeneità e la scelta in favore di un sindacato diretto sulla sussistenza della evidente mancanza appare come esercizio di un controllo sulla ragionevolezza della legge, ed in particolare di uno scrutinio sulla *coerenza* del decreto-legge e della legge di conversione¹⁷⁸.

Dopo quattro anni di relativo silenzio¹⁷⁹, la Corte ha compiuto l’ultimo passo verso un sindacato tendenzialmente pieno sul decreto-legge con la sentenza n. 22 del 2012, nella quale oggetto di censura è stata una disposizione “intrusa” introdotta dalla legge di conversione dell’abituale decreto “mille-proroghe” di fine anno¹⁸⁰. Nella sentenza la Corte costituzionale ha accolto i ricorsi delle Regioni e ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell’art. 77 Cost., l’introduzione di tale normativa nella legge di conversione, escludendo la «possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario». Richiamati l’art. 15, 3° co., della legge n. 400 del 1988, i regolamenti parlamentari ed i messaggi inviati alle Camere sul tema dal

della Corte, in *Foro It.*, 2008, I, pp. 3044 ss.; A. RUGGERI, “Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008), in *Foro it.*, 2008, p. 3048 s. che esprime una generale riserva sull’uso del criterio dell’omogeneità, in quanto «sono altri i principi-valori che ostano al cumulo nello stesso atto di norme disomogenee, primo su tutti quello della certezza del diritto e dei diritti (e, specularmente, dei doveri). Ma la certezza, complessivamente intesa, è una cosa, il rispetto dei requisiti fattuali prescritti per l’adozione dei decreti-legge un’altra».

¹⁷⁸ F. CERRONE, *Fantasmia della dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 2, p. 344 s. Emerge in questo senso la fragilità di un impianto ermeneutico basato su enunciazioni di (mero) principio, in tal senso difficilmente riconducibili entro un’ottica di stretto diritto positivo: se la premessa allo scrutinio di legittimità costituzionale è costituito da una valutazione di tipo assiologico (la “evidente mancanza”) allora il rischio è che al giudice sia concesso un margine di ampia (e contingente) discrezionalità interpretativa, suscettibile di oscillare in rapporto a fattispecie del tutto diverse ma non – per ciò solo – necessariamente disomogenee. Il che potrebbe nuovamente indurre un orientamento ondivago della giurisprudenza costituzionale. Cfr. R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel “ruolo” degli atti aventi forza di legge*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 2011, 10, 327.

¹⁷⁹ Corte cost., n. 355 del 2010, §. 8 secondo cui «la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d’urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto». Stante la necessaria omogeneità del decreto-legge, la Corte sembra convenire ad una eventuale eterogeneità di contenuto della legge di conversione, almeno nella parte in cui non incida sul contenuto normativo del relativo decreto. In dottrina 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)*, in *Id.*, “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, XIV, Studi dell’anno 2010, Torino, 2011, pp. 549 ss.

¹⁸⁰ Tenuto conto comunque della natura preliminare, quando si tratta di giudicare della legittimità della legge di conversione, dell’analisi dei vizi inerenti l’art. 77 Cost. rispetto alle questioni relative al merito poiché investono «lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria» (Corte cost., n. 22 del 2012, §. 4.3.).

Presidente della Repubblica, la Corte sottolinea, in via di principio, come «la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, de[bb]a essere osservata [anche] dalla legge di conversione». Al fine di giustificare tale affermazione il giudice costituzionale accoglie la tesi della relazione funzionale fra decreto-legge e legge di conversione, già elaborata dalla dottrina a partire dalla fine degli anni ottanta¹⁸¹, da cui discende una concezione della legge di conversione come legge «funzionalizzata e specializzata»¹⁸². La legge di conversione del decreto- legge si caratterizza quindi per la propria atipicità rispetto alle leggi ordinarie non solo quanto al profilo procedurale di adozione, ma anche quanto ai contenuti, essendo «tipizzata nella competenza»¹⁸³ in quanto intrinsecamente connessa al decreto-legge oggetto di conversione¹⁸⁴.

In questo contesto in cui le Camere sono chiamate a convertire in legge un atto unitariamente considerato, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione, sicché il potere correttivo, attraverso la proposizione di emendamenti, attribuito ai parlamentari si riduce nei limiti di oggetto o di finalità descritti dal perimetro del decreto medesimo e dunque le leggi di conversione debbono avere un contenuto omogeneo rispetto a quello del provvedimento d'urgenza.

Il Parlamento non svolgerebbe quindi primariamente «la funzione legislativa, pienamente libera e discrezionale nei contenuti, quanto piuttosto quella di controllo sull'operato del Governo e, più precisamente, sui requisiti di straordinaria necessità ed urgenza del provvedimento»¹⁸⁵, contribuendo a delineare una sorta di «concorso necessario sul medesimo oggetto»¹⁸⁶ tra l'atto normativo d'urgenza del Governo e la fonte legislativa del Parlamento. Se ne desume che, in sede di conversione del decreto-legge, l'organo legislativo non potrà innovare discrezionalmente i contenuti del decreto-legge, inserendo nella legge di conversione disposizioni estranee all'oggetto della decretazione

¹⁸¹ M. RAVERAIRA, *Necessità e urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1986, pp. 602 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., pp. 127 ss. e 194 ss.; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1995, pp. 240 ss.; G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 1996, pp. 424 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni 'eccentriche' introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 2011, pp. 91 ss.; in senso critico G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Riv. Aic*, 2012, 4, pp. 20 ss.

¹⁸² Così in Corte cost., ord. 34 del 2013, §. Nella sentenza n. 22 del 2012, §. 4.2. si sottolinea come il 2° co. dell'art. 77 Cost. avrebbe istituito un «nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

¹⁸³ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*⁵, Torino, 2009, p. 141 s.

¹⁸⁴ Questa ricostruzione sarebbe confermata dal fatto che l'iniziativa del disegno di legge di conversione sarebbe riservata al Governo; che il procedimento di approvazione deve ritenersi distinto da quello ordinario poiché i suoi tempi sono particolarmente rapidi, tanto da far ritenere che la Costituzione abbia attribuito al Parlamento il potere di convertire in legge i decreti legge «con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (Corte cost., sent. n. 22/2012, §. 4.2).

¹⁸⁵ C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Riv. Aic*, 2012, 3, p. 9 s.; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, 2, p. 219 s.

¹⁸⁶ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., pp. 7 e 79 ss.

d'urgenza, ma, al contrario, dovrà limitarsi ai soli emendamenti ed integrazioni strettamente strumentali all'assolvimento della funzione costituzionalmente tipica della legge di conversione, ovvero a quelle novelle che non si discostino palesemente dalla traiettoria materiale tracciata dalle previsioni del decreto-legge¹⁸⁷.

Esplicito appare in tal senso il *dictum* della Corte laddove si sostiene che l'aggiunta di emendamenti al testo del decreto-legge «nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa» è ammissibile purché «non si spezzi il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, 2° co., Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'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»¹⁸⁸.

L'innesto dell'ordinaria funzione legislativa nel peculiare *iter* di conversione (attraverso gli emendamenti al decreto-legge) viene a spezzare il «*legame essenziale*» tra decretazione d'urgenza e potere di conversione, determinando un vizio del procedimento legislativo (di conversione)¹⁸⁹.

Tale impostazione determina un rilevante riflesso nella costruzione dell'istituto nella misura in cui la violazione dell'art. 77, 2° co., Cost. non deriva più dall'assenza o carenza dei presupposti previsti dalla disposizione costituzionale nelle norme eterogenee aggiunte – come emergeva invece nella giurisprudenza del biennio 2007/2008, ove la mancanza di omogeneità delle disposizioni del decreto-legge e della legge di conversione era *sintomo*, in ipotesi, della insussistenza di un contesto normativo rispettoso del precetto costituzionale – laddove, diversamente, nella sentenza n. 22 del 2012 la carenza dei presupposti costituzionali in capo alle norme “intruse” è sintomo di eterogeneità ed irragionevolezza dell'atto di conversione e, dunque posto in essere certamente in violazione dell'art. 77 Cost., ma non tanto perché carente dei presupposti, bensì in quanto dimostrativo della frattura del legame procedimentale fra provvedimento d'urgenza e legge di conversione, indice di

¹⁸⁷ Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni 'eccentriche' introdotte in sede di conversione*, cit., p. 114. La sentenza n. 22 del 2012 ha in questo senso previsto due vincoli alla presentazione di emendamenti: essi sono ammissibili in sede di conversione solo se concernono l'oggetto ovvero le finalità proprie del testo originario del decreto-legge. Conseguentemente, gli emendamenti parlamentari si configureranno costituzionalmente illegittimi laddove «ne sarà evidente la loro estraneità allo scopo e alle finalità originarie». Appare pertanto assodato che il potere di emendare il testo del decreto risulta oggettivamente o funzionalmente vincolato al rispetto dell'omogeneità di fondo dell'atto avente forza di legge.

¹⁸⁸ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, §. 4.2. In dottrina A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2493 s.; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista Aic*, 2012, 4, p. 10 s.; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2492 s.

¹⁸⁹ Il legame tra nesso funzionale decreto-legge/legge di conversione e concezione di quest'ultima come legge funzionalizzata a competenza tipica porta a ritenere che la carenza di omogeneità degli emendamenti introdotti in sede di conversione si traduca in vero e proprio vizio formale attinente al procedimento di formazione in senso stretto.

un uso patologico e dunque improprio, da parte del Parlamento, del potere di conversione¹⁹⁰.

L'assenza di interrelazione tra le disposizioni del decreto e quelle introdotte nella legge di conversione diviene sintomo di un esercizio abusivo del potere di conversione, potere che risulta funzionalmente orientato e limitato, nella *vis* innovatrice, alle modifiche coerenti con la *ratio* del decreto stesso¹⁹¹.

In questo contesto concettuale non pare secondario sottolineare come la condizione di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione¹⁹² sia declinabile sia in termini di unitarietà contenutistica, che di identità teleologica, nella misura in cui dare preferenza all'una o l'altra opzione significa adottare rispettivamente un criterio valutativo più rigoroso o più elastico. Se, infatti, si volesse configurare l'omogeneità come servente al tratto provvedimentale dell'atto governativo, allora ad emergere sarebbe la concezione finalistica, mentre, ove si preferisse salvaguardare il potere di decisione parlamentare, allora ad essere preferita dovrebbe essere l'omogeneità contenutistica¹⁹³.

Si deve notare tuttavia come la giurisprudenza costituzionale non imponga che il decreto-legge sia necessariamente omogeneo e unitario, rilevando come gli oggetti dell'atto possano anche coincidere con materie diverse purché accomunate da uno scopo armonico e che tale scopo del provvedere può consistere nel «fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare»¹⁹⁴.

Sembra altresì che, con la pronuncia del 2012, il fenomeno della “tipizzazione” della legge di conversione sia venuto a delineare con chiarezza un progressivo irrigidimento del controllo sul ruolo interpretato dal Parlamento al quale viene interdetta una più ampia facoltà di emendamento, a cui dovrebbe

¹⁹⁰ Così nella sent. n. 22 del 2012, rispetto ai suoi precedenti del 2007-2008, si perfeziona la conseguente autonomia del criterio dell'omogeneità dalla valutazione sulla sussistenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza. Emergeva l'esigenza che il vincolo dell'omogeneità non dovesse pesare solo sulla legge di conversione ma anche sul provvedimento del Governo, per evitare il rischio di «aggravare proprio quello stesso problema che si vorrebbe risolvere, ovvero sia il giusto equilibrio nei rapporti fra Parlamento e Governo». Cfr. R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 1, p. 289.

¹⁹¹ C. DOMENICALI, *Conferme (e future aperture?) in tema di sindacato costituzionale sulla decretazione d'urgenza*, in *Studium iuris*, 2017, 4, p. 432.

¹⁹² Senza tener conto dei differenti profili che connotano l'omogeneità se riferita al decreto o alla legge di conversione: se la prima è frutto di una scelta selettiva dell'oggetto normativo dell'atto avente forza di legge da parte dell'esecutivo, la seconda è variabile dipendente della scelta effettuata nel provvedimento governativo, tanto che l'eterogeneità del decreto-legge “contagia” anche la legge di conversione semplice, ossia priva di innovazione introdotte da emendamenti. Se l'omogeneità del decreto verrebbe a garantire al Parlamento la possibilità di effettuare un esame appropriato in sede di conversione, l'altra invece si attegge a fattore di salvaguardia del potere governativo, nella misura in cui è volta ad evitare alterazioni alle disposizioni del decreto-legge. Cfr. P. CARNEVALE, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tutela delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in *Osservatorio delle fonti*, 2016, 3, p. 7 s.

¹⁹³ Nel primo senso si colloca l'ordinanza n. 34 del 2013, la quale ulteriormente chiarisce che «nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*» e che non sarebbe necessariamente significativa la collocazione sistematica delle disposizioni di nuova introduzione.

¹⁹⁴ Corte cost., n. 22 del 2012, §. 3.3.

far da contrappeso il correlato vincolo imposto all'esercizio da parte del Governo del potere di adottare atti d'urgenza se non nei limiti dettati dall'omogeneità rispetto alle condizioni poste ex art. 77, 2° co., Cost. e comunque a quello di proporre emendamenti (o peggio maxi-emendamenti) eterogenei, spesso corredati dalla proposizione della questione di fiducia¹⁹⁵. Questo processo ad incastro riconsegna alla Corte costituzionale un ruolo di garante dell'equilibrio e bilanciamento tra i poteri dello Stato nel campo delle legislazioni, potendo sanzionare l'abuso della decretazione d'urgenza con la finalità di contenerne le derive patologiche che vengono ad incidere sulla certezza dei diritti¹⁹⁶.

Questo aspetto emerge anche nella sentenza n. 220 del 2013 laddove la Corte, nel ritornare sull'uso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, ne precisa i limiti, ribadendo in particolare come «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua intenzione e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza"»¹⁹⁷. Il principio generale che se ne ricava è quello secondo cui, con la decretazione d'urgenza non possono porsi disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, perché finalizzate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, o comunque a realizzare una riforma organica e di sistema, determinata da esigenze

¹⁹⁵ Sembra parzialmente fuori asse rispetto all'indirizzo in commento la precedente sentenza n. 355 del 2010 ove si precisa che «la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto». Così come Corte cost., n. 237 del 2013, §. 9.1. che, richiamando la sent. n. 63 del 1998, ha salvato la delega, sposando la tesi della duplice natura della legge di conversione che contenga disposizioni di delega: da un lato, essa sarebbe una legge di conversione e, dall'altro, rappresenterebbe esercizio della ordinaria funzione legislativa e, dunque, sarebbe espressione di una potestà legislativa piena. In tal modo il giudice costituzionale ha smentito quanti, giustamente, ritenevano che la funzionalizzazione della legge di conversione impedisse che tale legge potesse essere sdoppiata in funzione di conversione e in funzione eventuale ed autonoma di contenitore della delega legislativa. In dottrina A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in *Forum Quad. cost.*, 2013, p. 2 s.; P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle Camere*, in *Riv. Aic*, 2013, 4, p. 4 s.; A. ALBERTI, *La legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale?*, in *Osservatorio delle fonti*, 2014, 1, p. 3 s.

¹⁹⁶ Secondo R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo*, cit., p. 286 «la sentenza pare lanciare un doppio monito: in primo luogo al Governo, il quale deve tener conto del requisito dell'omogeneità *ab origine*. In secondo luogo, proprio in virtù di quella omogeneità, anche al legislatore che interviene in sede di conversione. L'omogeneità però non può e non deve essere "strabica", finendo col gravare esclusivamente sul lato parlamentare. In questo modo si rischierebbe di aggravare proprio quello stesso problema che si vorrebbe risolvere, ovvero il giusto equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo». Si veda anche P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*, in *Federalismi.it*, 2014, 1, p. 2 ss.

¹⁹⁷ Corte cost., n. 220 del 2013, §. 12.1. In dottrina R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto legge*, in *Consulta online*, 2013, pp. 1-6.

manifestatesi da non breve periodo e bisognosa di processi attuativi protratti nel tempo.

Nella stessa prospettiva si pone la sentenza n. 32 del 2014¹⁹⁸ con la quale viene ad essere approfondito l'orientamento restrittivo adottato dalla Corte, sottolineandosi come ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione – nella specie anche «nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo» – debba «essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso», individuando in tal modo un indice rivelatore della evidente estraneità dell'innovazione di carattere sistematico introdotta anche alla luce della complessità della materia innovata, tale da giustificare un necessario dibattito parlamentare, impedito dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Il giudice costituzionale – richiamando i suoi precedenti – afferma che la legge di conversione è «una legge tipizzata e funzionalizzata che segue un *iter* semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto». Per questa sua natura, la legge di conversione non può aprirsi a contenuti ulteriori, altrimenti «l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare». Dunque, «nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere»¹⁹⁹.

Tale carenza andrebbe intesa come un uso improprio del procedimento legislativo. Infatti, la legge incontra limitazioni procedurali alla propria capacità normativa che sono dettate espressamente in Costituzione, il cui rispetto rende l'atto idoneo ad innovare l'ordinamento giuridico. Quando non si tiene conto di tali limiti, l'atto espressione di quella sequenza procedurale risulta viziato «sotto il profilo del modo d'uso» del procedimento legislativo²⁰⁰.

¹⁹⁸ Corte cost., n. 32 del 2014, §. 4.1. In dottrina G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 396 ss.; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in *Federalismi.it*, 2014, 1, p. 2 s.; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 2 s.; G. M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, p. 4 s.

¹⁹⁹ Corte cost., sent. n. 32 del 2014, §. 4.1. Il vizio in questione emerge da una analisi effettuata alla stregua di indici intrinseci alle disposizioni impugnate e a parametri anche extratestuali, che sia volta ad accertare la coerenza delle disposizioni sospette rispetto al contenuto del decreto. Ciò si riflette anche sulla verifica devoluta al giudice *a quo* il quale, in ragione della natura procedurale del vizio di carenza dei presupposti di conversione, è esonerato dall'operare qualsiasi tentativo di interpretazione conforme (così Corte cost., n. 94 del 2016, §. 3).

²⁰⁰ A. LO CALZO, *I profili procedurali della conversione in legge e gli effetti applicativi della decisione nell'ottica della Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 32 del 2014 alla luce della sentenza n. 237 del 2013)*, in *Consulta online*, 2015, 1, p. 10 s.

Nella sentenza del 2014, la violazione del dettato costituzionale non discendeva dall'operazione di integrazione normativa, in sé considerata, bensì dalla totale estraneità, per materia e finalità, delle norme intrusive, con la conseguenza che la verifica di rispetto del parametro andava condotta con riferimento alle singole norme e disposizioni, avendo riguardo al loro contenuto. All'esito di tale verifica, nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la connessione contenutistica o teleologica con il relativo decreto-legge, si determina un vizio radicale (o eccesso di potere formale) per aver il legislatore utilizzato un procedimento semplificato e peculiare in luogo di quello ordinario, sviando il primo dalla sua causa oggettiva, tipica, formale, ovvero la conversione in legge²⁰¹.

L'eccesso di potere legislativo – che si concreta con l'approvazione, nel contesto di un procedimento peculiare, di norme "intruse" nella legge di conversione – delimita lo spazio che residua al giudice costituzionale per esercitare un controllo sull'uso conforme a Costituzione di un potere attribuito al Governo, solo per provvedere in circostanze di straordinaria necessità ed urgenza, e al Parlamento nella fase di conversione nel contesto di una generale «sequenza procedimentale» che è stata descritta come «stratificazione di fatti e valutazioni»²⁰². Così, agendo le Camere in un ambito che sarebbe loro inibito in termini procedurali, è esattamente l'uso improprio del procedimento di conversione a determinare il vizio della legge adottata in carenza di potere: non si avrebbe, quindi, conversione, ma pura e semplice innovazione legislativa che richiede altre procedure per essere validamente esplicata. La conseguenza immediata dell'agire in carenza di potere è l'inidoneità dell'atto di conversione illegittimo ad innovare l'ordinamento giuridico e, pertanto, «anche ad abrogare la precedente normativa»²⁰³.

La giurisprudenza è connotata da flussi e reflussi, come dimostra la sentenza n. 251 del 2014, che, adottando una concezione meno stringente di omogeneità, ha ravvisato «una violazione dell'art. 77, 2° co., Cost., in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge [...] per difetto di omogeneità [che] si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente "estrane" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione»²⁰⁴. La pronuncia, da una parte, viene a negare rilevanza alla cosiddetta "omogeneità transitiva" o "sopravvenuta", che si verificherebbe

²⁰¹ I vizi della conversione si possono articolare in vizi nell'*an*, quando il Parlamento valuta erroneamente l'esistenza dei presupposti effettuando una conversione priva del suo fondamento, e vizi nel *quomodo*, quando il Parlamento inserisce contenuti normativi non omogenei, a livello materiale o finalistico, con quei presupposti eccedendo rispetto al postulato del potere di conversione.

²⁰² F. RIMOLI, *Presupposti oggettivi del decreto-legge, sindacato di costituzionalità e trasformazione della forma di governo*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, pp. 231 ss. L'impostazione del decreto-legge come atto vincolato alla matrice forgiata dal Governo lascia un vuoto relativo al controllo sul merito della finalità prescelta a fondamento dell'intervento, ambito scivoloso che si distingue per l'alto tasso di politicità che lo connota e che quindi la Corte attribuisce in genere alla competenza esclusiva del circuito politico-rappresentativo.

²⁰³ Corte cost., n. 32 del 2014, §. 5, conforme n. 287 del 2016, §. 3.; n. 244 del 2016, §. 3.2.1.; n. 94 del 2016, §. 4.3. Si deve dare atto che, nelle sentenze successive, l'accertamento dell'eventuale operatività della reviviscenza viene rimesso all'attività interpretativa del giudice comune.

²⁰⁴ Corte cost., n. 251 del 2014, §. 5, conforme anche n. 154 del 2015.

allorquando la norma censurata, pur disomogenea rispetto alla complessiva *ratio* dell'originario decreto-legge, non sia tale rispetto ad altra norma, legittimamente introdotta in sede di conversione, dall'altra, però conduce ad attenuare l'esigenza di collegamento con il contenuto e la *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso, omettendo, rispetto alla motivazione della sentenza n. 32 del 2014, l'utilizzo del termine del «strettamente» o altro di equivalente, indebolendo così il legame già sancito.

Le più recenti pronunce²⁰⁵ tornano a confermare l'indirizzo più rigoroso consolidando la connotazione funzionale del criterio dell'omogeneità rispetto a provvedimenti originariamente eterogenei, laddove il criterio materiale si dimostra recessivo²⁰⁶.

È emersa, seppure in filigrana, nel ragionamento della Corte la preoccupazione verso l'eterogeneità dei fini che l'uso del criterio dell'omogeneità potrebbe comportare, nel momento in cui ha riconosciuto che «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare»²⁰⁷. Qualora il Governo conformasse un provvedimento in termini sostanzialmente omogenei, ne deriverebbe astrattamente l'immunità dell'atto da vizi formali di illegittimità, residuando un eventuale sindacato della Corte incentrato sugli emendamenti proposti nella fase di conversione.

Al contempo, dalla giurisprudenza esaminata, emerge chiaramente come risulti ancora poco presidiato il controllo sul merito della finalità prescelta a fondamento del provvedimento, il che si giustifica per l'alto tasso di politicità della valutazione, spesso lasciata alla competenza del circuito politico-rappresentativo. Tuttavia, anche su questo fronte, la Corte ha mosso alcuni passi alla ricerca di parametri obiettivi che le permettano di vagliare la problematicità delle disposizioni volte a dettare una disciplina generale e di riforma attraverso lo strumento del decreto-legge. In questo senso appaiono indicative le osservazioni riportate nella sentenza n. 220 del 2013 sull'inadeguatezza dello strumento d'urgenza per realizzare riforme sistematiche²⁰⁸, il che prefigura la possibilità di approdare ad uno scrutinio del decreto-legge come provvedimento con la finalità di far valere ragioni di contenuto come limite al potere governativo di esercizio straordinario della funzione legislativa e applicare così un criterio logico-giuridico che la esonererebbe dall'esperire un difficile sindacato sulle valutazioni politiche di necessità ed urgenza²⁰⁹.

²⁰⁵ Corte cost., n. 94 del 2016, §. 4.3. ; n. 244 del 2016, §. 3.2.1.; n. 287 del 2016, §. 3.

²⁰⁶ C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, p. 399 s.

²⁰⁷ Corte cost., n. 154 del 2015, §. 5.5.

²⁰⁸ Verrebbe così a configurare un vizio di incostituzionalità, l'atto di ὑβρις del Governo volto a realizzare una riforma organica mediante strumenti normativi «concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di casi straordinari di necessità e d'urgenza» (Corte cost., n. 220 del 2013, §. 12.1).

²⁰⁹ C. DOMENICALI, *Conferme in tema di decretazione d'urgenza (in attesa del potenziamento di ulteriori parametri di costituzionalità). Considerazioni a margine di Corte cost. n. 94 del 2016*, in *Forum Quad. cost.*, 2016, 6, pp. 9-10.

Il percorso, qui pur brevemente descritto, conferma il ruolo di garanzia svolto dalla Corte costituzionale, anche attraverso notevoli innovazioni nel proprio strumentario analitico, al fine di sanzionare eventuali “sviamenti” della procedura di conversione nell’ottica dell’innalzamento delle garanzie costituzionali. In particolare, la Corte è venuta affermando che la prescrittività della omogeneità delle norme come condizione di validità del decreto-legge e della legge di conversione è finalizzata a circoscrivere la “contrattazione” delle disposizioni tra parti politiche a fenomeni comportamentali fisiologici, e per questa via ridurre quelli patologici dettati da un consapevole sviamento dal rispetto delle regole (anche di quelle formali) sulla produzione delle fonti²¹⁰. In questo modo si è inteso recuperare il senso funzionale dei poteri in parola e degli atti che sono prodotto del loro esercizio, laddove *ratio* della decretazione d’urgenza è la tutela di interessi giuridicamente rilevanti che sarebbero compromessi se non si desse luogo ad un intervento tempestivo giustificato dall’eccezionalità del caso; così come per la legge di conversione, la *ratio* si rinviene nel controllo sulla legittimità dell’esercizio del potere del Governo cui consegue il ripristino della provvisoria alterazione dell’ordine delle competenze caratterizzanti la forma di governo con stabilizzazione dell’efficacia del decreto-legge²¹¹.

Se questo è il percorso, appare più chiaro l’obiettivo tendenziale che si vuole conseguire, ovvero l’affermazione di un obbligo di aderenza normativa sia da parte del Governo rispetto alla situazione d’urgenza che ha determinato il suo intervento, sia da parte del Parlamento cui sarà preclusa la possibilità di stravolgere radicalmente la disciplina, perlomeno rispetto all’oggetto e alle sue finalità.

5. L’ultimo garante: il Presidente della Repubblica di fronte al fenomeno della decretazione d’urgenza

Come è stato autorevolmente sostenuto²¹², l’atteggiarsi del ruolo presidenziale dipende in larga misura dal contesto in cui questi si trova inserito: dal contesto giuridico della forma di governo complessiva – ruolo del parlamento, del governo, della magistratura, degli organi di garanzia in genere – ma insieme da quello politico formato dai partiti e dalle loro reciproche relazioni, e anche dal contesto sociale generale, dallo stato della cultura in senso ampio del paese, come pure dal sistema internazionale in cui l’Italia si inserisce.

In sostanza, il preciso essere dell’istituzione Presidente della Repubblica è il prodotto del sistema complessivo, più di quanto non vi influisca (come in verità influisce). È questa una caratteristica non solo storicamente inevitabile per l’intera vita pubblica d’un paese, ma coesistente alla natura dello Stato democratico, nel quale è impensabile che una carica, per quanto di vertice e

²¹⁰ V. MARCENÒ, *L’eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto legge*, in *Forum Quad. cost.*, 2012, pp. 7 ss.

²¹¹ L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 84.

²¹² U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Passato e Presente*, 2007, 71, pp. 5 ss.

qualificata come capo dello Stato, abbia un valore nettamente determinante sulle altre.

Il pluralismo proprio del sistema, infatti, fa sì che le relazioni complessive tra il Presidente e la sua interpretazione del mandato siano funzione corrispettiva di una molteplicità di attori, e, se mai alcuno di essi fosse destinato a svolgere un ruolo prevalente, lo sarebbero quelli collettivi, *in primis* parlamento, governo, magistratura, partiti e società.

E sono stati appunto il contesto storico e i suoi attori che hanno informato di sé la funzione istituzionale e il discorso pubblico del Presidente, determinandone una evoluzione che si è riflessa ed ha interagito con la metamorfosi subita, nel corso degli ultimi trent'anni, dalle forme della legislazione, ed in particolare dal decreto-legge e correlativamente dalla legge di conversione.

La decretazione d'urgenza ha infatti acquisito, entro la produzione normativa di rango primario, una peculiare incidenza, divenendo una sorta di «*disegno di legge governativo rafforzato*»²¹³, il che ha determinato una divaricazione tra il disegno costituzionale e l'uso del decreto-legge influente anche sull'evoluzione dei poteri presidenziali di controllo su tali fonti del diritto²¹⁴.

È utile rammentare, per inquadrare adeguatamente le prerogative presidenziali incidenti sui decreti-legge, che il capo dello Stato interviene in materia ben tre volte: in sede di emanazione, in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione²¹⁵ ed in sede di promulgazione della legge di conversione, laddove ogni fase presuppone l'esercizio di un diverso gradiente di potere e vi si rinviene una *ratio* peculiare dell'intervento del Presidente.

In questa sede, anche per economia del lavoro, ci si concentrerà in primo luogo sulla fase dell'emanazione del decreto-legge che presenta caratteristiche concorrenti, nella misura in cui alla laconicità della disciplina costituzionale²¹⁶, si è per lungo tempo accompagnata l'impossibilità di valutare se e come il controllo fosse esercitato, considerata la riservatezza che ha coperto i rapporti tra Governo e Presidente della Repubblica²¹⁷.

²¹³ L'espressione è di A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, cit., p. IX s.

²¹⁴ Vi è un rapporto biunivoco tra la metamorfosi della decretazione d'urgenza e i controlli su quest'ultima esercitati dal capo dello Stato, laddove l'abuso del decreto-legge, per un verso, era la conseguenza dell'acquiescenza di tutti i poteri dello Stato; per altro verso, l'essere divenuto strumento col quale si persegue l'indirizzo politico ha finito con l'influenzare anche il controllo presidenziale. Cfr. G. DELLEDONNE, *Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, 2011, p. 74 s.

²¹⁵ Per tutti G. GUIGLIA, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Torino 1991.

²¹⁶ S.M. CICONETTI, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1980, pp. 562

ss.

²¹⁷ Per una ricostruzione dei rapporti tra governo e Presidente della Repubblica si veda D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, 2011, pp. 289 ss.; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, pp. 204 ss.; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a

Il Presidente della Repubblica, come noto, è chiamato ad emanare i decreti-legge (art. 87, 5° co., Cost.). In assenza di una disciplina costituzionale simile a quella relativa alla promulgazione delle leggi (art. 74 Cost.) di cui non può essere fatta applicazione analogica²¹⁸, in dottrina ci si è chiesti se il Presidente possa rifiutare l'emanazione di un decreto-legge²¹⁹.

Nonostante valutazioni contrarie in dottrina, «non sembrano esserci molti dubbi sul fatto che il capo dello Stato possa rifiutarsi definitivamente di emanare (...) qualora il decreto-legge sia carente dei "requisiti essenziali alla sua perfezione", ovvero nella "ipotesi di un'assoluta incertezza sulla natura dell'atto per mancanza dei requisiti di riconoscibilità"»²²⁰, ancora per gravi violazioni dei principi costituzionali o per «assoluta inesistenza» dei presupposti di necessità e di urgenza²²¹.

cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, pp. 11 ss.; P. VIPIANA, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Padova, 2012, pp. 55 ss.; A. BURATTI, «Preferirei di no». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Dir. soc.*, 2014, 2, pp. 198 ss., specie 220 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, pp. 251 ss. Storicamente, oltre ad un precedente del 1964 di Segni, è stato il Presidente Pertini, nel giugno del 1980, a spezzare la consuetudine che vigeva nei rapporti inter-istituzionali con il Governo, rendendo nota la sua decisione di non emanare il decreto-legge sul decentramento presso le corti d'appello della verifica delle firme richieste per il referendum abrogativo, adottato dal Governo a procedimenti referendari già in corso.

²¹⁸ Il silenzio degli artt. 77 e 87 Cost. è stato richiamato quale ulteriore dimostrazione dell'impossibilità di estendere all'emanazione le regole (invece) testualmente ed espressamente stabilite per la promulgazione (così G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, p. 97; M. LUCIANI, *Profili costituzionali del caso "Englaro". L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. dir.*, 2009, p. 411; *contra* P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 323; E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. cost.*,

1959, pp. 1014 ss.; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 855; G. PITRUZZELLA,

La legge di conversione del decreto-legge, cit., p. 229.

²¹⁹ Sul tema va rammentato quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 406 del 1989, nella quale, dopo aver affermato che l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede anzitutto il Parlamento quale titolare dei controlli costituzionalmente necessari, ha aggiunto che «fra tali controlli va tuttavia annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione».

²²⁰ M. LUCIANI, *Profili costituzionali del caso "Englaro". L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, cit., p. 422.

²²¹ V. LIPPOLIS, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quad.*

cost., 1989, p. 538; G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, cit., p. 154 s.; anche L. PALADIN, *Art. 77*, cit., p. 70 s. afferma che l'emanazione potrebbe non

L'attribuzione di un tale potere al Presidente si giustifica sulla base di ragioni sistematiche attinenti alla funzione da questi ricoperta nella nostra forma di governo: il decreto-legge costituisce difatti l'unica ipotesi in cui l'esecutivo, sia pure provvisoriamente, viene a derogare al monopolio della funzione legislativa conferito alle Camere dall'art. 70 Cost., dando luogo ad una forma di produzione normativa svincolata da qualunque controllo preventivo dell'opposizione parlamentare e dell'opinione pubblica, i cui effetti, seppure formalmente provvisori, di fatto possono essere anche irreversibili, incidendo su diritti fondamentali dei cittadini.

Se dunque l'adozione del decreto-legge è da attribuirsi esclusivamente al Governo, che, ritenuta la sussistenza del caso straordinario di necessità e di urgenza, vi ricorre deliberandone il testo, l'emanazione rappresenta la sequenza procedimentale successiva, all'esito della quale il capo dello Stato potrà chiedere un riesame dell'atto, suggerendo eventuali modifiche, nel contesto di un *controllo di sistema* «che privilegia le ripercussioni dell'atto controllato sul funzionamento del complessivo sistema costituzionale»²²².

Il veto presidenziale all'emanazione costituisce quindi il solo rimedio ad una distorsione del monopolio parlamentare della funzione legislativa, impedendo che vengano elusi i limiti alla produzione normativa primaria del Governo, palesata dalle doppie negazioni rinvenibili negli artt. 76 e 77²²³. Anche per questa ragione, il controllo presidenziale sul decreto-legge in sede di emanazione deve risultare particolarmente incisivo, rappresentando l'unica verifica efficace di legittimità sino all'intervento parlamentare in sede di conversione²²⁴. Osservando la prassi, si potrebbe sottolineare come il controllo sui decreti legge, anche per la loro natura, sia più intenso rispetto allo stesso controllo che il Presidente della Repubblica opera in sede di rinvio della legge al Parlamento, nella misura in cui dall'introduzione con effetti immediati del decreto-legge potrebbero derivare «sia evidenti alterazioni dell'equilibrio dei poteri (e, segnatamente, lesioni al potere giudiziario ed alle garanzie che questo potere rappresenta per i diritti costituzionali), sia effetti irreversibili incidenti su diritti costituzionali»²²⁵.

Nella prassi, comunque, ciò è accaduto solo di rado e in casi del tutto eccezionali, nella misura in cui gli interventi presidenziali si sono mossi lungo la linea della sanzione nei confronti delle prassi di utilizzo abusivo della

conseguire all'adozione del decreto «per gravissime cause d'illegittimità».

²²² A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011, p. 22 s.

²²³ Considerazione che viene rafforzata dall'evoluzione del sistema politico in senso tendenzialmente maggioritario il che ha reso ancora più marcata, stante l'innegabile aumento della forza politica e del ruolo trainante esercitato dal Governo nei confronti del Parlamento e il correlato rafforzamento del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica.

²²⁴ Il Presidente della Repubblica può esercitare sulla bozza di decreto-legge, inviatogli dal Governo per la emanazione, un controllo di costituzionalità, ma entro i confini determinati dalla sua posizione nel sistema istituzionale, dovendo garantire il rispetto dell'assetto ordinario di allocazione della funzione legislativa secondo il principio della separazione dei poteri, così come accolta nella forma di governo parlamentare. Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 234.

²²⁵ G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giur. cost.*, 2009, 1, p. 471 s.; E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio delle fonti*, 2016, 1, p. 10 s.

decretazione d'urgenza che vedevano inciso in modo sensibile non solo il mantenimento dell'equilibrio costituzionale tra i poteri coinvolti, ma anche il rispetto dei presupposti costituzionali e la qualità dei testi normativi. In un certo senso gli interventi presidenziali hanno spesso anticipato le prese di posizione della Corte costituzionale²²⁶.

È a partire dalla presidenza Ciampi che si è realizzata una crescente incisività degli interventi presidenziali sui decreti-legge. Ciò è avvenuto attraverso l'opera di *moral suasion*²²⁷ esplicitata anzitutto con richiami all'osservanza delle norme costituzionali rivolti al Governo in modo informale, attraverso colloqui riservati con il Presidente del Consiglio e i ministri che hanno condotto o a modifiche preventive con successiva nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri o alla rinuncia del Governo all'adozione del provvedimento di urgenza: così in ordine al decreto-legge 27 luglio 2005 n. 144 (convertito in legge 31 luglio 2005 n. 156) in materia di terrorismo, riguardo al quale Ciampi avrebbe ottenuto la cancellazione delle misure eccezionali che sospendevano l'applicazione dell'accordo di Schengen e istituivano un'apposita Procura antiterrorismo²²⁸. In altre ipotesi il Presidente avrebbe opposto la mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza, costringendo l'esecutivo a ripiegare sul disegno di legge: esemplificativa la vicenda dello scandalo delle intercettazioni telefoniche scoppiato nell'estate del 2005, laddove, a fronte della proposta di intervento con un decreto-legge, Ciampi non ravvisandone l'urgenza, suggeriva di adottare un disegno di legge che consentisse scelte meditate in materia di libertà di stampa e di funzionamento della giustizia²²⁹. Da segnalare poi l'emergere di prassi consolidate in materia, che vengono rivendicate quali prerogative presidenziali, come l'onere per il Governo di comunicare alla Presidenza della Repubblica i decreti legge almeno 5 giorni prima dell'esame in Consiglio dei ministri e la censura verso la prassi discorsiva in forza della quale il Consiglio dei Ministri spesso modificava il testo già comunicato al Capo dello Stato²³⁰.

²²⁶ Così la prassi della reiterazione dei decreti legge, prima della sentenza n. 360 del 1996, era stata criticata in modo reciso dal Presidente Scalfaro che, in una lettera del 30 maggio dello stesso anno indirizzata al Presidente del Consiglio, ne aveva rilevato il carattere «anomalo e grave» ed «assolutamente insostenibile», nonché le conseguenze sul piano delle prerogative parlamentari e degli stessi equilibri tra i poteri.

²²⁷ L'iniziativa informale può rivelarsi uno strumento efficace, laddove «la sua capacità d'incidenza sulle esperienze di là da venire si fa particolarmente apprezzare proprio nella considerazione che essa fa leva su argomenti di ordine politico o politico istituzionale» e, che in concreto, le manifestazioni più efficaci di potere presidenziale «sono proprio quelle che non si formalizzano» e rimangono allo stato «fluido», in modo da mantenere «mobili e flessibili» le relazioni e col Governo e col Parlamento. Cfr. A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con motivazione... "contraria"?*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2003, pp. 119 ss.

²²⁸ Cfr. *Ciampi : non toccate Schengen. E Calderoli l'attacca*, in *Il Messaggero*, 23 luglio 2005.

²²⁹ Cfr. *Intercettazioni, prove di "chiusura"*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 settembre 2005; *Intercettazioni, il governo cede a Ciampi*, in *L'Unità*, 10 settembre 2005. Sul tema M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 274 ss., specie 292 s.

²³⁰ Cfr. T.L. RIZZO, *Parla il Capo dello Stato. Sessant'anni di vita repubblicana attraverso il Quirinale 1946-2006*, Roma, 2012, p. 246 s. Da segnalare la formalizzazione di tale consuetudine nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 dedicata all'«Istruttoria degli atti normativi del Governo».

Durante la presidenza Napolitano²³¹ i rilievi si sono fatti più insistenti, stante anche l'acuirsi delle tendenze in tema di decretazione d'urgenza, in particolare verso l'espansione e l'eterogeneità del contenuto degli stessi, nonché in termini procedurali attraverso il ricorso al maxi-emendamento e alla fiducia per approvarli nei tempi richiesti. Il capo dello Stato ha effettuato interventi informali, ma anche comunicati ufficiali che hanno dato conto dei messaggi inviati al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti di Camera e Senato.

Paradigmatica in tal senso è la lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 22 febbraio 2011, nella quale Napolitano, riprendendo moniti espressi sin dal 2006, sottolineava come i decreti-legge e le relative leggi di conversione a contenuto eterogeneo (o "omnibus") si ponessero «in contrasto con i principi sanciti dall'art. 77 Cost. e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari», venendo peraltro ad eludere «il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge». Il Presidente rilevava sul piano ordinamentale dei rapporti tra i poteri dello Stato come «l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consent[issero] a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost., costring[endo] la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni», situazione aggravata da un sistematico «ricorso alla posizione della questione di fiducia realizzando una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento».

Gli interventi informali della Presidenza Napolitano portano ad un crescente coinvolgimento del capo dello Stato nella stessa formazione dei decreti²³², proponendo il più delle volte in modo riservato suggerimenti ed eventuali interventi correttivi della iniziativa governativa. L'affermarsi della convenzione dell'invio al Presidente del testo del decreto prima (cinque giorni) della sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, al fine di poterne acquisire (e semmai accogliere) le eventuali osservazioni – complice anche il carattere fluido ed informale e soprattutto l'assenza di un regime di pubblicità della relazione fra gli organi istituzionali – ha esercitato una forza attrattiva nei confronti dell'azione presidenziale spostandone il baricentro verso l'area della decisione, trasformando così, in alcuni casi, 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.

Si può individuare un punto di svolta nei rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nel caso Englaro, evento peculiare sotto molti aspetti nella misura in cui Napolitano ha opposto in modo particolarmente reciso un rifiuto assoluto e definitivo all'emanazione del decreto-legge, motivando la sua decisione in ragione del fatto che «il testo approvato non supera[va] le obiezioni

²³¹ Ex pluris N. LUPO, *Dal presidente della Repubblica un freno ai decreti-legge (e alle leggi di conversione) "omnibus"*, in www.nelmerito.com, 4 marzo 2011; N. MACCABIANI, *La "difesa" della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, in *Riv. Aic*, 2011, 2, pp. 5 ss.

²³² Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 2010, pp. 35 ss.

di incostituzionalità da lui tempestivamente rappresentate e motivate»²³³, rilevando come «quando si ipotizzi, da parte del Governo, il ricorso a un decreto-legge, la Presidenza della Repubblica concorre – in uno spirito di leale collaborazione istituzionale – a verificarne i profili di costituzionalità, oltre che la coerenza e correttezza legislativa nel rapporto con l'attività parlamentare. Resta naturalmente l'autonoma ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto del provvedimento d'urgenza da sottoporre per l'emanazione al Presidente della Repubblica».

Tale intervento acquisisce una notevole rilevanza nel contesto dei rapporti interistituzionali in primo luogo perché segna la definitiva pubblicizzazione delle consultazioni informali ed, in secondo luogo, perché costituisce il momento a partire dal quale gli interventi del Presidente della Repubblica in sede di emanazione o promulgazione hanno iniziato ad essere sempre più numerosi e sempre più puntuali e precisi nel contenuto delle eccezioni formulate all'esecutivo.

Se il potere di controllo in sede di emanazione emerge da una analisi sistematica, molto più immediati – anche se non meno controversi – sono i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge, nella misura in cui, trattandosi di una legge, l'eventuale rinvio della stessa ai sensi degli artt. 73 e 74 Cost. è da considerare come costituzionalmente ammissibile²³⁴.

In dottrina il confronto si è sviluppato in merito ai limiti di tale potere di rinvio. Vi è infatti una prima tesi – autorevolmente sostenuta²³⁵ – che ne

²³³ Nella lettera del 6 febbraio 2009 il Presidente chiariva che il proprio rifiuto risulta da una valutazione globale che tiene conto di elementi degli merito della specifica vicenda e di motivi di illegittimità connessi all'assenza dei presupposti per l'adozione del decreto. Nella comunicazione si rileva che «il ricorso al decreto-legge – piuttosto che un rinnovato impegno del Parlamento ad adottare con legge ordinaria una disciplina organica – appare soluzione inappropriata. Devo inoltre rilevare che rispetto allo sviluppo della discussione parlamentare non è intervenuto nessun fatto nuovo che possa configurarsi come caso straordinario di necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost. se non l'impulso pur comprensibilmente suscitato dalla pubblicità e drammaticità di un singolo caso. Ma il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato non consente di disattendere la soluzione che per esso è stata individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche straordinario di necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost. se non l'impulso pur comprensibilmente suscitato dalla pubblicità e drammaticità di un singolo caso. Ma il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato non consente di disattendere la soluzione che per esso è stata individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche costituzionali, desumibili dall'ordinamento giuridico vigente. (...) il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare la sottoscrizione di provvedimenti di urgenza manifestamente privi dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost. o per altro verso manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali discende dalla natura della funzione di garanzia istituzionale che la Costituzione assegna al Capo dello Stato».

²³⁴ Vi è chi ha escluso in radice il potere di rinvio «poiché, data la brevità dei termini, potrebbe riuscire compromessa la soddisfazione dell'esigenza, su ogni altra prioritaria, della restaurazione del sistema delle competenze fra gli organi supremi». Cfr. G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988, p. 14.

²³⁵ C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 268 s.; S.M. CICONETTI, *Un caso d'inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giur. cost.*, 2002, 4, p. 3102 s., che sottolinea «quando, per questioni d'ordine temporale i due poteri vengono in qualche modo in contrasto – nel senso che l'esercizio del primo preclude l'esercizio del secondo – occorre necessariamente operare una scelta. E la scelta sembra essere soltanto quella rispettosa dei ruoli attribuiti al Presidente della Repubblica ed alle Camere dall'art. 74: poiché la funzione di controllo non può diventare funzione deliberativa, sia pure

ammette l'esercizio purché l'approvazione della legge di conversione da parte delle Camere non sia avvenuta nel 60° giorno e sempre che il rinvio non venga esercitato in prossimità di tale termine ultimo, venendo ad interdire un nuovo pronunciamento da parte del Parlamento²³⁶. A questa si contrappone chi osserva che, nel silenzio della Costituzione, il rinvio presidenziale di leggi di conversione non incontra limiti, anche perché lo "spauracchio" della decadenza del decreto-legge non può inibire il controllo del capo dello Stato su una ampia parte della produzione normativa in deroga implicita alla disciplina dettata in via generale dall'art. 74²³⁷.

È poi evidente che l'esercizio del potere di rinvio, impedendo, in ragione della decadenza del decreto-legge, una nuova deliberazione delle Camere di cui all'art. 74 Cost., deve essere esercitato con prudenza per motivi di legittimità, merito costituzionale e, ove lo si reputi opportuno, anche per motivi di merito²³⁸ laddove tale distinzione «non si presta ad essere condotta con rigore, per la indeterminatezza delle categorie di riferimento»²³⁹.

Il controllo del Presidente si manifesta chiaramente in modo più incisivo quando riguarda quelle disposizioni dell'atto governativo che in sede di conversione sono state oggetto di emendamenti modificativi, sostitutivi o aggiuntivi o, ancora, su articoli della legge di conversione innovativi rispetto al disposto originario del decreto-legge. È in particolare su questo punto che si è incentrata l'attenzione e la prassi di intervento del capo dello Stato, con toni e lungo direttive non sempre coincidenti con quelle dalla giurisprudenza costituzionale.

Ricostruire la prassi adottata dal Presidente della Repubblica nei casi di rinvio della legge di conversione ex art. 74 Cost. è più semplice, trattandosi di relazioni formalizzate e di decisioni che devono essere motivate. D'altro canto, la probabile decadenza del decreto-legge, quale conseguenza del rinvio della legge di conversione, ha indotto il Presidente della Repubblica ad "inventare" forme di controllo diverse da quelle espressamente previste in Costituzione. Evoluzioni dovute anche al diverso ruolo presidenziale in un contesto maggioritario, laddove i classici poteri concernenti la formazione del Governo e lo scioglimento delle Camere sembrano fortemente limitati, con correlata espansione delle funzioni di garanzia dell'equilibrio costituzionale.

Il capo dello Stato, infatti, agisce come garante della Costituzione anche agli effetti del controllo, cosicché la misura ostativa di tale controllo dipende da

soltanto in negativo, il Capo dello Stato deve fare un passo indietro per consentire l'eventuale intervento degli organi ai quali spetta in via esclusiva la suddetta funzione deliberativa».

²³⁶ V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, p. 349 s.; sul problema della decadenza del decreto si vedano le tesi sviluppate da P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rass. parlam.*, 2004, pp. 267 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 145 ss.

²³⁷ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 236; S. PAJNO, *Art. 74*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1450 s.; L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato (mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, in *Dir. soc.*, 2009, p. 81; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 180 s.

²³⁸ Con il limite, riconducibile al principio di leale collaborazione, che in sede di promulgazione della legge di conversione non vengano opposti dal Capo dello Stato motivi di costituzionalità che già avrebbe potuto far valere in sede di emanazione.

²³⁹ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 160.

libere valutazioni del Presidente, le quali «tengono conto non solo dell'esigenza di far rispettare la Costituzione, ma anche dei riflessi che l'esercizio o il non esercizio del potere avrebbe sul funzionamento complessivo delle istituzioni»²⁴⁰.

Come nel caso del rifiuto all'emanazione, anche il potere di rinvio – applicato alle leggi di conversione – è rimasto sulla carta per quasi quarant'anni, essendosi tradotto in *law in action* solo nel 1987, quando ormai si era consolidato l'uso del decreto-legge quale strumento normativo “motorizzato” ad uso del Governo²⁴¹. Da allora la quantità di rinvii è cresciuta, sebbene la maggior parte siano stati motivati dalla mancata copertura finanziaria della legge; è stato il messaggio del Presidente Ciampi del 29 marzo 2002 a segnare una svolta proponendo, per la prima volta, specifiche osservazioni sulla legge di conversione²⁴².

Nel predetto messaggio alle Camere, avente ad la legge di conversione del decreto-legge sul settore zootecnico, il capo dello Stato esplicitava una serie di contestazioni recise e puntuali²⁴³ alla prassi parlamentare che ha reso la legge di conversione una sorta di “legge veicolo” utile per ogni occasione. Il Presidente denunciava «uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato art. 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988», censurando in particolare l'approvazione di disposizioni per le quali, da un lato, non si ravvisava la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza e che, dall'altro, risultavano essere disomogenee rispetto al provvedimento governativo²⁴⁴.

Si richiamavano pertanto sia il Governo che gli organi competenti delle Camere non soltanto a seguire criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge, ma a vigilare, successivamente, nella fase dell'esame parlamentare, al fine di evitare che il testo originario venisse trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali²⁴⁵.

²⁴⁰ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 223.

²⁴¹ Vi è da rammentare come, a partire dal messaggio del 19 febbraio 1987, Cossiga rinviò una serie di leggi di conversione di decreti-legge, per mancanza di copertura finanziaria, dando luogo ad alcune importanti innovazioni nella prassi costituzionale. Cfr. M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1992, 2, pp. 227 ss.

²⁴² O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 30; G. SCACCIA, *Il «setteannato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, *ivi*, 2013, 1, pp. 98 ss. *contra* A. BURATTI, «Preferirei di no». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, *cit.*, p. 264.

²⁴³ Si ricorda l'accusa di «evidente illogicità giuridica» nell'inserimento della proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa, a fronte peraltro della presentazione da parte del Governo di un apposito disegno di legge *ad hoc*.

²⁴⁴ A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rass. parlam.*, 2002, pp. 810 ss.; A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.* 2002, pp. 612 ss.; G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, in *Forum Quad. cost.*, 14 maggio 2002, pp. 1-5; P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parlam.* 2003, pp. 385 ss.; F. SACCO, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.* 2004, pp. 2152 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della Presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pp. 1103 ss.

Nei diversi interventi presidenziali, in maniera più o meno esplicita, si rilevava la disomogeneità delle disposizioni approvate in sede di conversione rispetto all'oggetto e al contenuto del provvedimento governativo, così dando una lettura estremamente restrittiva del potere di emendamento rispetto a quella invertebrata nella prassi, volta essenzialmente a tutelare la centralità dell'organo parlamentare.

Passando oltre, si deve sempre alla Presidenza Ciampi l'apertura di nuove strade nel dialogo con il Governo come è avvenuto nel caso della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63113 – oggetto di dibattito per la presunta svendita dei beni del patrimonio dello Stato – contestualmente al quale veniva inviata una lettera al Presidente del Consiglio²⁴⁶ in cui si esprimevano alcune preoccupazioni e suggerimenti in merito all'attuazione e correzione del provvedimento legislativo promulgato, peraltro prontamente attuati dal Governo.

Come si è notato, «il tenore della lettera lascia filtrare un intenso lavoro preventivo e un finale accordo in merito a una “promulgazione condizionata” al rispetto di alcuni punti determinanti, pubblicamente formalizzati nello scritto»²⁴⁷, tale da configurare – attraverso un sapiente utilizzo del potere di rinvio – una funzione di co-legislatore del capo dello Stato accanto agli organi costituzionalmente preposti²⁴⁸.

Con la Presidenza Napolitano, questo percorso viene ulteriormente implementato attraverso il ricorso alla promulgazione con motivazione dissenziente²⁴⁹ o “giustificata”²⁵⁰, sostanzialmente un *escamotage* a mezzo del quale il Presidente veniva ad evitare la decadenza del decreto, esercitando tuttavia un imperativo potere di indirizzo verso il Governo. Specialmente nella presidenza “lunga” di Napolitano la promulgazione motivata è divenuta una vera e propria prassi consolidata, soppiantando l'uso delle esternazioni formali previste dagli artt. 74 e 87 Cost., nella misura in cui tali attribuzioni espongono il capo dello Stato ad accuse di ingerenza politica, senza tuttavia produrre effetti incisivi.

²⁴⁵ Sulle argomentazioni presidenziali si veda la puntuale critica di D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, 1, p. 4 s.

²⁴⁶ Comunicato del Presidente del 15 giugno 2002.

²⁴⁷ S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 2006, 4, p. 887 s.; S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, cit., pp. 1231 ss.

²⁴⁸ Sulla forte irritualità di tale prassi, M.E. BUCALO, *L' “anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, pp. 243 ss.; I. NICOTRA, *Una inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: verso un nuovo ruolo del Quirinale nell'attività di formazione delle leggi e degli atti equiparati*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 11 ss.

²⁴⁹ A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in *Forum Quad. cost.*, 1 luglio 2002.

²⁵⁰ Ad esempio i chiarimenti resi dal Presidente nella lettera del 6 marzo 2010 circa le ragioni della emanazione del cd. d.l. salva-liste (d.l. n. 29 del 2010), in riferimento al quale rileva l'assenza di motivi di evidente incostituzionalità nonché di carenza dei presupposti.

Sono stati molteplici gli interventi della Presidenza sul tema²⁵¹, anche se l'attenzione si è progressivamente concentrata sull'introduzione di limiti all'emendabilità della legge di conversione, in conformità al canone dell'omogeneità. Così, in occasione della conversione del decreto c.d. milleproroghe (d.l. n. 225 del 2010)²⁵², il Presidente, nel comunicato del 26 febbraio 2011, ha dato conto «dell'impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge. Si tratta di una affermazione di grande rilevanza istituzionale che vale – insieme alla sentenza n. 360 del 1996 con la quale la Corte costituzionale pose fine alla reiterazione dei decreti-legge non convertiti nei termini tassativamente previsti – a ricondurre la decretazione d'urgenza nell'ambito proprio di una fonte normativa straordinaria ed eccezionale, nel rispetto dell'equilibrio tra i poteri e delle competenze del Parlamento, organo titolare in via ordinaria della funzione legislativa, da esercitare nei modi e nei tempi stabiliti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari»²⁵³.

Tuttavia, questi interventi presidenziali, per mezzo dei quali il capo dello Stato abbia supplito all'inerzia dei Presidenti d'Assemblea, non possono

²⁵¹ Si ricorda come nel comunicato del 18 maggio 2007 si auspicasse «l'adozione di criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge è infatti indispensabile perché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento (dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge – il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 della Costituzione alla utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo- Parlamento e maggioranza-opposizione». Non sono mancati ripetuti appelli all'esecutivo sul rispetto degli equilibri costituzionali: così nel comunicato del 25 giugno 2008 si dava conto della lettera ai Presidenti di Governo e Parlamento sottolineando l'esigenza di «evitare ingorghi» e «garantire tempi certi per un esame approfondito del disegno di legge di conversione»; nella lettera del 9 aprile 2009 ai Presidenti di Camera e Senato Napolitano tornava sui limiti alla emendabilità imposti dalla natura straordinaria della fonte, insistendo sulla compressione dei poteri presidenziali in caso di presentazione di una legge di conversione in prossimità della scadenza del termine; ancora, è del maggio 2010 la lettera ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 40 del 2010, c.d. d.l. incentivi, in cui il Presidente sollecita le alte cariche dello Stato «affinché non si alterino gli equilibri costituzionali per quel che riguarda i criteri dell'adozione dei decreti-legge ed i caratteri di omogeneità che ne devono contrassegnare i contenuti, nonché sotto il profilo delle prerogative del Capo dello Stato».

²⁵² Lettera del 22 febbraio 2011, su cui P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre : prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Riv. Aic*, 2011, 2, p. 9 s. che notano come «quella dell'osservanza del principio di salvaguardia della possibilità, per le Camere, di valutare opportunamente la disciplina governativa in sede di conversione e, per esso, del corretto svolgimento del procedimento legislativo nelle strettezze temporali imposte dal regime di decadenza ex art. 77 Cost., è difatti un'esigenza che parrebbe costituire e supportare la *ratio* della pretesa all'omogeneità del decreto-legge, non meno che della sua conversione in legge».

²⁵³ Posizione ribadita nella lettera del 23 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio nella quale si sottolineava ai Presidenti delle Camere «in spirito di leale collaborazione istituzionale, la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando – se ritenuto necessario – le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale». Vi è da notare come, con la sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale abbia poi annullato le disposizioni inserite dalle Camere nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010 anche per «estraneità alla materia e alle finalità del medesimo».

nascondere le difficoltà che caratterizzano il controllo presidenziale sulla eterogeneità degli emendamenti, dimostrata anche dal fatto che tale vizio abbia determinato soltanto in un caso il rinvio di una legge di conversione.

Per tale motivo appare significativo considerare l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale in relazione alle prese di posizione del Presidente della Repubblica, notando come, pur partendo da posizioni distinte e distanti²⁵⁴, in particolare con la sentenza n. 22 del 2012 il giudice costituzionale abbia fatto proprio il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione, già richiamato nel messaggio del 2002 di Ciampi e nella lettera del febbraio 2011 di Napolitano²⁵⁵.

Seppure la Corte non sia giunta ad escludere il potere del Parlamento di emendare le leggi di conversione dei decreti-legge, quale espressione della possibilità di effettuare valutazioni difformi nel merito della disciplina «rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità», si è comunque riconosciuto che «esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, 2° co., Cost., l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica»²⁵⁶.

La violazione del disposto costituzionale «non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'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, un decreto-legge»²⁵⁷.

Sicchè – in conformità a quanto auspicato dal Presidente della Repubblica – il potere di emendamento del decreto-legge viene a trovare un limite in ragione della funzione tipica e della specialità procedimentale della legge di conversione.

I pronunciamenti del giudice costituzionale hanno rafforzato il ruolo di garanzia e presidio degli equilibri costituzionali affidato al Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione, tanto da rendere il *dictum* della sentenza del 2012 un punto di riferimento nei successivi interventi di Napolitano²⁵⁸.

²⁵⁴ In dottrina non si era mancato di rilevare una manifesta incomunicabilità tra le due autorità di garanzia, laddove non è rinvenibile, prima del 2012, alcun riferimento ai ripetuti e coevi interventi del capo dello Stato, così R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Riv. Aic*, 2011, 1, p. 8 s.; G. PICCRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'“omogeneità” della legge di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 438 s.; M.E. BUCALO, *L'“anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, cit., p. 266.

²⁵⁵ D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, cit., p. 10 s.; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 395 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, *ivi*, pp. 398 ss.; D. GALLIANI, *Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium iuris*, 2012, pp. 802 ss.

²⁵⁶ Corte cost., 22 del 2012, §. 4.2.

²⁵⁷ *Ibidem*.

Nella ponderazione degli interventi del Quirinale ne emerge la prospettiva, che non è quella di interferire con le funzioni del Governo e del Parlamento, ma di garantire che l'intera dialettica tra i poteri dello Stato si muova nel rigoroso ambito delle rispettive attribuzioni costituzionali. L'intervento presidenziale non si estrinseca quindi in una partecipazione all'esercizio delle funzioni di governo; al contrario, specie nell'ambito esaminato, vi è l'espressione di una vigilanza preventiva in modo che vengano rispettati i limiti costituzionali e gli ambiti costituzionali di competenza e di attribuzione di ciascun potere.

Così, «andando alla ricerca del punto di convergenza di regole e regolarità, laddove cioè il modello si fa esperienza e l'esperienza modello, sembra che esso sia rappresentato dalla configurazione del ruolo presidenziale come di "garanzia" del sistema»²⁵⁹: difatti, a fronte delle continue tensioni cui è sottoposto il sistema politico e lo sviluppo della forma di governo specie se non supportato da validi meccanismi istituzionali, il capo dello Stato – figura connotata da elasticità – viene percepito come l'unico soggetto in grado di gestire e garantire un sistema di equilibri costituzionali, assumendo nell'esercizio delle sue attribuzioni un'intensità ed una frequenza inusuali.

Valorizzando non solo le potenzialità del potere di rinvio, ma soprattutto facendo uso dell'assortita rosa di poteri di cui dispone, il Presidente è in grado di moderare il sistema istituzionale, anche di fronte a maggioranze parlamentari largamente preponderanti e compatte, finendo così talvolta – in attuazione di una interpretazione estensiva del suo ruolo – anche per incidere sulle scelte legislative e sull'azione di governo. Insomma, in tali condizioni ben s'attaglia l'attribuzione al capo dello Stato del ruolo di *regolatore* o *moderatore* della vita politica e istituzionale: un ruolo che può essere attivo (di impulso) o passivo (di freno, ma non di arresto), declinato comunque in una logica cooperativa con altri organi costituzionali.

6. Quel che resta della riforma costituzionale.

La sera del 4 dicembre dello scorso anno non si è chiusa solo una (breve) stagione politica, ma anche un percorso di riforma volto a porre termine alla fase della (lunga) transizione che si era aperta con la crisi di sistema del 1992²⁶⁰.

Le riforme apparivano (e appaiono) necessarie per sbloccare un sistema politico-costituzionale privo di sufficiente capacità decisionale, ma anche in questa occasione – pur di fronte al riconoscimento pressoché unanime della necessità di riforme e nonostante il logoramento sempre più marcato delle formule costituzionali e politiche su cui si erano retti gli apparati governanti – il

²⁵⁸ Così nella lettera del 23 febbraio 2012, in quella del 10 agosto 2012 e, infine, del 27 dicembre 2013 nella quale l'omogeneità della legge di conversione è intesa dal capo dello Stato in conformità con la sentenza n. 22 del 2012, quindi correlata non solo all'oggetto e ai contenuti, ma anche alle finalità del decreto-legge.

²⁵⁹ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forum Quad. cost.*, 20 novembre 2010, p. 4.

²⁶⁰ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 431 ss.

“fare le riforme” è risultato la più forte e impegnativa decisione che si poteva richiedere al sistema²⁶¹.

Non si vuole in questa sede tornare sull'ispirazione della riforma costituzionale “Renzi-Boschi”, sui suoi contenuti e sulle conseguenze della bocciatura nella consultazione referendaria²⁶², volendo appuntare la nostra attenzione sulle (prospettate) innovazioni che sarebbero state introdotte in materia di decretazione d'urgenza e sulla possibilità – *de iure condito* – di darvi comunque attuazione.

Nell'impostazione della riforma vi era un'evidente connessione tra la modifica della disciplina dei decreti-legge di cui all'art. 77 Cost. e l'introduzione in Costituzione del procedimento legislativo con voto “a data certa”²⁶³, essendovi una correlazione tra la previsione di limiti più stringenti all'uso dei decreti-legge da parte del Governo e il riconoscimento, in favore dell'esecutivo, di una corsia preferenziale e di tempi certi di esame dei disegni di legge attuativi dell'indirizzo politico.

Delle innovazioni introdotte all'art. 77 Cost. emergeva il finalismo volto ad introdurre alcune limitazioni di forma e contenuto influenti sulla strutturazione del decreto-legge: in questi termini si imponeva l'adozione di «misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», escludendo peraltro il ricorso ai decreti-legge nelle materie coperte da riserva di Assemblea, o per reiterare o sanare disposizioni adottate con decreti non convertiti. Si venivano in sintesi a costituzionalizzare i limiti già previsti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988²⁶⁴, con l'intento di rafforzarne la vincolatività.

²⁶¹ F. LANCHESTER, *Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle “democrazie a basso rendimento”*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 160 s.

²⁶² Tra i molti, A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016; P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma, 2016; A. LUCARELLI, F. ZAMMARTINO (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, 2016; P. COSTANZO (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, in *Speciale de Giur. it.*, 2016; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Torino, 2016; G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo. Vademacum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, 2016; C. GALLI, *Riforma costituzionale. Le ragioni del no*, Roma-Bari, 2016; AA.VV., *Perché sì, le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari, 2016; M. D'AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Torino, 2016; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016; G. GUZZETTA, *Italia, si cambia. Identikit della riforma costituzionale*, Soveria Mannelli, 2016; P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi. Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015.

²⁶³ T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 2016, 5, pp. 2 ss.

²⁶⁴ Con alcune eccezioni, laddove nel testo della riforma espressamente si escludeva l'operatività della reversa d'assemblea per la materia elettorale, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, con ciò del resto ponendosi sulla scia della prassi, che ha conosciuto non pochi decreti-legge intervenuti sulla c.d. legislazione elettorale di contorno; inoltre laddove la legge n. 400 del 1988 vieta la rinnovazione di decreti dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere, la riforma, invece, provvedeva a vietare la reiterazione *tout court*, in linea del resto con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360/1996.

Ancora, il rinvio al novellato art. 72, 5° co. viene ad escludere che il decreto-legge possa sostituirsi alle leggi che approvano il bilancio e il consuntivo, per le quali peraltro la Costituzione già prevedeva delle procedure legislative tipizzate, così si interdice l'introduzione di deleghe legislative dal testo dei decreti-legge, omettendo di disciplinare tale ipotesi nel caso di deleghe inserite nella legge di conversione.

Sebbene si sia pronosticata una scarsa incidenza di tali limiti sulla prassi della decretazione d'urgenza²⁶⁵, tuttavia il tentativo riformatore aveva il pregio di elevare a rango costituzionale quei dispositivi propri della legislazione ordinaria o elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale assicurando loro una maggiore incidenza e stabilità, a fronte della condizione attuale che li vede condizionati a fattori contingenti e mutevoli, quali orientamenti giurisprudenziali e/o politico-istituzionali²⁶⁶.

Con riferimento al controverso requisito dell'omogeneità, la riforma non ha inteso affermarne una declinazione oggettiva – imponendo la necessità di trattare, di volta in volta, un unico oggetto materiale –, ma, in forza del settimo comma inserito all'art. 77 Cost. – secondo il quale «nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto» –, ha lasciato campo ad una interpretazione teleologica del decreto, consentendone l'integrazione in sede di conversione da parte di disposizioni riconducibili anche solo alle «finalità del decreto»²⁶⁷.

Sul piano delle garanzie la riforma non veniva ad incidere su alcuno degli strumenti procedurali (blindatura dei calendari d'Aula, chiusure "forzate" dei lavori, maxi-emendamenti, questione di fiducia) che contribuiscono ad assorbire il procedimento di conversione dei decreti-legge al solo passaggio del voto finale.

È tuttavia sul fronte del controllo esterno che la riforma costituzionale ampliava le garanzie, prorogando la scadenza del decreto-legge di trenta giorni in caso di rinvio presidenziale della legge

di conversione in sede di promulgazione. In tal modo, nelle intenzioni del legislatore, si volevano risolvere le problematiche già sollevate in più occasioni dal Presidente della Repubblica, il quale a fronte dell'effettiva impossibilità per le Camere di esprimersi nuovamente sulla legge entro i sessanta giorni di efficacia del decreto, si era trovato di fronte al dilemma tra rinviare, determinando così la decadenza del decreto o, nonostante eventuali dubbi di

²⁶⁵ A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto "a data certa"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 278 s.

²⁶⁶ A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in *Federalismi.it*, 2016, 11, p. 5.

²⁶⁷ In linea con Corte cost. n. 22 del 2012 e con la prevalente dottrina secondo cui l'omogeneità che dovrebbe connotare il decreto-legge è declinabile in senso oggettivo, soggettivo e teleologico, influenzando tale connotazione anche sulla legge di conversione che «finisce essenzialmente per riceverla "per riflesso" dall'atto governativo», di modo che «compito (e limite) della legge sarebbe quello di preservare l'originaria unitarietà del decreto-legge, comunque considerata», determinando quindi il regime, più o meno severo, di emendabilità della legge di conversione. Cfr. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, cit., p. 8.

legittimità o merito, rinunciare all'esercizio del potere di rinvio sulla legge di conversione, dando luogo alla prassi della c.d. «promulgazione con motivazione»²⁶⁸. L'innovazione introdotta con la riforma avrebbe sicuramente consentito di ovviare all'effetto indiretto determinato da tale prassi, la quale, sia pur orientata a mitigare le conseguenze di una difficile scelta, evitando la decadenza del decreto, ha contribuito comunque ad indebolire, in maniera palese, non solo il potere di rinvio – troppe volte minacciato ma scarsamente utilizzato – ma, in un contesto più ampio, il ruolo e la funzione di garanzia del capo dello Stato nel circuito istituzionale²⁶⁹.

Riassunte, sinteticamente, le innovazioni che la riforma costituzionale avrebbe introdotto in merito alla decretazione d'urgenza, si può rilevare come le discussioni sui problemi e le tematiche sollevate in merito non possano essere archiviate come pagine di storia del diritto, ma sarebbe utile vagliarne la sostenibilità dell'attualizzazione pur *iure condito*. Sappiamo bene che, nel nostro paese, il tema delle riforme rappresenta una sorta di eterno ritorno dell'uguale²⁷⁰, per cui, in mancanza delle condizioni politiche per realizzare «la grande riforma»²⁷¹, diventa necessario cercare di riaffermare la prospettiva di una manutenzione «ordinaria» della Costituzione²⁷², risultando altrimenti ogni tentativo riformista assolutamente inane.

In questa prospettiva, a partire dallo *status quo*, è possibile ipotizzare alcuni meccanismi attraverso i quali perseguire gli obiettivi di riduzione dell'abuso della decretazione d'urgenza che, con la riforma, ci si era prefissi di raggiungere.

Una prima ipotesi è data dalla valorizzazione, nel sistema delle fonti, del ruolo della legge n. 400 del 1988 di disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio. È noto che, con l'art. 15 della suddetta legge, si siano introdotti vincoli astrattamente restrittivi volti a correggere gli abusi verificatisi sino ad allora nella decretazione governativa. Tuttavia l'istituzione di tali vincoli attraverso una legge ordinaria ha rappresentato sostanzialmente «un fallimento», non riuscendo ad «incidere significativamente su una interpretazione lassista» dell'art. 77 Cost.²⁷³.

²⁶⁸ R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Riv. Aic*, 2011, 1, p. 10 s.

²⁶⁹ G. PISTORIO, *La decretazione d'urgenza*, in P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, cit., p. 123; diversamente sugli effetti della novella A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto "a data certa"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 283.

²⁷⁰ Riprendendo Nietzsche, visto che il mondo (anche del diritto) è composto da un numero infinito di elementi e questi elementi non si creano e non si distruggono, allora per forza di cose questi elementi dovranno riaggregarsi nella stessa maniera per un numero infinito di volte.

²⁷¹ G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilio, Venezia, 2010.

²⁷² A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999, p. 14 s. secondo cui «con l'espressione "manutenzione", riferita ad un testo legislativo, si indicano quelle attività che sono necessarie od opportune per tenere in ordine il libro delle leggi considerato nel suo complesso, cioè a far sì che esso corrisponda costantemente alle esigenze di coerenza, di semplicità e di chiarezza che dovrebbero essere sue proprie».

²⁷³ L. ELIA, *Sui possibili rimedi all'abuso della decretazione d'urgenza*, in *I decreti-legge non convertiti: atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 11 novembre 1994*, Milano, 1996, p. 189.

Non si tratta di qualificare la legge n. 400 del 1988 come legge organica²⁷⁴, ma di valorizzare i limiti dalla stessa prescritti che possono vincolare il Governo in quanto siano ricognitivi di principi costituzionali²⁷⁵. Infatti, essendo forma ordinaria di mantenimento e sviluppo della Costituzione, le leggi possono «legittimamente porre condizioni di forma e di contenuto alla validità degli atti legislativi»²⁷⁶, «configurandosi, in certo modo, come leggi-quadro per la disciplina delle altre fonti

normative, anche e certamente primarie, riservando a se stesse tale contenuto come caratterizzante in senso eminente la funzione legislativa»²⁷⁷.

Seppure si sia generalmente negata autonoma capacità vincolante sugli atti aventi forza di legge all'art. 15 – facendo leva sulla distinzione tra limiti esecutivi della Costituzione, condizionanti i decreti-legge, e integrativi dei precetti costituzionali aventi un «rilievo interpretativo (limitato e parziale)»²⁷⁸ – pare rilevante quanto statuito nella sentenza n. 22 del 2012, laddove si è affermato che «l'art. 15, 3° co., della legge 23 agosto 1988, n. 400 (...) pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, 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»²⁷⁹.

Senza forzare il *dictum* del giudice delle leggi l'art. 15 sembra porsi quale norma interposta, ovvero «diviene canone di valutazione e, dunque, entra a far parte interamente di uno dei termini della questione (della premessa maggiore del sillogismo)», ponendosi quindi come causa «efficiente e non come mera causa logico-formale» della incostituzionalità delle norme impugnate, tale, dunque, «non per una mera incompatibilità testuale con norme di grado superiore, ma anche in conseguenza di un fatto, di un termine, di un riferimento giuridico ulteriore»²⁸⁰.

La disposizione *de qua* pone norme sulla normazione, che indirettamente vincolano le norme di produzione, le quali pertanto «non potr[anno] mai risultare capac[i] di sostituire, modificare, abrogare, derogare la rispettiva norma *sulla* produzione, stante l'incommensurabilità dei reciproci campi applicativi: l'uno la produzione di quella norma, appunto; l'altro, la sfera materiale di rapporti su cui il suo contenuto prescrittivo va ad incidere»²⁸¹. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale di quei decreti-legge che siano adottati in violazione dei limiti

²⁷⁴ L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990.

²⁷⁵ Come sottolineato dalla dottrina maggioritaria A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1489; R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 958; S.M. CICONETTI, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, *ivi*, 1989, p. 1485.

²⁷⁶ F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, p. 463.

²⁷⁷ F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, p. 431.

²⁷⁸ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, *cit.*, p. 180.

²⁷⁹ Corte cost., n. 22 del 2012, §. 3.3.; anche n. 220 del 2013, §. 12.1.

²⁸⁰ A. CERRI, *Il profilo fra argomento e termine della questione di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 330.

ulteriori posti dalla legge n. 400 del 1988, che dovrebbe dunque intendersi quale norma interposta²⁸².

Ancora, senza intaccare il dettato costituzionale, si potrebbe agire sui regolamenti parlamentari che, anche in ragione delle prassi parlamentari instauratesi, hanno teso a specializzare il procedimento legislativo di conversione di un decreto, venendo paradossalmente a diversificare la disciplina regolamentare prevista nei due rami del Parlamento. Così al Senato la verifica di *legittimità costituzionale* circa la sussistenza o meno dei presupposti giustificativi del provvedimento d'urgenza viene affidata alla 1° Commissione Affari costituzionali che, di fatto, svolge prevalentemente valutazioni di *merito*, fondate su elementi di natura politica, risolvendosi così, tale controllo, in un giudizio sull'opportunità politica e non sulla legittimità del decreto-legge. L'art. 96 *bis* del regolamento della Camera prevede invece che il disegno di legge di conversione sia assegnato alla Commissione competente in sede referente e al Comitato per la legislazione, organo quest'ultimo è investito della funzione tecnico-istituzionale di controllo della qualità della legislazione esprimendo pareri obbligatori sui disegni di legge di conversione presentati relativamente alla «omogeneità e specificità delle disposizioni e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione», nonché alla «chiarezza, proprietà della formulazione» (art. 96 *bis*, 1° co. e art. 16 *bis*, 4° co., reg. cam.).

Allo stato quindi il controllo parlamentare sulla decretazione d'urgenza appare, specie al Senato, debole e cedevole.

Ciò si riflette sul problema della emendabilità della legge di conversione, laddove alla Camera è previsto uno scrutinio stretto sull'ammissibilità degli emendamenti da parte del Presidente d'Assemblea (art. 96 *bis*, 7° co., reg. cam.), che ha il potere di dichiarare «inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», mentre al Senato l'art. 97, 1° co., reg. sen. stabilisce soltanto che sono «improponibili [...] emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione», non rinvenendosi quindi un concetto di stretta attinenza al contenuto, il che produce l'effetto paradossale di emendamenti che sarebbero dichiarati inammissibili alla Camera²⁸³.

Si registra sul punto una asimmetria nella prassi dei due rami del Parlamento, condizione che non è mutata nemmeno dopo l'approvazione, nella seduta del 9 luglio 2013, da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato, di specifiche linee guida sulla qualità della legislazione, nelle quali, con riferimento alla decretazione d'urgenza, si rileva che «l'omogeneità è ormai da considerarsi, a seguito della più recente giurisprudenza costituzionale, un parametro di costituzionalità che può orientare l'attività consultiva della

²⁸¹ P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2003.

²⁸² E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*⁵, Torino, 2016, p. 100; *contra* C. PINELLI, *L'individuazione dei parametri costituzionali ed il controllo sulla non manifesta infondatezza della questione*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 4, p. 9.

²⁸³ Vi da ricordare sul tema il noto parere della Giunta per il Regolamento del Senato dell'8 novembre 1984 abbia avvalorato un'interpretazione rigorosa del criterio dell'improponibilità, similmente a quello della Camera dell'inammissibilità per difetto di omogeneità degli emendamenti. In dottrina A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011, pp. 212 ss.

Commissione Affari costituzionali in sede di esame degli emendamenti ai decreti-legge»²⁸⁴.

Evidenziate le differenze fra le prassi delle due Camere, si potrebbe dar luogo ad una uniformazione della disciplina dell'ammissibilità degli emendamenti estendendo al Senato il modello seguito alla Camera. Modello quest'ultimo che potrebbe essere perfezionato rendendo vincolante il parere del Comitato della legislazione, in modo tale da rafforzare il controllo endo-procedimentale sulla decretazione d'urgenza, che si affiancherebbe a quello già esplicito in sede di emanazione dal Presidente della Repubblica²⁸⁵.

Vi è infine il problema dell'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica che – come emerge anche dagli *escamotage* introdotti durante i mandati Ciampi e Napolitano – si esplica in forma dilemmatica, laddove l'opzione, nel caso di rinvio, è tra una pressochè certa decadenza del decreto-legge e quella di una promulgazione che fa prevalere la *real politik* sulla funzione di garanzia attribuita al Presidente.

Come proposto da autorevole dottrina²⁸⁶, sarebbe possibile qualificare l'approvazione parlamentare della legge di conversione come «fatto sospensivo dell'effetto decadenziale connesso allo spirare del termine prescritto per la conversione del decreto-legge »²⁸⁷. Sicchè, a seguito dell'approvazione, il decreto-legge «entrerebbe in una sorta di stato di quiescenza, una specie di limbo, in attesa dell'esito definitivo della vicenda della sua conversione», il che non comporta il riconoscimento in capo al Parlamento del potere di «anticipare gli effetti propri della legge di conversione»²⁸⁸, ma soltanto di sottrarre provvisoriamente il decreto-legge alla decadenza.

Se si ritiene che la promulgazione attenga alla fase integrativa dell'efficacia di un atto legislativo già perfetto²⁸⁹, si potrebbe considerare che con l'approvazione delle Camere si sia perfezionata, sotto il profilo contenutistico e sostanziale (fase costitutiva), la conversione del decreto-legge, laddove con la promulgazione si verrebbe ad integrare il perfezionamento sotto il profilo formale, con produzione dei relativi effetti nel contesto ordinamentale.

In questo contesto interpretativo la natura provvisoria del decreto-legge sarebbe comunque garantita, nella misura in cui il termine per dar luogo alla

²⁸⁴ Peraltro si rammenta come, in data 28 dicembre 2013, il Presidente del Senato abbia inviato una lettera ai Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti, esprimendo una forte raccomandazione per il più rigoroso rispetto dei principi costituzionali, affinché il vaglio sulla proponibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge sia particolarmente scrupoloso e attento.

²⁸⁵ Si veda sul punto G. SCACCIA, *La disciplina della decretazione d'urgenza fra razionalizzazione ed innovazione*, in *Federalismi.it*, 2014, 1, pp. 12 ss.; L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Riv. Aic*, 2017, 1, pp. 4 ss.

²⁸⁶ P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, cit., pp. 267 ss.; *contra* I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 177 s. che ne rileva l'aspetto paradossale in quanto verrebbe a stabilizzare impropriamente nell'ordinamento un decreto-legge non convertito.

²⁸⁷ P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, cit., p. 282.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 282.

²⁸⁹ In questo senso S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1985, pp. 288 ss.; S.M., CICCONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, pp. 120 ss.; per la diversa tesi della promulgazione come momento perfezionativo S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1955.

promulgazione deriverebbe dal combinato disposto tra gli artt. 73 e 74 Cost., che concedono al Capo dello Stato il termine di un mese entro il quale decidere se promulgare la legge o rinviarla alle Camere per una nuova deliberazione.

La sospensione dell'effetto decadenziale determinata dall'approvazione del decreto andrebbe quindi ancorata all'eventuale promulgazione o, comunque, allo spirare del termine di un mese fissato dall'art. 73 Cost.²⁹⁰, ampliando in tal modo lo spazio temporale del confronto tra Presidente della Repubblica-Parlamento aperto dall'eventuale rinvio.

In attesa dell'inevitabile ritorno della stagione delle riforme, pare, *iure condito*, che le soluzioni prospettate delineino un percorso razionale per tentare di risolvere alcuni dei problemi che permangono in merito alla decretazione d'urgenza, che avrebbe peraltro l'indubbio pregio di riuscire ad offrire una tutela equilibrata alle diverse esigenze in gioco.

7. Conclusioni: il decreto-legge e la tartaruga a vela.

Si è affermato che «l'essenza di una fonte normativa» risiede «nella sua concreta *funzione* tecnica e politica»²⁹¹: le pagine che precedono, in effetti, tentano di porre in rilievo quale ruolo abbia effettivamente assunto la decretazione di necessità e d'urgenza nelle vicende della storia repubblicana, quali finalità gli attori politico-istituzionali si sono adoperati a perseguire attraverso il ricorso al decreto-legge, quali conseguenze le concrete modalità di utilizzo dello strumento, ex art. 77, abbiano cagionato a livello ordinamentale. Dall'analisi sviluppata emerge l'influenza che l'istituto del decreto-legge ha avuto sullo sviluppo del fenomeno della progressiva torsione dei procedimenti legislativi, laddove l'uso sempre più massiccio della decretazione d'urgenza è divenuto il canale principale attraverso il quale vengono veicolate non soltanto – secondo l'originaria *intentio* dell'Assemblea costituente (e, d'altra parte, come un'interpretazione rigorosa del dettato, ex art. 77, co. secondo, ancora dovrebbe suggerire) – le decisioni connotate da una oggettiva urgenza del provvedere, ma anche scelte che, spesso investendo materie complesse e discipline di sistema, si connotano – semplicemente – per l'opportunità politica di un tempestivo, immediato intervento.

L'abuso del decreto-legge rappresenta da tempo l'indice di un problema molto più serio rispetto alla mera elusione della *ratio* dell'art. 77, Cost., venendo ad involgere i rapporti tra potere esecutivo e legislativo e dunque la conformazione stessa della nostra forma di governo parlamentare. Dal fenomeno dell'abuso del decreto-legge emerge infatti il progressivo mutamento dell'equilibrio fra Governo e Parlamento – nella fattispecie, relativamente all'esercizio della potestà normativa di rango primario – altresì indotto dalla più complessiva trasformazione (a Costituzione invariata) del quadro politico repubblicano. Si tratta spesso solo di frammenti attraverso i quali si riflette quella condizione più complessa che con «l'uso pratico della decretazione d'urgenza, della delega legislativa e della questione di fiducia ha condotto o sta

²⁹⁰ P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, cit., p. 293.

²⁹¹ Così, E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, p. 460.

conducendo allo svuotamento del Parlamento»²⁹², quale sede della piena attuazione del principio di rappresentanza e della effettiva democraticità del sistema istituzionale.

Tutto però si integra laddove «dietro un sistema di poteri formali espressi nell'organizzazione e nella graduazione delle fonti normative deve necessariamente esistere un equilibrio di poteri reali, sicché i poteri formali tenderanno a spostarsi ed il sistema delle fonti a ridimensionarsi ogni qualvolta si spostano e si ridimensionano i suddetti equilibri esistenti tra le forze reali del sistema costituzionale»²⁹³.

In questa prospettiva la decretazione d'urgenza è sembrata la soluzione con cui il sistema politico, già prima della svolta maggioritaria e della fase di transizione istituzionale apertasi vent'anni addietro, ha tentato di superare la latitanza di efficienti canali istituzionali che realizzassero quel continuum tra Governo, organi rappresentativi e, in particolare, la maggioranza parlamentare, nonché la dialettica esasperata tra le istituzioni e le forze politiche in essa rappresentate, l'assenza di adeguati strumenti normativi e regolamentari che assicurino l'assunzione di una decisione politica entro un termine programmabile, l'inefficienza del procedimento legislativo ordinario. Osservando, infatti, l'oggetto dei decreti-legge adottati, specie nelle ultime legislature, si può affermare come intorno ad ambiti d'intervento quali quelli economico-finanziari o attinenti a grandi riforme ordinamentali, il procedimento legislativo ordinario sia stato obliterato in quanto terreno fertile per le diatribe politiche, tale quindi da rendere incerta l'approvazione finale del disegno di legge attuativo di politiche iscritte nel programma di governo.

La questione della rapidità costituisce peraltro una nozione chiave per comprendere i processi contemporanei di legittimazione del potere politico, laddove essa è divenuta metafora del «buon governo», a volte persino al di là della sostanza – o dell'orientamento politico – delle decisioni stesse. Così «le fonti da cui trae ispirazione e acquisisce energia il mito della politica istantanea sono molteplici: dall'immaginario dell'immediatezza alimentato dalle nuove tecnologie informatiche, alla convinzione diffusa che i processi di globalizzazione vadano in qualche modo rincorsi per poter rimanere al passo con i tempi»²⁹⁴.

Assumere l'importanza della categoria della rapidità – *épitome* del decreto-legge – comporta far propria anche una prospettiva volta a «disintermediare», superando la lentezza dei processi decisionali espressi all'esito del confronto tra partiti e sindacati, quali aggregatori di istanze politiche e sociali, e attuate dalla burocrazia come tradizionale struttura di mediazione. Il discorso sulla rapidità nel contesto italiano è divenuto il vettore semantico attraverso il quale si incanalano le discussioni sulla governabilità, ovvero l'idea di un esecutivo forte, sostenuto da una maggioranza politica coesa, capace di

²⁹² V. ONIDA, *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto: cattiva politica e Costituzione*, Bibliofabrica, Brescia, 2009, p. 66.

²⁹³ E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1959, pp. 516-517.

²⁹⁴ M. CUONO, *Rapidità. Teoria e storia di una categoria di legittimazione del potere*, in *Ragion Pratica*, 2016, 46, p. 138.

durare l'intera legislatura e di portare a compimento il programma di governo²⁹⁵. La questione della governabilità prende le mosse dalla registrazione della centralità dell'esecutivo, per effetto dei nuovi ed incisivi compiti di regolazione e amministrazione assunti dallo Stato, anche attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza.

Si manifesta in questi termini la tensione fra retorica della governabilità e costituzionalismo, ossia fra l'obiettivo di avere un Governo che sia in grado di governare e l'obiettivo di avere un Governo che sia esso stesso governabile, in modo da salvaguardare l'indirizzo politico, innestandolo entro una concezione aperta di democrazia rappresentativa.

L'attenzione ai soli meccanismi istituzionali, l'insistenza sulla (formale) stabilità governativa e le conseguenti torsioni decisionistiche hanno, infatti, avuto effetti rilevanti sul governo della complessità sociale, producendo una drastica selezione delle domande sociali e delle stesse forme di mediazione attraverso cui queste ultime fanno ingresso nello spazio pubblico²⁹⁶: volgendo ostinatamente l'attenzione in direzione delle categorie della tempestività della decisione, dell'immediatezza della risposta politica all'istanza sociale – il provvedere purchessia –, e del valore, *ex se*, della decisione, si tende così ad eludere altre questioni, altre problematiche che, da tempo, si trascinano senza trovar adeguata risposta (dall'attuale stato dell'istituzione parlamentare all'individuazione delle attività che ne possano rivitalizzare il significato dell'appartenenza al sistema, dal destino del principio di rappresentanza politica alle forme che esso, pur sempre testualmente valorizzato dall'ordito costituzionale, potrà assumere in futuro).

La governabilità si esprime anche nella capacità di governare, il che non comporta necessariamente collegare il tema dell'efficacia dell'azione di governo a quello della sua stabilità, identificando di conseguenza il Governo con l'esecutivo, anziché con il complesso dei pubblici poteri²⁹⁷. A dover essere valorizzato è quindi il quadro complessivo delle istituzioni, atte a garantire l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità, che per permanere tale «impone la legittimazione dal basso, la responsabilità e la controllabilità del potere; il rispetto, la cura e la dignità nei confronti della vita politica e degli atti in cui si manifesta; e soprattutto un approccio ragionevole ai problemi della convivenza, e cioè attento alla congruità tra obiettivi e mezzi, tra le regole e la natura delle cose regolate»²⁹⁸.

Alla tirannia dell'immediato e alla forza normativa che si tende ad assegnare alla stessa è necessario contrapporre visioni prospettiche alla cui base si innesta una riflessione critica sulle ragioni della complessità sociale, sui suoi caratteri, sulle nuove forme della rappresentanza e sulle condizioni per la configurabilità di contro-poteri democratici. Si deve pertanto prendere coscienza

²⁹⁵ M. DUVERGER, *La democrazia senza popolo*, Bari, 1968, pp. 68 ss.; in senso critico L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo* (1988), in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, pp. 363 ss.

²⁹⁶ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 3, p. 44 s.

²⁹⁷ G. ITZCOVICH, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion Pratica*, 2016, 34, p. 32 s.

²⁹⁸ S. NICCOLAI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* in data 28 luglio 2015.

del fatto che non sono le discussioni a danneggiare l'efficacia delle azioni, ma è il non attingere, per mezzo del confronto, le necessarie cognizioni prima di venirne all'esecuzione, a rendere le decisioni inefficaci.

In questo contesto, volto a razionalizzare l'uso della decretazione d'urgenza, lo strumento normativo può divenire la rappresentazione dell'equilibrata sintesi tra le qualità del buon governo, ovvero la *celeritas* del coraggioso e la *gravitas* dell'assennato che, pur astrattamente contrapposte, ovviamente si mescolano nella pratica e nella retorica delle istituzioni democratiche. Alle condizioni di straordinaria necessità ed urgenza che legittimano il Governo ad incidere provvisoriamente sull'ordinamento giuridico decidendo 'al di fuori' del circuito fiduciario che lo lega alle istituzioni parlamentari, si affianca – o dovrebbe affiancarsi – infatti una fase di riflessione, di prudente *labor lime* che coinvolge anche le Camere nella conversione in legge nell'ambito di un procedimento tipizzato in cui è necessario «*festina lente*».

Sicché il processo di armonizzazione di queste due connotati ossimorici della *praxis* del decreto-legge si potrebbe sintetizzare nel simbolo della «tartaruga a vela», visibile in decine di raffigurazioni del Salone dei Cinquecento a Palazzo Vecchio a Firenze, quale crasi figurata dell'azione di governo di Cosimo I de' Medici²⁹⁹: la tartaruga – universalmente nota per la lentezza – diventa così metafora di prudenza, come la vela gonfiata dal vento – che attribuisce velocità al *gubernum* delle navi – lo è della forza e della rapidità dell'azione del principe. In questo contesto dovrebbe maturare una nuova consapevolezza della funzione dell'istituto del decreto-legge, strumento di una governabilità efficiente che presuppone tuttavia la prudenza e la saggezza nel suo uso oculato.

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo; Dottorando di ricerca in Istituzioni e impresa – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Brescia - Cultore della materia in Diritto costituzionale – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo.

²⁹⁹ L. MAFFEI, *Elogio della lentezza*, Bologna, 2015.