

LA DECADENZA DEI DECRETI-LEGGE NELLA PRASSI. DALLA
PROVVISORIETÀ DELL'ATTO ALLA TRANSITORietà DELLE NORME*

CATERINA DOMENICALI**

Sommario

1. Premessa: oggetto e metodo della ricerca. – 2. La decadenza sulla Carta: «la migliore garanzia» contro l'abuso del decreto-legge. – 3. La decadenza in azione: le tendenze nella prassi fino all'emergenza pandemica. – 4. Il governo degli effetti temporali della decadenza al tempo del Covid-19. – 5. Considerazioni conclusive: corsi e ricorsi nell'aggiramento della decadenza.

Abstract

The essay examines the decree-laws' loss of effects, whose apparently precise characteristics only partially correspond to those it has assumed in practice. Supposed to be the intrinsic limit of Government's provisional decisions in cases of necessity and urgency, the void from the outset of the decree-law, in case of absence of bill of conversion, in practice seems to be a consequence to be avoided. After a brief theoretical description of the institution, the essay moves to the empirical perspective, with particular regard to the pandemic, and proposes a critical analysis of the trends. The idea is that the decree-law as an act has lost contact with its provisionality, while the rules it contains are generally produced in the sign of temporariness. That represents a typical and contemporary way of law making through a first provisional regulation to be replaced with a more thoughtful one.

Suggerimento di citazione

C. DOMENICALI, *La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Tempo e mutamento nel sistema delle fonti”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 1° ottobre 2021.

** Ricercatrice *senior* in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

Contatti caterina.domenicali@unibo.it

1. Premessa: oggetto e metodo della ricerca

Posta a completamento del regime di vigenza provvisoria del decreto-legge, la decadenza rappresenta l'intrinseco limite del potere normativo d'urgenza del governo: gli effetti del decreto-legge, per definizione, non devono essere definitivi, o perché interviene la conversione o perché il decreto-legge decade per assenza di conversione. L'effettività di tale argine è direttamente proporzionale all'effettività del controllo parlamentare sui presupposti selezionati e sulla disciplina introdotta dall'esecutivo. È fondamentale, dunque, comprendere il valore reale della mancata conversione, in quanto cartina di tornasole, insieme al tasso di modifica del testo del provvedimento, del ruolo del Parlamento nel procedimento duale di decretazione d'urgenza e, più in generale, della funzione del decreto-legge nell'ordinamento. Formalmente, la decadenza ha caratteri chiari che solo in parte corrispondono ai tratti che essa ha assunto nella prassi: come, del resto, gran parte di ciò che riguarda un istituto, quello della decretazione d'urgenza, dalla irrisolta ambiguità. Obiettivo di questa ricerca è ricostruire la decadenza del decreto-legge alla luce della prassi, dalla idea e dalla preoccupazione espresse nel dibattito in Assemblea costituente, fino alla fenomenologia che essa ha assunto nel corso dell'emergenza pandemica.

È opportuno chiarire sin d'ora che si è utilizzato un metodo prevalentemente empirico, facendo riferimento alle raccolte e analisi di dati esistenti e, in parte, ad un'autonoma selezione ed elaborazione dei dati¹. Il punto di partenza dell'indagine è l'indice formale di non conversione, elemento necessario perché di decadenza si possa parlare. Questo approccio si è presto rivelato insufficiente, con particolare riguardo ai frequenti e multiformi casi di permanenza nell'ordinamento del contenuto normativo di un decreto-legge non convertito: si è reso necessario, allora, esplorare la consistenza del dato sostanziale di decadenza dei provvedimenti. La fenomenologia della decadenza come conseguenza della mancata conversione è stata ricostruita secondo uno spettro di evenienze che vanno dalla vera e propria decadenza *ex tunc*, alla sostanziale perdita di efficacia *pro futuro*, al mantenimento nell'ordinamento del contenuto normativo del decreto, all'aggiramento *in toto* degli effetti della decadenza.

L'osservazione complessiva copre tutto il periodo repubblicano, così permettendo di rilevare corsi e ricorsi nella prassi in tema di decadenza. Del dato materiale si dà conto quando sintomatico ai fini della riflessione, con particolare riguardo alle fasi apicali e ad alcuni punti di svolta. La traiettoria della prassi, la cui origine collochiamo nell'entrata in vigore della Costituzione, subisce variazioni significative in corrispondenza di tre momenti: l'avvio di una diversa formula politica dopo le elezioni del 1972, quando esplose l'uso dei

¹ La ricerca è aggiornata al 10 novembre 2021.

decreti-legge; la fine della reiterazione, la cui utilità risiedeva proprio nell'elusione della decadenza, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996; la pandemia da Covid-19 e i suoi esiti paradossali, quando non si sono posti dubbi sulla sussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, ma sono emerse con evidenza le degenerazioni nel procedimento di conversione e nel governo degli effetti temporali della decadenza.

Con l'obiettivo di individuare la dimensione effettiva della decadenza, il lavoro muove da una breve descrizione dei contorni dell'istituto in base al livello teorico, per poi passare alla prospettiva empirica volta a fotografare la decadenza del decreto-legge "in azione" e giungere infine alla analisi critica delle tendenze rilevate.

2. La decadenza sulla Carta: «la migliore garanzia» contro l'abuso del decreto-legge

La decadenza come conseguenza della mancata conversione in legge rappresenta, secondo i primi commentatori dell'istituto, «la migliore garanzia contro l'abuso dei provvedimenti governativi d'urgenza»². Già l'immediata presentazione alle Camere per la conversione in legge è volta a garantire l'eccezionalità del decreto-legge³, poiché l'efficacia dell'atto risulta sottoposta a due condizioni risolutive alternative⁴: l'una, costituita dall'entrata in vigore della legge di conversione, che stabilizza la disciplina normativa originariamente posta dal decreto; l'altra, rappresentata dall'esplicito rifiuto di conversione o dall'inutile decorso del termine di sessanta giorni, che provoca la immediata decadenza del decreto e la perdita di efficacia delle norme da esso prodotte.

Sin dall'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente, la decadenza fu considerata un elemento di freno al già conosciuto abuso dell'istituto. La questione maggiormente dibattuta atteneva alle conseguenze da attribuirvi. L'art. 3 della l. 100/1926 aveva fatto conseguire alla mancata conversione «una sorta di abrogazione automatica»⁵, prevedendo la cessazione *ex nunc* degli effetti del decreto non convertito. Parimenti, la Commissione per la Costituzione si era espressa nel senso della non retroattività della decadenza, ritenendo che la perdita di efficacia *pro futuro*, già sola, permettesse di contemperare l'obiettivo di disincentivare l'abuso con quello di garantire la certezza del diritto, frustrata dalla non definitività delle norme poste dal provvedimento.

² L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 561.

³ G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Jovene, Napoli, 1967, 152; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge. Parte prima*, Giuffrè, Milano, 1970, 272; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, 704.

⁴ G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1988, 4.

⁵ A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, 136.

L'esigenza di accentuare la gravità delle conseguenze derivanti dalla mancata conversione, prevedendo la retroattività della decadenza, venne fatta presente nella discussione generale del progetto di costituzione dall'on. Tosato⁶. Dal dibattito che ne seguì emersero due argomenti significativi, entrambi inerenti alle principali implicazioni della provvisorietà del decreto-legge. Da una parte, l'on. Ruini sottolineò come vi fosse, a contraltare della revoca *ex tunc*, la facoltà per le Camere di intervenire e mantenere fermi i rapporti giuridici sorti. Dall'altra, l'on. Codacci Pisanelli, sostenitore della cessazione *ex nunc* di efficacia dei decreti-legge, si oppose alla formulazione approvata dall'Assemblea⁷, paventando i «molti inconvenienti pratici, che indurranno le Camere a convertire sempre i provvedimenti, per evitare conseguenze troppo gravi».

Nel testo dell'art. 77 Cost., la decadenza non è nominata, mentre è palesata in modo inequivoco la scelta di far perdere efficacia al provvedimento «fin dall'inizio» nel caso di mancata conversione. Sappiamo con certezza che i decreti decaduti non possono regolare rapporti giuridici, non possono più essere convertiti e i rapporti sorti durante la loro vigenza si trovano ad essere privi di base giuridica. Comunemente si afferma che il decreto decaduto è «come se non fosse mai stato emanato», o, più precisamente, si parla di «nullità-inesistenza»⁸ o di nullità sopravvenuta⁹, conseguente a un evento preciso, la non conversione, che funge da condizione risolutiva¹⁰: alla sopravvenuta inesistenza dell'atto consegue la massima sanzione giuridicamente prevedibile, comminata dalla Costituzione stessa. I rapporti che perdono la propria base giuridica vanno qualificati alla stregua della «riespansione»¹¹ o «reviviscenza»¹² delle norme preesistenti; non si avrà un'automatica decadenza degli atti emanati ma essi «potranno essere rimossi alle condizioni previste in via generale per il loro annullamento»¹³, con il rischio che alcuni degli effetti del provvedimento si consolidino. Criticità si pongono nei casi di decreti non convertiti che producono effetti sostanzialmente definitivi, in particolare in materia penale: proprio per questa ragione, sui decreti-legge per primi la Corte costituzionale ha ammesso il conflitto di attribuzione avente ad oggetto una norma primaria¹⁴.

⁶ Cfr. Atti Ass. cost., seduta del 17 ottobre 1947.

⁷ Nell'art. 74-bis approvato dall'Assemblea fu usata la dicitura «I decreti perdono efficacia se non sono convertiti in legge», rinviando al Comitato di redazione una formulazione che esprimesse in modo più idoneo la perdita di efficacia *ex tunc* del provvedimento: cfr. Atti Ass. cost., cit..

⁸ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, I, Utet, Torino, 1990, 183.

⁹ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 237; G. F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., 8.

¹⁰ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1976, 220.

¹¹ F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1998, 164.

¹² A. MORRONE, *Fonti normative*, il Mulino, Bologna, 2018, 156.

¹³ F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, in *Pol. dir.*, 3/1995, 428.

¹⁴ C. cost., n. 161/1995.

Nella discussione generale del progetto di Costituzione fu anche evidenziato il «giudizio di responsabilità» implicito nella scelta di convertire, capace di diventare «esplicito» in caso di mancata conversione¹⁵. La responsabilità che l'art. 77 Cost. imputa al governo, e che esso assume su di sé sia nell'adozione sia nella formulazione del provvedimento, avrebbe dovuto rappresentare un "paracadute" contro la minaccia che l'esecutivo qualificasse qualsiasi situazione come idonea a giustificare in modo necessario ed urgente un provvedimento, spianando la strada ad un uso massiccio della normazione d'urgenza. In realtà, tale specifica responsabilità è rimasta requisito «mitico»¹⁶: sul fronte della responsabilità giuridica, di fatto, non si è mai insistito, non tanto per una insostenibilità teorica quanto per la sua impraticabilità¹⁷; la tesi di una specifica responsabilità politica *ex art. 77 Cost.* – diversa da quella prevista per il governo dalle norme generali, senza però obbligo di dimissioni – è stata, salve alcune eccezioni¹⁸, negata dalla dottrina¹⁹.

Il giudizio cui sono chiamate le assemblee dovrebbe vertere sia sulla verifica dell'esistenza delle circostanze di urgenza, sia sull'accertamento dell'effettiva necessità di utilizzare lo strumento del decreto-legge in luogo dell'ordinaria iniziativa legislativa, sia infine sul merito della disciplina predisposta per far fronte a quelle esigenze. Alla complessità e variabilità di contenuti dell'intervento parlamentare dovrebbe corrispondere l'espressione di un diverso

¹⁵ Atti Ass. cost., cit.

¹⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 712.

¹⁷ A. PACE, *Decreti legge non convertiti e responsabilità giuridica ministeriale*, in *Quad. cost.*, 2/1981, 385; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 187. A rigore, essa potrebbe estrinsecarsi nei vari tipi di responsabilità penale e civile e, per alcuni, anche amministrativo-contabile (C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985 e A. PACE, *Decreti legge non convertiti*, cit., 382 ss.; *contra* L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 545). Il discarico pieno di responsabilità si avrà con la conversione in senso proprio (diversamente, solo C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Giuffè, Milano, 837, e F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, cit., 435, sulla base della tesi dell'illiceità originaria del decreto-legge); d'altra parte, la responsabilità giuridica non consegue di per sé alla non conversione (diversamente G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 210) poiché occorre che si verifichino anche le diverse condizioni previste dall'ordinamento per ogni tipo di responsabilità (A. PACE, *Decreti legge non convertiti*, cit., 386).

¹⁸ La nota tesi espositiana fa discendere proprio dall'affermazione costituzionale di una responsabilità del governo la conferma dell'intenzione del Costituente di disciplinare il mero fatto dell'adozione di un atto *ab origine* viziato per incompetenza: cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 832.

¹⁹ Nonostante conversione o mancata conversione si giustificino con l'interesse politico che muove la contingente maggioranza parlamentare «la responsabilità che essi sono in grado di impegnare non è certamente quella politica»: così, per tutti, A. PACE, *Decreti legge non convertiti*, cit., 383. Parte della dottrina ha proposto di recuperare il significato di quella responsabilizzazione a partire dalla politicità della valutazione sui presupposti: in questo senso, cfr. G. PITRUZZELLA, *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, cit., 1422; 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*, Giuffrè, Milano, 1997, 249; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018, 135 ss.

giudizio complessivo sull'azione governativa²⁰. Non necessariamente la mancata conversione consegue a una valutazione del Parlamento circa l'illegittimità del decreto: ben può trattarsi di valutazioni di opportunità politica oppure di economia dei lavori parlamentari, che prescindono dall'accertata sussistenza dei presupposti. Prima ancora che sul piano della legittimità, la rivalutazione parlamentare si svolge sul terreno della dialettica politica²¹. Anche collocando sul terreno genericamente politico la responsabilità del governo, bisogna comunque constatare che raramente essa viene fatta valere dal Parlamento.

Il disvalore politico della decadenza è evidente quando si realizza per espresso dissenso del Parlamento, che rifiuta la conversione, e per consenso mai avvenuto, in caso di inutile decorso del termine di sessanta giorni²², ma vi sono ipotesi in cui esso sfuma, fino ad azzerarsi: in caso di mancata presentazione da parte del governo per la conversione²³ e, soprattutto, nell'ipotesi di rinvio della legge di conversione alle Camere da parte del Presidente della Repubblica. In quest'ultimo caso, l'intervenuto assenso parlamentare alla conversione non è irrilevante: non vi è una responsabilità del governo né politica, perché la copertura parlamentare vi è stata, né giuridica, nel senso che questa sarebbe non più solamente dei ministri bensì condivisa²⁴. Non a caso, l'evenienza del rinvio presidenziale della legge di conversione rappresenta «una terza ipotesi» di possibile reiterazione, la cui legittimità non risiede nel tasso di novità del provvedimento (dunque, negli autonomi presupposti oppure nei contenuti normativi sostanzialmente diversi) «bensì proprio nell'esser stato

²⁰ Già SANTI ROMANO, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria (1909)*, ora in *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 303.

²¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 178.

²² Non ha avuto seguito, invece, la tesi della parziale non conversione con riferimento agli emendamenti soppressivi e sostitutivi del Parlamento (che rappresenterebbero un parziale diniego di conversione cui si aggiungerebbe una disciplina retroattiva dei rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni non convertite): come è stato rilevato, si tratta di una forzatura che, artificiosamente, contraddice la volontà del Parlamento stesso (cfr. F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, cit., 427). Non può escludersi, dal punto di vista teorico, che il Parlamento esprima la volontà di convertire solo parzialmente.

²³ G. F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., 11; A. PACE, *Divagazioni sui decreti-legge non convertiti*, in *I decreti-legge non convertiti. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*, Giuffrè, Milano, 1996, 46 ss.

²⁴ P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rass. parl.*, 1/2004, 275. Il presupposto teorico è che la promulgazione sia necessaria a perfezionare la conversione e che non basti la sola approvazione parlamentare: si vedano L. PALADIN, Art. 77, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Bologna - Roma, 1979, 70; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., 351; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 709; 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*, Zanichelli, Bologna, 2011, 266; diversamente C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 862, che pur ritenendo necessari anche gli atti successivi all'approvazione della Camere afferma che la mancata promulgazione o pubblicazione non possono far decadere il provvedimento.

quest'ultimo provvisto del consenso parlamentare, nonostante l'intervenuta decadenza»²⁵.

Per limitare le forme di responsabilità connesse all'adozione del decreto e, soprattutto, evitare i gravi inconvenienti della decadenza, in luogo di convertire il decreto inopportuno le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito. Dai lavori dell'Assemblea costituente e dal dato letterale dell'art. 77 Cost., il cui ultimo comma è formulato in chiave avversativa («tuttavia»), si è tratta la residualità di questa evenienza, impostata come deroga alla prescrittività della decadenza²⁶. Della legge approvata ai sensi del terzo comma dell'art. 77 Cost. non si è affermata una funzionalizzazione, come invece è stato per la legge di conversione²⁷: si tratta di una legge con possibilità di efficacia retroattiva costituzionalmente prevista²⁸, dal contenuto libero²⁹ e oggetto limitato agli effetti concretamente prodotti dal decreto-legge non convertito, non estensibile a tutti i rapporti pendenti al momento della sua emanazione o instaurati durante la sua vigenza, pena la traduzione in una surrettizia conversione tardiva³⁰. Riconosciuta la libertà nella forma della legge *de qua*, è stato ritenuto possibile procedere alla regolazione degli effetti della decadenza nel corpo di atti con altre finalità, tra cui una legge di conversione di altri decreti, dando così vita a un modello di legge mista³¹.

3. La decadenza in azione: le tendenze nella prassi fino all'emergenza pandemica

Il primo aspetto da rilevare nella prassi è che la decadenza va ricondotta nella quasi totalità dei casi all'azione o inazione del Parlamento. Poche sono le ipotesi di decadenza per rinvio presidenziale della legge di conversione approvata dalle Camere. Il controllo operato in questa sede, come ben noto, è depotenziato dal rischio che il rifiuto della promulgazione determini la decadenza del decreto, giacché le Camere potrebbero non avere il tempo materiale di pronunciarsi nuovamente sul testo. Tale eventualità ha allontanato l'effettivo

²⁵ P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge*, cit., 276.

²⁶ V. F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, cit., 425.

²⁷ Nonostante la Costituzione non imponga che il salvataggio degli effetti intervenga in un tempo certo dalla decadenza, né che si tratti di legge *ad hoc*, si è affermato che la natura eccezionale del potere esercitato e la finalizzazione alla certezza giuridica comportino che essa non possa intervenire a troppa distanza: cfr. F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, cit., 429.

²⁸ A. MORRONE, *Fonti normative*, cit., 156.

²⁹ C. cost., n. 86/1966.

³⁰ C. cost., n. 286/1990.

³¹ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 54.

esercizio del potere presidenziale dai caratteri che in via teorica esso avrebbe potuto avere³².

A partire dal 1987, data del primo rinvio³³, e fino agli anni Duemila vi sono stati una decina di casi in cui il capo dello Stato ha fatto ricorso a tale potere, più che altro per mancanza di copertura finanziaria delle disposizioni aggiunte nella legge di conversione³⁴. In occasione del rinvio disposto con messaggio del 29 marzo 2002³⁵, il Presidente Carlo Azeglio Ciampi ha invece richiamato il Parlamento al rispetto delle specifiche condizioni di conversione. La fenomenologia della decretazione d'urgenza ha progressivamente costretto i presidenti al *self restraint*, per le ripercussioni istituzionali di un rinvio ricadente su una fonte divenuta centrale per frequenza, consistenza e funzione: i presidenti Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella sono intervenuti più che altro nell'esercizio di poteri informali, con ammonimenti e allusioni alla possibilità di ricorrere in futuro alla facoltà di rifiutare la promulgazione della legge di conversione, per stimolare in via preventiva un contenimento degli abusi relativi soprattutto ai limiti di emendabilità dei provvedimenti. Per attenuare le conseguenze del rinvio e aprirsi la strada all'esercizio formale di questo potere, il Presidente Napolitano, nella lettera del 22 febbraio 2011, diramata in occasione della conversione del d.-l. n. 216/2011 (c.d. milleproroghe) ha affermato non esservi violazione del divieto di reiterazione «quando la decadenza del decreto-legge sia riconducibile al rinvio del disegno di legge di conversione ai sensi dell'art. 74 Cost.». La stessa sollecitazione è venuta dal Presidente Mattarella, in relazione all'eterogeneità delle leggi di conversione dei decreti volti a far fronte alle conseguenze della pandemia, nel messaggio dell'11 settembre 2020 relativo alla conversione del d.-l. n. 76/2020, c.d. semplificazione³⁶.

È fondamentalmente dal raccordo governo-Parlamento che derivano i casi di decadenza.

Va fin da ora segnalato che la prassi vede un uso quasi costante del potere di regolazione da parte del legislatore, che si limita a stabilizzare atti e rapporti

³² Si veda in proposito D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, spec. 251 ss.

³³ Da parte del Presidente Francesco Cossiga in relazione al d.-l. n. 882/1986.

³⁴ Con un caso di rinvio in supplenza da parte del Presidente del Senato Scognamiglio, nel giugno 1995, quando il Presidente Scalfaro si trovava all'estero.

³⁵ Sulla legge di conversione del d.-l. n. 4/2002, c.d. mucca pazza.

³⁶ In realtà, nei casi di rinvio i governi hanno scelto strategie alternative alla reiterazione, adottando provvedimenti simili unitamente a norme di salvezza del decreto decaduto: come è stato notato (P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge*, cit., 276) questa strada impedisce al Parlamento di riapprovare *tout court* l'atto e lascia scoperto il fianco a un nuovo rinvio presidenziale, non potendosi applicare l'obbligo di promulgazione ex art. 74, secondo comma, Cost., di fronte a un nuovo disegno di legge di conversione. Il «paradossale» caso di rinvio plurimo si è verificato sotto la Presidenza Cossiga: v. M. CORSO, *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1987, 115.

conseguenti al decreto non convertito con una formula generale di salvezza, disponendo che «restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo». Sotto questo profilo, si ha una vera e propria sanatoria che sembra aggirare la decadenza *ex tunc* e realizzare una parziale conversione del decreto, con la differenza che la legge di regolazione è basata sul presupposto della mancata conversione e non elimina di per sé la responsabilità del governo: in sostanza, «equivale ad una conferma del decreto per il periodo in cui esso è stato in vigore»³⁷.

Passando alla consistenza quantitativa della decadenza di origine parlamentare, il primo momento significativo nella prassi può farsi risalire agli anni Settanta, quando l'instabilità e il malfunzionamento della forma di governo italiana hanno iniziato a riverberarsi sui meccanismi decisionali ordinari. Se nelle prime legislature il ricorso ai decreti-legge era contenuto e il rapporto tra non conversione e conversione oscillava tra l'1% e il 5%³⁸, con l'inizio della VI legislatura e l'avvio di una diversa formula politica la decretazione d'urgenza aumenta in modo consistente: raddoppiano i decreti, aumenta la loro incidenza materiale e smette di essere eccezionale la decadenza, registrandosi un tasso di non conversione pari al 12,5% dei provvedimenti adottati, che si assesta intorno al 10% con l'esperienza della solidarietà nazionale. Tra la VI e le successive legislature si è rilevato, trasversalmente, un rapporto inversamente proporzionale tra conversione ed emendazione: quanto più calava il tasso di conversione, tanto più aumentava quello di emendazione dei decreti convertiti³⁹. Nel biennio 1979-1980, nella VIII legislatura, la dottrina ha registrato un «salto di qualità»⁴⁰ anche con riguardo alla frequenza della decadenza: non vengono convertiti circa il 55% dei decreti emanati, specie per inutile decorso del termine e, in genere, senza conseguenza per il rapporto fiduciario⁴¹. Questa tendenza è legata a doppio filo all'evenienza dalla reiterazione dei decreti decaduti.

Benché formalmente superata, la prassi della reiterazione mantiene significatività ai fini di questa riflessione. Prima solo sporadica, la nota pratica di

³⁷ F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, cit., 429.

³⁸ Durante il centrismo (I, II e III legislatura) la prassi vedeva un uso minimo dei decreti-legge e la quasi totale conversione degli stessi (3 casi di decadenza in 15 anni), di cui più della metà senza emendamenti; con l'avvento del centro-sinistra (IV e V legislatura) la tendenza è stata verso un aumento nel ricorso ai decreti-legge e alla emendazione, mentre era in proporzione stabile il tasso di conversione (8 decadenze in 9 anni). Per i dati relativi a questa fase, cfr. A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1.2, 1981, 33 ss.

³⁹ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 121.

⁴⁰ A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 38.

⁴¹ V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. cost.*, 1/1981, 17.

ripresentare i decreti non convertiti nello stesso testo, o con l'aggiunta degli emendamenti presentati in Parlamento, prima dei sessanta giorni dalla emanazione, diviene abituale, facendo oscillare il tasso di non conversione tra il 60 e il 75 % tra la X e la XII legislatura. L'altra pratica incostituzionale acuitasi in quegli anni, in evidente violazione del terzo comma dell'art. 77 Cost., è quella di realizzare la sanatoria del decreto reiterato mediante lo stesso decreto-legge reiterante, garantendo così una permanenza in vigore del medesimo contenuto normativo, senza soluzione di continuità, ben oltre il termine costituzionale. In questa modalità, la decretazione d'urgenza ha proliferato, diventando, di fatto, uno strumento di co-legislazione «a costruzione e correzione progressiva»⁴²: quando il Parlamento intendeva modificare il testo del decreto, una o entrambe le Camere approvavano un emendamento e, nell'impossibilità di concludere l'iter di conversione, quella modifica parziale veniva recepita nel testo successivamente reiterato; questo schema veniva ripetuto fino alla conversione dell'ultimo decreto della serie, facendo salvi gli effetti delle precedenti reiterazioni.

Si segnalano ipotesi di abbandono dell'iter di conversione da parte del governo, perché il risultato prefisso viene conseguito con la vigenza provvisoria della normativa, nonché di recepimento del contenuto di alcuni dei provvedimenti, «abbandonati» per difficoltà incontrate nell'iter di conversione, da parte di disegni di legge ordinari con reiterazione del decreto fino all'entrata in vigore della legge: si tratta, in questi ultimi casi, di «un'anomala fattispecie di non conversione» associata alla reiterazione, che testimonia, da un lato, l'assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge e, dall'altro, la sua funzione di anticipazione delle leggi, con l'implicita ammissione da parte del governo che quegli atti non sono preordinati alla conversione ma alla protrazione degli effetti dei precedenti, in violazione del secondo comma dell'art. 77 Cost.⁴³.

Anche per il tema della decadenza uno spartiacque è rappresentato dalla sentenza n. 360 del 1996. Con l'intervento del giudice costituzionale si chiude un ciclo di «degenerazione» imperniato proprio sull'aggiramento della «sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito» e, parallelamente, sull'obliterazione della necessaria provvisorietà del provvedimento d'urgenza.

A partire dalla XIII legislatura, il ricorso al decreto-legge si stabilizza a livello quantitativo e qualitativo e nelle legislature successive il numero assoluto di decreti-legge adottati dai governi segue una linea di continuità; cresce, tendenzialmente, l'indice di conversione e aumenta, progressivamente, anche il

⁴² A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 5 e 19 ss.

⁴³ Vedi F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, cit., 434.

peso dei provvedimenti dal punto di vista dell'articolato e della rilevanza dei settori di intervento. L'esigenza di avere a disposizione uno strumento alternativo all'iniziativa legislativa ordinaria trova appagamento, dopo la fine della reiterazione, con un utilizzo "diversamente abusivo" del decreto-legge: soprattutto in sede di conversione e in connessione alla tecnica del maxiemendamento e all'istituto della questione di fiducia. L'alto tasso di modifica dei decreti-legge è fenomeno esplosivo proprio dopo che la reiterazione non ha più potuto fungere da fase di formazione per tappe progressive dell'accordo politico sul contenuto del provvedimento⁴⁴: la presentazione del decreto-legge permette di predisporre una preliminare disciplina di cui vengono riprese in Parlamento le questioni rimaste aperte, anche ricevendo proposte localistiche, e il compromesso raggiunto può divenire invalicabile se connesso a fiducia.

Tale tendenza prorompe nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura, quando si è potuta saggiare l'incidenza della crisi finanziaria ed economica internazionale sulla fisionomia e sulla qualità della produzione normativa⁴⁵. Negli anni della congiuntura, il decreto-legge è diventato uno strumento normativo pressoché esclusivo, per la sua intrinseca idoneità a far fronte alle esigenze poste dalla crisi; la realtà che si è manifestata in modo più evidente, soprattutto per i decreti in materia finanziaria ed economica nonché per i c.d. milleproroghe, è stata l'esercizio di ampi interventi emendativi, concesso dal carattere per definizione intersettoriale dei provvedimenti, che ha fatto sì che i testi subissero un aumento dimensionale enorme e toccassero livelli macroscopici di eterogeneità.

La decretazione d'urgenza subisce una flessione nella seconda parte della XVII legislatura, con meno di venti provvedimenti nell'anno 2016 e nel 2017⁴⁶; alla diminuzione numerica si accompagna una diminuzione dimensionale, mentre si conferma il ricorso alla questione di fiducia, in particolare per i testi più complessi e a carattere multisettoriale⁴⁷. Rispetto al – comunque significativo – calo dei decreti-legge, l'Osservatorio sulla legislazione segnala in questa fase una più marcata flessione del numero di leggi di conversione: tale dinamica è attribuita, in larga misura, alla «confluenza» del contenuto di alcuni decreti-legge in altri provvedimenti nel corso dell'iter di conversione⁴⁸.

Quella di recuperare il contenuto dei decreti non convertiti nelle leggi di conversione e, talvolta, nelle (allora) leggi finanziarie, è pratica tutt'altro che

⁴⁴ Vedi A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 304 ss.

⁴⁵ Per la prassi in questo periodo, v. C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 69 ss.

⁴⁶ Per ritrovare un dato analogo bisogna risalire alla seconda metà degli anni Sessanta: furono 12 nel 1969, 14 nel 1966, 8 nel 1965 (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, n. 10, 20).

⁴⁷ *Ibidem*, 22.

⁴⁸ CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018*, 18.

infrequente, che il Comitato per la legislazione registrava già dalla XV legislatura. Descritta nel gergo parlamentare come prassi dei decreti “a perdere” o decreti “Minotauro”, questa fenomenologia ha rappresentato a partire dalla XVI legislatura una delle principali anomalie nella produzione normativa⁴⁹: pressoché tutti i decreti che non hanno avuto una formale approvazione del relativo disegno di legge di conversione, salvo quelli formalmente respinti, sono confluiti prima della scadenza in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione. La tendenza si è confermata nella XVII legislatura, con due casi di sostanziale decadenza del decreto-legge, e nella legislatura in corso, con un solo decreto effettivamente decaduto senza confluenza o sanatoria.

Di questa pratica si descrivono due «varianti»⁵⁰ secondo che il decreto-legge nasca “a perdere”, spesso per espressa dichiarazione del governo in occasione dell’approvazione, oppure lo divenga in ragione dell’andamento dei lavori parlamentari. La prima variante (che potremmo definire “Minotauro in essere”) è connessa alla prassi delle catene di decreti-legge, che consistono nella successione di più provvedimenti nello stesso ambito materiale: dopo il primo decreto della catena, ne viene approvato un altro, di cui il governo abbandona la conversione ma il cui contenuto sarà recepito prima del decorso del termine di decadenza come emendamento alla legge di conversione del primo decreto; questa stessa legge, in genere, abroga il decreto e ne fa salvi gli effetti⁵¹. Nella seconda variante (“Minotauro in divenire”) si ha l’approvazione di decreti-legge su ambiti materiali diversi e l’avanzamento di diversi *itinerari* di conversione ma, di fronte al rischio di decadenza di uno o più provvedimenti, il relativo contenuto viene recepito nell’unica legge di conversione che arriverà ad approvazione, la quale sostanzialmente recepisce il contenuto degli altri decreti; questi ultimi decadono ma gli effetti sono fatti salvi.

Si tratta di pratiche identiche negli esiti. In entrambi i casi, si hanno emendamenti con efficacia solo *pro futuro* e l’approvazione di una mera legge di «cristallizzazione» degli effetti prodotti con riferimento al periodo di vigenza⁵²:

⁴⁹ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 232.

⁵⁰ In base alla ricostruzione offerta da R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quad. cost.*, 2009, 11.

⁵¹ È questa la variante più frequente: così è stato nella XVI legislatura per la vicenda Alitalia, l'emergenza rifiuti in Campania, i decreti in materia fiscale, le missioni internazionali e la disciplina del sistema creditizio; analogamente, per la XVII legislatura, si ricordano le catene di decreti cc.dd. salva Roma, quelle sull'Ilva di Taranto, sulle imposte sugli immobili e quelle relative agli interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016. Lo stesso può dirsi per l'attuale legislatura (v. Tabella n. 2).

⁵² P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *La Corte e la regolazione dei «rapporti sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti». Qualche considerazione sulla legge di cui all'art. 77, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione alla luce del suo trattamento nella giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, I, Giappichelli, Torino, 2001, 362.

in genere, nel primo articolo della legge di conversione si inserisce la clausola di abrogazione espressa del decreto “a perdere” (perché altrimenti si avrebbe una sovrapposizione tra norme, fino alla decadenza dello stesso), seguita dalla formula di generale sanatoria.

Diverse sono le *rationes*. La prima tecnica consente al governo di «perfezionare in più tappe la formazione dell’accordo politico circa la disciplina normativa da introdurre»⁵³: una legislazione per approssimazioni progressive, parallela al compimento dell’accordo in seno al governo, che rappresenta «un chiarissimo esempio di come il governo oramai utilizzi i decreti-legge alla stregua di un’effettiva corsia preferenziale, modificandoli in corso d’opera come se, con un nuovo decreto, si emendasse il precedente»⁵⁴. Nella seconda ipotesi, l’esigenza del governo, nell’imminente scadenza del termine per la conversione del decreto-legge, è quella di farne comunque salvi, per il futuro, il contenuto normativo e, per il passato, gli effetti.

Alla base, vi è il comune presupposto operativo: la corsia procedurale accelerata offerta dall’iter del disegno di legge di conversione dell’ulteriore decreto-legge pendente alle Camere⁵⁵. Non a caso, l’altro procedimento privilegiato che in alcune occasioni ha “ospitato” le norme dei decreti “a perdere” è stato quello per l’approvazione della (allora) legge di stabilità⁵⁶.

In sintesi, è possibile fissare alcuni punti in tema di decadenza del decreto-legge. Pur intervenendo in senso fortemente modificativo sul testo originario, il Parlamento sistematicamente converte i decreti. A fronte di un tasso di non conversione molto basso, sono eccezionali i casi in cui può dirsi realizzata la conseguenza della decadenza del provvedimento. Dunque, “non conversione” e decadenza non corrispondono: la decadenza *ex tunc* è una rarità; in alcune ipotesi si può parlare di perdita di effetti *pro futuro*, poiché quelli già prodotti dal decreto sono fatti salvi con sanatoria; nella maggior parte dei casi gli effetti prodotti sono fissati e la disciplina *pro futuro* garantita dagli emendamenti alla legge di conversione. A questi dati si potrebbero aggiungere quelli relativi al “ripescaggio”, nei rari casi di decadenza reale, dei contenuti dei decreti⁵⁷: tuttavia, affrontare tutte le sorti legislative delle norme di un decreto decaduto allontanerebbe troppo dal focus centrale del tema della ricerca.

⁵³ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., 15.

⁵⁴ M. RUBECHI, *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI legislatura*, in *Quad. cost.*, 3/2009, 681.

⁵⁵ Vedi R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., 16.

⁵⁶ Nella XVII legislatura, sono confluiti con sanatoria nella legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015) i decreti nn. 179 e 183 del 2015.

⁵⁷ Per esempio, il d.-l. n. 115/2018, il solo decaduto senza salvezza degli effetti nella legislatura in corso, in realtà, ha visto il suo contenuto recuperato successivamente nella legge di bilancio per il 2019, l. n. 145/2018.

4. Il governo degli effetti temporali del decreto-legge al tempo del Covid-19

Di fronte alla generalizzata crisi determinata dall'insistenza dell'epidemia da Covid-19 e alla necessità da far fronte a tutte le conseguenze in campo sanitario, economico e istituzionale dell'emergenza, il ricorso al decreto-legge non può che dirsi normale⁵⁸: la pandemia ha qualificato in termini di emergenza i presupposti di adozione del decreto-legge così che dell'uso di tale fonte non si può negare la legittimità⁵⁹. Rispetto all'iniziale ricorso al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.), strumento "accentratore" sicuramente più rapido e flessibile nella prima situazione emergenziale⁶⁰, è stata ritenuta formalmente necessaria una "legificazione" della pandemia, una volta cambiato l'orizzonte temporale dell'emergenza, per rispettare la legalità costituzionale: sia quanto ai cardini della forma di governo, con riferimento al coinvolgimento del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dell'atto e del Parlamento in sede di conversione in legge⁶¹, sia per la democraticità delle decisioni, in ordine alle limitazioni dei diritti per ragioni di sicurezza sanitaria⁶².

Non vi è dubbio che questa emergenza abbia anche "riportato" il decreto-legge alla sua natura provvedimentale: non solamente quanto alla funzione che la Costituzione gli assegna⁶³ ma anche quanto al contenuto, preciso, concreto e di immediata applicazione, con provvedimenti che talvolta hanno esaurito la propria funzione, in relazione alla situazione di fatto, in meno di sessanta giorni di vigenza. Particolarmente nelle fasi delle chiusure, delle riaperture e in quelle volte a fornire sostegno economico alle categorie più colpite dalla crisi, la pandemia ha imposto la modifica in intervalli ristretti di decisioni da poco assunte, per l'evoluzione del contesto di fatto e per le variabili valutazioni tecnico-scientifiche sottese alle scelte normative. Non di rado, il contenuto dei decreti-legge è stato "superato" prima ancora che avanzasse il procedimento di conversione, quando era già pronto il decreto-legge successivo volto a far fronte alle mutate circostanze di fatto.

Al contempo, l'emergenza sanitaria ha avuto effetti perversi. Nelle fasi più critiche, si è assistito a picchi di adozione di decreti-legge che hanno letteralmente occupato l'agenda del Parlamento: in particolare, nel marzo 2020 e nel

⁵⁸ Cfr. F. PETRINI, *Emergenza epidemiologica Covid19, decretazione d'urgenza e Costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, 1/2020, 3.

⁵⁹ In tal senso, in particolare, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 119.

⁶⁰ Cfr. G. MOBILIO, *Il decreto-legge alla prova delle vere emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020, 370.

⁶¹ Cfr. B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, Editoriale, in *Federalismi*, 6/2020, vi.

⁶² Cfr. M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, *Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2020, 9.

⁶³ Su cui, volendo, C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 135 ss.

marzo e giugno 2021, si è sfiorata la media di due decreti a settimana e non di rado si è avuta l'approvazione di due decreti nello stesso giorno o in giorni consecutivi. Il tasso di non conversione dei decreti-legge è più che raddoppiato rispetto alla media della XVII e XVIII legislatura.

Il dato rimarchevole è che tutti i decreti non convertiti sono confluiti in altri provvedimenti. Ciò significa che, rispetto al totale dei decreti-legge adottati dopo l'esplosione della pandemia, la percentuale di decreti-legge decaduti e recuperati nelle leggi di conversione di altri decreti-legge, con il governo Conte II, ha superato il 40 % e, con il governo Draghi, è attorno al 20 %⁶⁴; non si contano decreti sostanzialmente decaduti. È ricorso lo scenario visto negli anni della reiterazione: l'uso massiccio della decretazione d'urgenza si è dimostrato insostenibile in rapporto alla capacità decisionale delle Camere e, per il concreto rischio di non poter giungere alla conversione di una significativa parte dei provvedimenti emanati, questi sono recuperati con espedienti procedurali che ne aggirano sostanzialmente la decadenza.

Tabella 1 – *Decreti-legge emanati e decreti-legge non convertiti nell'attuale legislatura*

	D.-l. emanati	D.-l. non convertiti	confluiti con sanatoria	decaduti con sanatoria	decaduti
2018	16	3 (19%)	2	1	1
2019	24	2 (8%)	1	1	-
2020	38	15 (39%)	15	-	-
2021	42	11 (26%)	11	-	-

La pandemia ha dunque amplificato una delle anomalie procedurali riscontrate nell'ultimo decennio in fase di conversione: quella per cui, tra più decreti approvati in tempi ravvicinati, arriva a termine un unico iter di conversione che recepisce, almeno in parte, le norme degli altri, abrogandoli; gli altri procedimenti di conversione vengono abbandonati più ci si avvicina al termine oppure non vengono nemmeno avviati; la formula di salvezza generale introdotta nella legge di conversione copre ogni possibile effetto che possa risultare "scoperto"

⁶⁴ Al momento in cui si scrive sono in attesa di conversione otto provvedimenti.

dalle successive disposizioni che ne inglobano i contenuti. È il modello della legislazione per progressive approssimazioni: perché le condizioni di fatto non richiedono una normazione di lungo periodo ma una disciplina immediatamente applicabile fintantoché quelle stesse condizioni non cambino.

Tabella 2 – Confluenze di decreti-legge nei governi Conte II (azzurro) e Draghi (verde) al 10 novembre 2021

		Decreti confluiti e decreti convertiti				Leggi di conversione
1	“cura Italia”	d.-l. 9/2020	d.-l. 11/2020	d.-l. 14/2020	d.-l. 18/2020	l. 27/2020, conv. d.-l. 18/2020
2	ord. penit. e giustizia	d.-l. 28/2020	d.-l. 29/2020	l. 70/2020, conv. d.-l. 28/2020		
3	“rilancio”	d.-l. 34/2020	d.-l. 52/2020	l. 77/2020, conv. d.-l. 34/2020		
4	sostegno e rilancio econ.	d.-l. 103/2020	d.-l. 104/2020	d.-l. 111/2020	d.-l. 117/2020	l. 126/2020 conv. d.-l. 104/2020
5	proroga emergenza	d.-l. 125/2020	d.-l. 129/2020	d.-l. 148/2020	l. 159/2020, conv. d.-l. 125/2020	
6	“ristori”	d.-l. 137/2020	d.-l. 149/2020	d.-l. 154/2020	d.-l. 157/2020	l. 176/2020 conv. d.-l. 137/2020
7	misure di vario contenuto	d.-l. 158/2020	d.-l. 172/2020	d.-l. 1/2021	l. 6/2021, conv. d.-l. 172/2020	
8	milleproroghe	d.-l. 182/2020	d.-l. 183/2020	d.-l. 3/2021	d.-l. 7/2021	l. 21/2021 conv. d.-l. 183/2020
9	misure di vario contenuto	d.-l. 2/2021	d.-l. 12/2021	d.-l. 15/2021	l. 29/2021, conv. d.-l. 2/2021	
10	“Riaperture”	d.-l. 52/2021	d.-l. 56/2021	d.-l. 65/2021	l. 87/2021, conv. d.-l. 52/2021	

11	“Sostegni bis”	d.l. 73/2021	d.-l. 89/2021	d.-l. 99/2021	l. 106/2021, conv. d.-l. 73/2021
12	PNRR e giustizia	d.l. 80/2021	d.-l. 92/2021		l. 113/2021, conv. d.-l. 80/2021
13	“green pass” scuola	d.l. 111/2021	d.-l. 122/2021		l. 133/2021, conv. d.-l. 111/2021

Prevalentemente, ricorre il caso dei decreti che nascono “a perdere” in ragione del tipo di risposta che l'emergenza necessita, ma non sempre è agevole operare una distinzione tra le due varianti di decreti Minotauro. Ne è sintomo anche il fatto che non vi è regolarità nell'ordine della convergenza: come mostrano i dati della Tabella 2, in genere, il decreto convertito è il primo della serie, talvolta è in posizione centrale, mentre nella prima catena della pandemia è stato l'ultimo. In quattro occasioni i decreti abrogati simultaneamente sono stati addirittura tre: uno dei casi più eclatanti riguarda i quattro decreti cc.dd. ristori, di fatto tutti convertiti con la tecnica della confluenza nella l. n. 176/2020 (p.to 6, Tab. 2). Va segnalato, inoltre, come nella l. n. 106/2021 (p.to 11, Tab. 2), di conversione del decreto c.d. sostegni *bis*, siano confluiti testi materialmente disomogenei (il decreto c.d. agricoltura e il decreto c.d. lavoro e imprese) in ragione del fatto che la scadenza dei due decreti sarebbe caduta durante la sospensione dei lavori per la pausa estiva.

Su questa prassi si è innestata un'altra, patologica sovrapposizione *in itinere* di strumenti normativi: l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in attesa di conversione ad opera di successivi decreti-legge, spesso prodromica al fenomeno della confluenza. Si tratta di una ipotesi di *intersezione* tra gli stessi decreti, probabilmente giustificata dall'esigenza di anticipare ulteriormente la correzione di un provvedimento in vigore al momento della emanazione di un successivo decreto-legge, senza attendere di operare nel procedimento parlamentare di conversione. In questo senso, oggetto di particolare attenzione è stato d.-l. n. 18/2020, che ha abrogato alcune disposizioni dei precedenti decreti della prima catena di provvedimenti adottati nella pandemia (p.to 1, Tab. 2) e, in attesa di conversione, è stato a sua volta in parte abrogato dal d.-l. n. 23/2020. Tale stratificazione di disposizioni ha posto significativi problemi di

individuazione della norma vigente⁶⁵, rimarcata anche dal Comitato per la legislazione⁶⁶.

In definitiva, l'attività parlamentare è stata interamente e faticosamente impegnata nell'esame dei decreti-legge da convertire, i quali, talvolta già poco tempo dopo l'adozione, sono stati soppiantati da altri provvedimenti. Se a ciò si aggiunge che, nel momento clou della diffusione della pandemia, l'effetto di intasamento dei lavori parlamentari è stato aggravato dalle difficoltà di funzionamento delle Camere, in ragione delle restrizioni alla libertà di circolazione su tutto il territorio nazionale, si comprende l'effettiva esigenza istituzionale di alleggerire l'iter parlamentare, razionalizzando i procedimenti di conversione.

In una tale situazione, l'espediente dell'accorpamento ha una certa razionalità ai fini della procedura parlamentare⁶⁷: oltre a essere, in via generale, un rimedio per convertire di fatto più decreti nella stessa legge di conversione, durante la pandemia la confluenza ha permesso di far fronte a valutazioni complesse e mutevoli, correggendo dopo l'emanazione di un provvedimento le sue lacune o rispondendo al suo superamento di fatto senza dover attendere i tempi della conversione. In altri termini, quella di lasciare decadere il provvedimento "a perdere" e recuperarne il testo, con le modifiche necessarie, nell'iter di conversione di un altro decreto, così come l'abrogazione di un provvedimento ad opera di un altro decreto-legge, hanno rappresentato soluzioni di economia dei lavori parlamentari che hanno consentito un «cambio di cavallo in corsa» in base alle circostanze⁶⁸.

Queste prassi presentano forti criticità. Le ipotesi più problematiche sono le convergenze tra provvedimenti eterogenei che vengono "spostati" anche poco prima della scadenza per ragioni di funzionalità procedimentale⁶⁹. Oltre a contribuire in molte occasioni all'aumento dimensionale dei testi, esse rendono fortemente disomogenea la legge di conversione, con il conseguente rischio di concentrare la discussione in un solo ramo del parlamento, mentre

⁶⁵ Si vedano le osservazioni E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020, 641 ss.

⁶⁶ Per una sintesi dei pareri in argomento, si veda la ricerca 2021 del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi» dal titolo *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2021, 95 ss.

⁶⁷ Già in passato evidenziata da B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2013, 94.

⁶⁸ Così M. PANDOLFELLI, *Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l'incertezza e i problemi derivanti dall'emergenza*, in *Forum di Quad. cost. - Rassegna*, 4/2020, 308, a proposito dell'abrogazione parziale del d.-l. n. 18 ad opera del d.-l. n. 23 del 2020.

⁶⁹ Per fare un esempio, la l. n. 6/2021, di conversione del d.-l. n. 172/2020, che ha abrogato, sanandolo, il precedente d.-l. n. 158/2020, è stata pubblicata quando mancavano tre giorni alla scadenza di quest'ultimo.

l'altro si limita a ratificare il lavoro svolto, e di eludere i controlli presidenziali nella promulgazione. Risale allo scorso luglio la lettera rivolta dal Presidente Mattarella ai Presidenti delle Camere, Casellati e Fico, e al Presidente del Consiglio dei ministri, Draghi, nel promulgare la legge di conversione del d.-l. n. 73/2021, c.d. decreto sostegni-*bis*. Il capo dello Stato ha fatto esplicito riferimento al controverso fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative attraverso la decretazione d'urgenza: lamentando i profili di illegittimità di modalità di produzione normativa «che hanno ormai assunto dimensioni e prodotto effetti difficilmente sostenibili» e paventando il ricorso al potere di rinvio del decreto-legge, Sergio Mattarella ha ammonito che «[l]a confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare»⁷⁰.

Ricadute di inopinabile evidenza della stratificazione caotica di norme generata dalla confluenza sono, poi, sulla qualità della legislazione, con particolare riguardo al mancato coordinamento tra atti. Il *vulnus* al principio della certezza del diritto che si realizza potrebbe, di per sé, inficiare la legittimità costituzionale di queste tecniche normative, se si conviene che i principi di coerenza e di certezza dell'ordinamento giuridico sono dotati di valore costituzionale⁷¹. In passato, la Corte costituzionale si è espressa in un *obiter dictum* su questo «uso del tutto anomalo della legge di conversione»: con riguardo a uno dei decreti-legge della catena c.d. salva Ilva, il n. 92/2015, i giudici hanno rilevato come sia stata «solo apparentemente abrogata la disposizione [...] e [siano] stati fatti salvi gli effetti pregressi prima ancora che scadesse il termine per la conversione del decreto-legge originario che la conteneva», con conseguente «pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento»⁷².

Di fronte a tali fenomenologie, sono stati sollevati dubbi anche in relazione al divieto di reiterazione «inteso in senso sostanziale»⁷³, soprattutto in caso di abrogazione interna tra provvedimenti, con la riproposizione da parte del secondo decreto dello stesso contenuto del decreto «affluente» con alcune modifiche, e salvezza degli effetti prodotti⁷⁴.

⁷⁰ Comunicato del 23 luglio 2021, disponibile su Quirinale.it.

⁷¹ Così E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti*, cit., 656.

⁷² C. cost., n. 58 del 2018, cons. dir., 2.2.

⁷³ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 96; P. TORRETTA, *La saga dei decreti "Salva Roma" fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione*, in *Forum di Quad. cost.- Rassegna*, 4/2014, 5 ss.

⁷⁴ P. MILAZZO, *Emergenza e "quasi reiterazione" del decreto-legge. Il caso delle sperimentazioni cliniche sul Covid-19*, in *www.lacostituzione.info*, 13 aprile 2020, con riferimento alle disposizioni "evolutive" contenute nel d.-l. n. 23/2020 e volte a modificare *in parte qua* il d.-l. n. 18/2020, in corso di conversione.

Rispetto a tali pratiche si è espresso più volte il Comitato per la legislazione della Camera, richiedendo di giungere a modalità di produzione legislativa più razionali. In occasione della discussione della legge di conversione del d.-l. n. 172/2020, la Camera ha approvato uno specifico ordine del giorno, richiamato anche dalla suddetta lettera del Presidente Mattarella, che impegna il governo «ad operare per evitare la “confluenza” tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari»⁷⁵. Nel corso dell’esame del disegno di legge di conversione del d.-l. n. 183/2020, il governo ha poi espresso parere favorevole con una riformulazione dell’ordine del giorno, impegnandosi a «evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge»⁷⁶.

A questo indirizzo, volto a responsabilizzare il governo attraverso un onere di motivazione nel caso di ricorso alla confluenza, non è ancora stato dato seguito dal governo. Resta da valutare, in base a come si assesterà la pratica nei prossimi mesi, una possibile inversione di tendenza rispetto alle preoccupanti dimensioni della confluenza, come effetto possibile, al netto dei mutamenti nella situazione di fatto, del chiaro ammonimento rivolto dal capo dello Stato alle istituzioni con la lettera del luglio 2021.

5. Considerazioni conclusive: corsi e ricorsi nell’aggiramento della decadenza

Analizzando le oscillazioni nella prassi, si possono riscontrare ricorrenze nella storia della decadenza dei decreti-legge. Questi corsi inducono a pensare che le degenerazioni volte ad aggirarne gli effetti non sono imputabili unicamente alla pandemia. Quest’ultima ha rappresentato un agente esogeno inedito che ha sollecitato un talento noto del decreto-legge: la sua capacità di far fronte al coefficiente temporale. Tale fattore va inteso non solamente in riferimento ai tempi della decisione, nel senso di rapidità della risposta normativa, ma anche in riferimento alla instabilità della decisione, con riferimento alla sua precarietà.

Sotto il primo aspetto, il decreto-legge permette la prevedibilità temporale che manca al procedimento legislativo⁷⁷, incarnando lo strumento compensativo del problema istituzionale, sempre più incalzante «nell’età dell’accelerazione» della decisione politica⁷⁸, dei limitati poteri del governo in Parlamento. Sotto il secondo aspetto, la decretazione d’urgenza è il metodo di produzione

⁷⁵ Ordine del giorno 9/2835-A/10 presentato dall’on. Ceccanti, allora presidente del Comitato per la legislazione, e approvato nella seduta del 20 gennaio 2021.

⁷⁶ Ordine del giorno 9/2845-A/22 approvato nella seduta del 23 febbraio 2021.

⁷⁷ Cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in *Quad. cost.*, 1/2010, 65; N. LUPO, *I “tempi” della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, V, Pisa, 2012.

⁷⁸ Cfr. E. LONGO, *La legge precaria*, cit., spec., 302 ss.

del diritto che più si adatta alle esigenze di governo politico della complessità sociale⁷⁹ e agli «imperativi funzionali dello Stato contemporaneo»⁸⁰, consentendo la correzione e la rapida modifica della legislazione verso una sintesi decisionale all'esito della procedura di decretazione. Questa duplice funzionalità dei decreti-legge ha radici lontane.

Già nel 1975 Alberto Predieri pubblicava il saggio sul «governo co-legislatore», proponendo la nota testi del decreto-legge come disegno di legge governativo «rafforzato»⁸¹. Negli anni a seguire, la presentazione del decreto-legge, di fatto, ha permesso di aggregare il consenso necessario per la sopravvivenza delle maggioranze pluripartitiche⁸². Nella reiterazione del decreto-legge, accompagnata dalla «copertura parlamentare» preventiva dei decreti reiterati, si è poi trovata una sede di «codeterminazione politica, di negoziato tra governo, maggioranza e opposizione»⁸³. Successivamente al 1996, l'utilizzo «ordinario» del decreto-legge e la de-tipicizzazione della legge di conversione, insieme, hanno ripetuto «lo schema della negoziazione sottesa ad un qualsiasi disegno di legge, rafforzato però dal suo particolare regime»⁸⁴. Da ultimo, la prassi di far confluire con sanatoria i decreti-legge non convertiti è divenuto strumento utile proprio perché consente modifiche progressive e un incremento quantitativo durante il procedimento di conversione.

Questi espedienti testimoniano, sul versante istituzionale, la necessità di «trovare uno «sfogo» in adattamenti di tipo procedimentale» al «progressivo avvicinamento» tra governo e Parlamento⁸⁵; sul versante della funzione legislativa, e in particolare del ruolo del decreto-legge nel sistema delle fonti, il bisogno di un atto che si presti «al fine di conseguire urgentemente aggiustamenti»⁸⁶, siano essi legislativi, finanziari, organizzativi o di discrezionalità tecnica sostenuta dalla scienza epidemiologica.

L'esigenza di immediata operatività e rapida correzione delle norme primarie può essere correlata a fattori endogeni, perché *in itinere* si realizza l'accordo politico in seno al governo, oppure a fattori esterni alla sfera di controllo dei poteri pubblici statali, come avviene in modo paradigmatico in caso di crisi,

⁷⁹ M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto-legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3/1981, 476.

⁸⁰ G. PITRUZZELLA, *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Foro it.*, I/1988, 1428.

⁸¹ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto legge fra governo e parlamento. Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1975, XVII ss.

⁸² A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 40.

⁸³ A. CELOTTO, *Decreto legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur.*, X, Treccani, Roma, 2001, 1.

⁸⁴ C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 32.

⁸⁵ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 141.

⁸⁶ U. DE SIERVO, *Introduzione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 14.

quando è più urgente l'esigenza di "apprendimento normativo": il poco tempo per la decisione gioca a sfavore della conoscenza prodromica alla scelta discrezionale del legislatore, rendendo a maggior ragione necessari interventi integrativi e correttivi. Non a caso, la decretazione per approssimazioni progressive si era già accentuata con la crisi finanziaria del 2009, quando la scansione dei tempi imposta dalla congiuntura si era tradotta nella frammentazione della regolazione in una molteplicità di settori, nei quali i decreti-legge hanno dettato discipline sostanziali con frequenti mutamenti di rotta e dato luogo a norme caratterizzate da volatilità, instabilità e stratificazione⁸⁷. Una più intensa "lotta contro il tempo" si è realizzata con l'emergenza sanitaria, quando, per un verso, si sono amplificate alcune tendenze già in atto: è divenuta sistematica la confluenza nella legge di conversione, con sanatoria, per le catene decreti approvati in rapida successione per adattare in tempi brevi la risposta normativa al mutevole quadro emergenziale. Per altro verso, la prassi ha presentato alcune specificità volte ad anticipare ulteriormente, alla fase di adozione del decreto-legge, ciò che si in genere si realizza nell'iter di conversione, ovvero la correzione del provvedimento: ciò è stato evidente nell'anomala intersezione tra provvedimenti, con l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in attesa di conversione ad opera di successivi decreti.

L'immagine del decreto-legge disegnata da queste linee di tendenza è quella di un atto che sembra aver perso il carattere della provvisorietà, in ragione del costante e sostanziale aggiramento della decadenza, ma che in molti casi contiene norme prodotte nel segno della temporaneità, perché transitorie sono le esigenze cui rispondere e ravvicinate le istanze di modifica. Sebbene, dunque, la provvisorietà vada intesa come riferita al regime giuridico dell'atto, costituzionalmente inidoneo ad innovare stabilmente l'ordinamento giuridico e destinato ad essere sostituito dalla legge di conversione o a perdere efficacia, nella pratica sembra essersi affermata una accezione di provvisorietà riferita alla disciplina recata dal decreto, da interpretarsi come una prima provvisoria regolamentazione da sostituirsi con altra più meditata. È evidente che in questo modo si oblitera il significato del principale rimedio all'uso disinvolto del decreto-legge.

Focalizzando l'attenzione sugli ultimi due anni, pare che nelle pratiche in tema di decretazione d'urgenza convergano due istanze: quella di gestione della pandemia e quella di accentramento. In questo senso, le "destrezze" procedurali sono state volte a introdurre norme individuate dal governo, decisore politico fondamentale in stati di emergenza. A questa affermazione, però, non corrisponde del tutto l'immagine di un Parlamento vittima dell'imposizione

⁸⁷ V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell'indagine*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2013, 40.

governativa. La stessa, risalente logica della co-legislazione, con il recepimento tramite emendamenti alla legge di conversione delle istanze anche parlamentari di modifica, fa dubitare che vi sia una vera e propria esautorazione del Parlamento. Anzi, per parte della dottrina, gli espedienti procedurali visti rappresentano valvole dell'attività parlamentare: *rebus sic stantibus*, di fronte alla iperproduttività normativa tramite decreto-legge, l'attività emendativa è l'unico modo per il Parlamento di intervenire. In questo senso, si è sostenuto che riaffermare limiti stringenti alla emendabilità potrebbe avere come controindicazione l'occlusione del varco parlamentare proprio quando più è necessario, ovvero sia quando quella funzione è stata esercitata dal Governo⁸⁸.

Proprio per l'effetto gravoso sull'attività parlamentare dell'intensa attività di decretazione d'urgenza nell'inseguimento degli effetti della pandemia, dubbi sono stati sollevati sui benefici istituzionali della "legificazione" dell'emergenza realizzatasi dopo l'abbandono dei d.P.C.M. "parlamentarizzati". Lo schema procedurale introdotto dal c.d. emendamento Ceccanti al d.l. n. 19/2020 poteva ritenersi a «buon rendimento»⁸⁹ poiché consentiva un intervento a monte del Parlamento – adozione del d.P.C.M. previa relazione del Presidente del Consiglio su cui le Camere potevano votare atti di indirizzo – e non solamente a valle nella conversione – con la ratifica della scelta operata dal governo nel decreto-legge e il recepimento negli emendamenti alla conversione delle modifiche su cui è raggiunto l'accordo politico. Non è detto, insomma, che l'irrigidimento procedurale avviato dal governo Draghi abbia comportato un recupero da parte del Parlamento, né in termini di controllo politico, né in termini di indirizzo. Legittimata dal giudice costituzionale – implicitamente nella sent. n. 37 del 2021, direttamente nella sent. n. 198 del 2021 – la sequenza normativa rimodulata dal legislatore con il d.l. n. 19/2020 lasciava alla discrezionalità espressa nella fonte secondaria il completamento della risposta giuridica⁹⁰, senza apparente pregiudizio del principio di legalità sostanziale⁹¹. Il decreto-legge individuava l'autorità competente all'emanazione dell'atto, il procedimento necessario alla sua adozione, il contenuto delle limitazioni, il novero delle sanzioni applicabili, ben potendo il «dosaggio [...] nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia» delle misure, e delle relative

⁸⁸ Così G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 25.

⁸⁹ A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell'indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2020, 107.

⁹⁰ Cfr. C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 2020, 7.

⁹¹ Si veda in tal senso la ricostruzione di M. BIGNAMI, *Di nuovo tra apocalittici e integrati: tecniche statali di normazione contro il Coronavirus*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, 43.

correzioni, essere rimesso al d.P.C.M.⁹². Questa «tipizzazione delle misure di contenimento» era poi accompagnata «da ulteriori garanzie», ovverosia la parlamentarizzazione dei d.P.C.M e la limitazione della discrezionalità del Presidente del Consiglio, che ne preservano la legittimità⁹³.

Conclusivamente, bisogna prendere atto che il discorso sulla decadenza del decreto-legge finisce per spostarsi sulle strategie per evitare la decadenza nell'iter di conversione: proprio secondo gli scenari paventati da Codacci Pisanelli in Assemblea costituente. Occorre però riportare la riflessione sul dubbio che le più recenti pratiche mettano in discussione gli stessi principi che hanno reso illegittima l'altra prassi storicamente volta ad attenuare la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, ovverosia la reiterazione dei decreti-legge, a partire dalle ricadute sul principio della certezza del diritto. A rigore, oggi, non si tratta di reiterazione, perché il termine di decadenza formalmente non è aggirato; anzi, i decreti che confluiscono sono abrogati e modificati spesso con un buon anticipo sul termine di decadenza. In alcuni casi, si potrebbe sospettare che la confluenza sostanzialmente eluda il divieto di reiterazione, intesa come indefinita protrazione degli effetti dei decreti contro la prescrizione costituzionale che li vuole precari. Più in generale, la sostanziale conversione realizzata con la confluenza rischia di porre la sanatoria in contrasto con il terzo comma dell'art. 77 Cost., poiché presupposto ne dovrebbe essere la mancata conversione: di fatto, grazie a una conversione "mascherata"⁹⁴, si evita ogni soluzione di continuità alla materiale vigenza, seppur con modifiche, delle norme del decreto. Il risultato è che (quasi) nulla decade.

⁹² C. cost., n. 37 del 2021, Cons. dir., 9.

⁹³ C. cost., n. 198 del 2021, Cons. dir., 6.2.

⁹⁴ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 324.