UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2025

«La decretazione d'urgenza nella storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla prassi della XIX legislatura»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2025

SOMMARIO

Introduzione alla Ricerca	2-7
Capitolo I	9-116
Capitolo II	117-196
Capitolo III	197-301
Capitolo IV	303-373

CAPITOLO III
LA CRISI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: TRA DECRETAZIONE D'URGENZA, LEGGE DI CONVERSIONE E ALTERAZIONE DEGLI EQUILIBRI ISTITUZIONALI

SOMMARIO: 1) LA LEGGE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE. TRA EVOLUZIONE E DISTORSIONE DELLA VOLONTÀ LEGISLATIVA: 1. Alle origini della crisi. Premesse e coordinate. – 1.1. Genesi e deriva della decretazione d'urgenza. – 2. Un atto, molte identità. Riflessioni sulla natura giuridica della legge di conversione. – 2.1 Novazione normativa tra fascinazione teorica e aporie sistemiche. – 2.2 Conversione degli atti viziati e tenuta del modello civilistico – 2.3. Ratifica e potere sospeso. – 3. Efficacia sanante e principio di legalità. – 4. Gli emendamenti parlamentari. Ricostruzioni dottrinali e tensioni sistemiche. – 5. Patologie e contrappesi nel circuito costituzionale. – 6. Il recupero della funzione costituzionale della legge di conversione. Prospettive di riforma. 2) MAXI-EMENDAMENTO, QUESTIONE DI FIDUCIA E DECRETO-LEGGE: PROFILI CRITICI TRA PRASSI PARLAMENTARE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: Introduzione – 1. L'antefatto: la legge truffa. – 2. Il maxiemendamento e la questione di fiducia dal proporzionale al maggioritario: l'evoluzione della prassi. – 3. Le alterazioni prodotte dalla presentazione della questione di fiducia sui maxiemendamenti e sul procedimento e sulla forma di governo. – 4. La giurisprudenza costituzionale in materia. – 5. L'ordinanza n. 17 del 2019. - 6. Possibili rimedi e conclusioni. 3) LA SANATORIA DEGLI EFFETTI DEL DECRETO-LEGGE NON CONVERTITO. MODELLO COSTITUZIONALE E DISFUNZIONI DELLA PRASSI: 1. Oggetto, coordinate e finalità della ricerca. – 2. La sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito: la disciplina costituzionale. – 3. Dinamiche e tendenze della prassi repubblicana. – 3.1. Le disfunzioni. – 4. Ricadute sul sistema delle fonti e sulle funzioni parlamentari. – 5. Osservazioni conclusive e ipotesi per valorizzare il Parlamento. 4) DAL BICAMERALISMO PERFETTO AL MONOCAMERALISMO ALTERNATO: CRISI POLITICA E PROSPETTIVE DI RIFORMA ISTITUZIONALE: 1. La promessa del bicameralismo. – 2. Il decreto-legge nella dialettica tra rappresentanza e governabilità. – 3. Un fatto giuridico distorsivo: la prassi del «monocameralismo alternato». – 4. Vie d'uscita dalla degenerazione e razionalizzazione del sistema. 5) DECRETO-LEGGE E TORSIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE. BREVE ANALISI DI UN CONTESTO CARATTERIZZATO DALLA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA: 1. Crisi della rappresentanza politica ed effetti sull'uso della legge parlamentare. Brevi considerazioni introduttive. – 1.1. *(segue)* L'eccezione che diventa regola: il rapporto tra legge parlamentare e decreto-legge alla luce delle più recenti evoluzioni costituzionali. – 2. Decreto-legge e legge di conversione: tra abusi e forme di alterazioni delle funzioni parlamentari. – 2.1. *(segue)* Una digressione: cenni sull'approvazione del c.d. "decreto sicurezza" (d.l. n. 38 del 2025). – 3. La torsione della forma di governo parlamentare. – 3.1. *(segue)* … e i suoi riflessi sulla forma di Stato. – 3.2. *(segue)* Alcuni profili problematici emersi dalla giurisprudenza dei Comitati per la legislazione. – 3.3. *(segue)* La sentenza n. 146 del 2024: verso un punto di non ritorno? – 4. Considerazioni conclusive.

LA LEGGE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE. TRA EVOLUZIONE E DISTORSIONE DELLA VOLONTÀ LEGISLATIVA

di Ilaria Carosi

SOMMARIO: 1. Alle origini della crisi. Premesse e coordinate. – 1.1. Genesi e deriva della decretazione d'urgenza. – 2. Un atto, molte identità. Riflessioni sulla natura giuridica della legge di conversione. – 2.1 Novazione normativa tra fascinazione teorica e aporie sistemiche. – 2.2 Conversione degli atti viziati e tenuta del modello civilistico. – 2.3. Ratifica e potere sospeso. – 3. Efficacia sanante e principio di legalità. – 4. Gli emendamenti parlamentari. Ricostruzioni dottrinali e tensioni sistemiche. – 5. Patologie e contrappesi nel circuito costituzionale. – 6. Il recupero della funzione costituzionale della legge di conversione. Prospettive di riforma.

1. *Alle origini della crisi. Premesse e coordinate*

Nell'architettura della Costituzione repubblicana, la legge di conversione del decreto-legge era destinata a fungere da cardine di equilibrio tra due esigenze fondamentali: da un lato, l'efficienza dell'azione normativa in situazioni di urgenza, temporaneamente affidata al Governo; dall'altro, la riaffermazione del primato parlamentare, presidio irrinunciabile dei principi di legalità democratica e rappresentanza politica.

I costituenti immaginavano questo istituto come il meccanismo attraverso cui il Parlamento avrebbe potuto riappropriarsi della funzione legislativa, dopo l'eccezionale iniziativa dell'esecutivo, ristabilendo così il corretto bilanciamento tra i poteri dello Stato. Eppure, col passare del tempo, la legge di conversione ha smarrito questa vocazione di riequilibrio. Più che uno strumento di controllo, essa si è trasformata, di fatto, in un atto meramente ratificatorio che legittima scelte già compiute dal Governo, svuotando di significato il dibattito parlamentare. Il processo che avrebbe dovuto incarnare la dialettica tra urgenza e ponderazione, tra efficienza e garanzie, è divenuto il teatro di una tensione permanente, sempre più sbilanciata a favore dell'impulso governativo.

Questa mutazione, lungi dall'essere un fenomeno isolato, si inserisce in un contesto più ampio di trasformazione – se non di vera e propria distorsione – del sistema politico-istituzionale. Il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, l'uso ricorrente della questione di fiducia e del maxiemendamento durante l'iter di conversione, hanno determinato una compressione progressiva della volontà parlamentare, indebolendo la funzione legislativa ordinaria e alterando la fisiologia del procedimento democratico. Il Parlamento, che la legge di conversione avrebbe dovuto ricollocare al centro della dinamica istituzionale, si è trovato sempre più marginalizzato, schiacciato tra le esigenze della rapidità e le strategie del potere esecutivo.

È proprio in questa frattura, in questa torsione dell'equilibrio costituzionale, che si colloca il cuore del problema. La legge di conversione non è soltanto un passaggio tecnico nel procedimento legislativo, è il punto nevralgico in cui si misura la tenuta della democrazia rappresentativa, il banco di prova della legalità costituzionale in tempi di emergenza permanente. Interrogare oggi questo istituto significa esplorare le dinamiche profonde che attraversano i rapporti tra Governo e Parlamento, tra diritto e potere, tra urgenza e garanzia.

Questo studio si propone, dunque, di riportare la legge di conversione al centro della riflessione giuridico-costituzionale, non come semplice meccanismo procedurale, ma come luogo simbolico e sostanziale di conflitto e sintesi. Analizzarne la natura, il contenuto e i

limiti significa interrogarsi, in ultima analisi, sulla capacità del diritto pubblico italiano di tenere insieme legalità, efficacia e rappresentanza in un tempo in cui l'equilibrio tra i poteri non è più un dato, ma una conquista sempre da rinnovare.

1.1. *Genesi e deriva della decretazione d'urgenza*

La storia costituzionale italiana, pur attraversata da profonde fratture istituzionali e da svolte radicali, conserva una sorprendente linea di continuità: quella rappresentata dalla persistente dialettica tra il potere normativo d'urgenza del Governo e il controllo parlamentare esercitato attraverso la legge di conversione. Questo rapporto, pur mutevole nella sua intensità, nella sua forma e nella sua legittimazione, non è mai venuto meno, resistendo al succedersi di epoche politiche, modelli costituzionali e assetti istituzionali differenti.

Nel contesto dello Statuto Albertino, il fenomeno assumeva una fisionomia peculiare. La conversione dei decreti-legge – sebbene non disciplinata formalmente – si configurava come un'operazione di ratifica[1], una sorta di *bill* d'indennità capace di «sanare la nullità di un atto compiuto da chi non ne aveva la competenza»[2] e di conferirgli valore come se provenisse direttamente dal potere legislativo. Questa prassi, benché apparentemente eccentrica rispetto al testo statutario – che riservava la funzione legislativa alle Camere – si consolidò in via consuetudinaria, divenendo un elemento strutturale dell'ordinamento del Regno di Sardegna prima, e del Regno d'Italia poi.

Non solo, ben presto emersero due linee parallele e convergenti: da un lato, l'autorizzazione legislativa preventiva a delegare al Governo il potere di adottare atti con forza di legge in materie circoscritte (una sorta di antenato dei decreti legislativi); dall'altro, la prassi, ben più controversa, dell'adozione di regi decreti con valore normativo anche in assenza di delega[3]. In questo quadro, la funzione parlamentare di controllo si rarefaceva in un gesto formale, mentre l'Esecutivo si appropriava – silenziosamente – di una parte rilevante dell'iniziativa legislativa.

Il punto di non ritorno fu raggiunto con la legge n. 100 del 1926[4], emblema dell'accentramento normativo del regime fascista. Essa non solo riconobbe espressamente al

---

[1] F. VARI, *Sulla natura della legge di conversione del decreto-legge e sull'efficacia sanante della stessa,* in *Osservatorio sulle Fonti* 2011, 13 e ss.

[2] Così S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, 1898, in ID., *Scritti minori*,1950, Milano, rist. 1990, 57

[3] N. LUPO, I *decreti-legge nel primo dopoguerra nelle letture dei giudici e dei giuristi* e F. ROSSI, *Parlamento e decretazione d'urgenza nella crisi dello Stato liberale* (1918-1925), entrambi in *Parlamento e Storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. Casamassima, Pisa, Edizioni della Normale 2016.

[4] Le leggi fascistissime, o leggi eccezionali del fascismo, furono una serie di atti normativi, emanati tra il 1925 e il 1926, che iniziarono la trasformazione dell'ordinamento giuridico del Regno d'Italia nel regime fascista. Già con la legge del 24 dicembre 1925, n. 2263, venne affermata la supremazia del potere esecutivo sul potere legislativo. La denominazione di Presidente del Consiglio dei Ministri venne mutata in Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato, il quale smise di ricoprire un ruolo di primus inter pares. Il Primo Ministro era responsabile dell'indirizzo politico di fronte al Re, e, a loro volta, i ministri lo erano rispetto al Re e al Primo Ministro. L'ordine del giorno dei lavori parlamentari era dettato dal Capo del Governo, che aveva anche la facoltà di chiedere il riesame di una legge respinta dalle camere. Il parlamento fu anche privato dalla possibilità di votare la fiducia al Capo del Governo, il quale, essendo responsabile solo nei confronti della Corona, poteva essere nominato e revocato solo dal Re. Secondo il ministro della giustizia e degli affari di culto Alfredo Rocco il potere esecutivo diventava così «il depositario e l'organo di tutte le funzioni dello Stato generalmente considerate». E. GENTILE, *Storia del fascismo*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2022, p. 532 ss.

Governo la potestà di emanare decreti con forza di legge, ma trasformò l'Esecutivo nell'organo primario della produzione legislativa[5]. Le cautele formali introdotte – come il riferimento a casi di «assoluta necessità e urgenza» e l'obbligo di presentazione alle Camere – si rivelarono meri simulacri di garanzie. Il Parlamento non fungeva più da soggetto co-decidente, ma da semplice terminale abrogativo.

Ancor più radicale fu la svolta imposta dalla legge n. 129 del 1939, con cui l'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni sancì la totale subalternità del potere legislativo al controllo dell'Esecutivo, chiudendo il cerchio dell'annullamento della dialettica tra i poteri[6].

Proprio la consapevolezza dei rischi insiti in tale esperienza storica animò i lavori dell'Assemblea costituente. Il dibattito si articolò attorno a un dilemma cruciale: come impedire che lo strumento del decreto-legge, divenuto veicolo di autoritarismo, potesse riemergere nella nuova architettura repubblicana. L'opzione, inizialmente suggerita, di non disciplinare affatto l'istituto – tornando, cioè, al vuoto normativo ante 1926 – fu presto abbandonata. Le caratteristiche della nuova Carta repubblicana, infatti, rendevano inaccettabile il silenzio in materia. Da un lato, la rigidità della Costituzione del 1948, che affida la funzione legislativa all'esercizio collettivo delle due Camere, escludeva qualsiasi ipotesi di normazione autonoma del Governo; dall'altro lato, l'istituzione di una Corte deputata a vigilare sul rispetto della legalità suprema dell'ordinamento avrebbe reso inevitabile la censura di ogni provvedimento d'urgenza non espressamente previsto, svuotando così di efficacia lo strumento stesso[7].

È in questo crocevia tra memoria del passato e sfide del futuro che nasce l'articolo 77 della Costituzione, vera clausola di equilibrio tra il principio democratico e le esigenze dell'efficienza. Le tre proposizioni che lo compongono – chiare nella forma, dense nei contenuti – costituiscono un delicato meccanismo di bilanciamento: il Governo può, in casi straordinari di necessità e urgenza, adottare atti provvisori con forza di legge, ma resta subordinato all'intervento del Parlamento, che deve convertirli entro sessanta giorni, pena la loro decadenza *ex tunc*.

La legge di conversione assumeva così una nuova centralità: non più semplice ratifica formale, ma vero e proprio momento di riconduzione dell'eccezione alla legalità, di reintegrazione del provvisorio nella trama costituzionale. È solo in tale passaggio che si sarebbe potuto compiere l'affrancamento del decreto dalla sua sospensione giuridica, con la conseguente riaffermazione del primato parlamentare.

Tuttavia, a fronte di questo disegno ambizioso, il silenzio dell'art. 77 sui contenuti, sui limiti e sulle forme del procedimento di conversione ha finito per spalancare varchi

---

[5] A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, 1997, 236.

[6] R. ASTRALDI, *Questioni processuali e di tecnica legislativa in tema di conversione in leggi di decreti-legge*, in *Giurisprudenza italiana*, 1934, fasc.IV, pag. 38.

[7] Le tesi del Codacci Pisanelli, illustre costituente, hanno rivestito un ruolo prezioso nel dibattito in esame. In particolare, gli interventi nella seduta del 10 settembre 1947 - in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., IV, 2772 ss. -, in quella pomeridiana del 16 ottobre 1947 - *ibid.*, 3327 ss. - e, infine, in quella del 17 ottobre 1947 - *ibid.*, 3341 ss.

interpretativi ampi e incerti, destinati a trasformarsi, nel tempo, in terreno fertile per prassi opache e torsioni sistemiche[8].

Se la prima fase della Repubblica fu segnata da un uso tendenzialmente sobrio dello strumento, l'evoluzione successiva – complice la crisi della rappresentanza e il mutamento nei rapporti tra Parlamento e Governo – ha condotto a una progressiva degenerazione della fase di conversione, segnata dall'abuso della fiducia, dall'impiego sistematico di maxiemendamenti omnibus, da accelerazioni procedurali e da una crescente compressione del dibattito parlamentare.

In questo scenario, la legge di conversione rischia di trasformarsi in una mera formalità, una consacrazione postuma dell'iniziativa governativa, più che un vaglio effettivo del legislatore[9].

Oggi, allora, il problema non è più solo quello di contenere l'eccesso di decretazione in sede di adozione, ma, soprattutto, quello di ricondurre a razionalità e coerenza democratica l'intero procedimento di conversione, vero snodo patologico del sistema. Solo ripensando questa fase – nel suo valore normativo e nella sua portata simbolica – è possibile immaginare una riforma che non si limiti a correggere gli abusi, ma recuperi il senso originario dell'art. 77 Cost. come dispositivo di equilibrio tra necessità e garanzia.

2. *Un atto, molte identità. Riflessioni sulla natura giuridica della legge di conversione*

Per poter delineare con rigore i confini entro cui si esercita il potere parlamentare nel contesto della decretazione d'urgenza, è imprescindibile affrontare un nodo teorico preliminare: la natura giuridica della legge di conversione. Prima ancora di analizzarne i limiti funzionali e le potenzialità, occorre interrogarsi su cosa essa sia, quale sia la sua funzione sistemica, e come debba essere inquadrata nel bilanciamento tra urgenza ed esercizio della sovranità parlamentare.

Nel corso del tempo, la dottrina ha prodotto numerose – e spesso contrapposte – ricostruzioni teoriche, nel tentativo di conciliare due esigenze strutturalmente in tensione: da un lato, quella di assicurare un controllo parlamentare effettivo, capace di ricondurre l'iniziativa straordinaria del Governo al solco della legalità costituzionale; dall'altro, quella di non snaturare la funzione primaria del decreto-legge, che nasce in un orizzonte di urgenza e temporaneità, e che rischierebbe di essere vanificata da un processo di conversione eccessivamente invasivo o dilatato.

---

[8] V'è la necessità, in particolare, di ricostruire in un disegno normativo coerente l'antinomia che pare instaurarsi tra l'art.70, secondo cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, e l'art.77, comma II, che ammette l'esistenza di un atto con forza di legge di matrice governativa. La conseguenza sono due norme pari ordinate le cui sfere di validità ed azione paiono sovrapporsi. Il problematico rapporto tra queste norme si riflette nella stessa struttura dell'art.77, che, se al comma II prevede che il Governo, in casi straordinari di necessità e di urgenza, adotta provvedimenti provvisori con forza di legge, al comma I dispone perentoriamente che il medesimo organo costituzionale non può, senza delegazione delle due camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Milani, Padova, 1989, p.21 ss.; L. PALADIN, *Commento all'art. 77,* in AA. VV., *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca, *La formazione delle leggi. Art. 76-82*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, 44.

[9] Cfr. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma, Editoriale scientifica*, Napoli, 2024, 10.

In questo ampio dibattito, pur nella varietà degli approcci, è possibile individuare tre principali paradigmi teorici, ciascuno dei quali esprime una visione diversa del rapporto tra Governo e Parlamento e, più in profondità, una diversa idea di costituzionalismo.

2.1. *Novazione normativa tra fascinazione teorica e aporie sistemiche*

Il paradigma della novazione[10] si fonda sull'idea che il decreto-legge sia espressione di un potere direttamente conferito al Governo dalla Costituzione e che la sua efficacia giuridica sia sottoposta a una condizione risolutiva *ex tunc*, rappresentata dal mancato intervento della legge di conversione. In tale prospettiva, il rapporto tra decreto-legge e legge di conversione si configura secondo lo schema della *novatio legis*, mutuato dalla teoria civilistica dell'obbligazione.

Nel diritto privato, la novazione – e, in particolare, quella cosiddetta oggettiva[11] – si realizza nella sostituzione di una precedente obbligazione con una nuova, fondata su un titolo diverso e dotata di un contenuto modificato. Applicando tale schema al diritto pubblico, la legge di conversione, intesa quale manifestazione dell'*animus novandi*, verrebbe a sostituire il decreto-legge quale fonte normativa, attribuendo alle disposizioni in esso contenute una diversa origine formale: non più l'atto provvisorio del Governo, ma la volontà sovrana del Parlamento[12]. Da qui, la tesi secondo cui la conversione realizzerebbe una fattispecie estintivo-costitutiva riconducibile alla struttura tipica della novazione.

Questa ricostruzione, per quanto suggestiva, solleva rilevanti perplessità. Anzitutto, l'estensione del concetto di novazione a una dinamica istituzionale pubblicistica implica un'operazione concettuale forzata, che finisce per travalicare i confini tradizionali dell'istituto, il quale – secondo la scienza civilistica – trova applicazione esclusiva nell'ambito dei rapporti obbligatori tra soggetti di diritto privato[13]. Inoltre, nel discostarsi dal modello tecnico-giuridico originario, la dottrina ha sovente fatto ricorso a un concetto di novazione dai contorni sfumati e non univocamente definiti, rendendo incerta la portata teorica dell'intera impostazione[14].

Soprattutto, è la stessa funzione svolta dalla legge di conversione a smentire radicalmente l'idea che essa operi in termini di sostituzione della fonte. La conversione non si configura come un atto costitutivo di nuovi effetti giuridici, né come origine autonoma di un diverso

---

[10] Sostenuto, tra gli altri, IN G. VIESTI *Il decreto-legge,* Napoli, 1967, 60 ss., 154 ss.; S. FOIS, *Problemi relativi agli effetti della conversione sulla impugnativa di decreti- legge*, in *Giur. cost.,* 1968, 173 ss.; C. MORTATI *Istituzioni di Diritto pubblico*, II, IX ed., Padova, 1976, 709; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, in *Dir. Soc.*, 1973, 354 ss.; L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Art. 76-82, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, 1979, 82; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di Diritto pubblico*, Bologna, 2001, 99.

[11] La cui identità va ricercata nell'articolo 1230 c.c.

[12] V. F. VARI, *Sulla natura della conversione del decreto-legge e sull'efficacia sanante della stessa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, 5.

[13] Sul punto v. E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, II ed., 1955, rist. Napoli, 1994, 252. *Contra* S. PIRAS, *Appunti sulla novazione,* in *Studi sassaresi*, 1948, I, 16 ss.; nonché G. CODACCI PISANELLI, *Ampiezza del concetto di novazione*, Milano, 1950, 364 ss.

[14] Da un lato, autori come G. Viesti, C. Mortati, F. Modugno e D. Nocilla, ritengono che per effetto della conversione-novazione il decreto-legge cessa di esistere giuridicamente, in quanto sostituito *ab origine* dalla legge di conversione. Dall'altro lato, invece, S. Fois ha sostenuto che anche dopo la conversione il decreto continua ad esistere non in maniera autonoma, bensì in inscindibile unione con la legge che l'ha convertito. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge,* Milani, Padova, 1989, 37.

assetto normativo; essa interviene, piuttosto, a confermare e stabilizzare retroattivamente gli effetti prodotti *ab origine* dal decreto-legge, salvaguardandone la continuità giuridica. La sua portata è conservativa[15], non innovativa, ed è proprio l'effetto retroattivo che ne connota l'operare a dimostrarne, in via definitiva, la distanza strutturale dall'archetipo della novazione. Quest'ultimo, difatti, solleva una questione ulteriore: se la legge di conversione si colloca nell'alveo della legislazione ordinaria – come implicherebbe la prospettiva novazionistica – non si spiega come essa possa incidere validamente in settori sottratti, in linea generale, alla retroattività della legge, senza incorrere in una violazione del principio di legalità e delle garanzie costituzionali[16]. Questa peculiare deroga, non giustificabile all'interno del paradigma novatorio, ne mette in luce, ancora una volta, l'insufficienza teorica.

Per tali ragioni, questa lettura, pur dotata di una certa eleganza sistematica, non appare coerente con l'effettiva morfologia giuridico-costituzionale dell'istituto e deve, pertanto, essere abbandonata.

2.2. *Conversione degli atti viziati e tenuta del modello civilistico*

Un secondo paradigma interpretativo – di ascendenza dottrinale autorevole e ancora oggi oggetto di attenzione – è quello che riconduce la legge di conversione allo schema giuridico della conversione degli atti invalidi[17]. L'intuizione da cui muove è nota: il decreto-legge, secondo la lettura proposta in modo particolarmente incisivo da Carlo Esposito, non rappresenterebbe un'autonoma espressione del potere normativo, ma un atto provvisorio che trova fondamento in una compressione straordinaria e temporanea della funzione legislativa, la cui titolarità ordinaria resta ferma in capo al Parlamento. In quest'ottica, l'intervento governativo nascerebbe come atto affetto da un vizio genetico di legittimazione, in quanto emanato da un soggetto che, nella fisiologia del sistema costituzionale, non è legittimato all'adozione di provvedimenti normativi primari[18].

---

[15] «Di efficacia conservativa può ragionarsi allorché vi è un fatto che non produce alcuna innovazione nello stato giuridico preesistente avendo come suo specifico compito quello di mantenere inalterata la situazione giuridica su cui incide». G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge,* cit., 77-79.

[16] «Con l'approvazione della legge di conversione non viene imposto a dati soggetti od organi di comportarsi nel futuro come se nel passato ci fosse stata una norma che invece mancava. Al contrario viene conservata la normativa posta nel passato, mantenendo fermo il fondamento giuridico dei comportamenti tenuti in adempimento di quanto prescritto dal decreto-legge. A maggior ragione riesce difficile (...) individuare una legge che colleghi determinate conseguenze giuridiche ad un dato del passato, scardinando delle "situazioni di vita" che si ritenevano già acquisite. Semmai ricorre un fenomeno inverso di mantenimento delle conseguenze giuridiche prodotte e di stabilizzazione di "situazioni di vita" precedentemente precarie. (...) La retroattività è attribuita alla legge di conversione essenzialmente per armonizzare il meccanismo di produzione normativa previsto dall'art. 77 della costituzione con precise premesse di ordine sistematico». G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge,* cit., 77-79.

Sulla possibilità per la legge di conversione di superare i limiti posti alla retroattività della legge v. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge, in Giur. cost., 1982, I, 1442 ss.*

[17] Si rinvia alla conversione del negozio giuridico che, a sua volta, rinvia a quella del contratto invalido disciplinata dall'articolo 1424 Codice civile.

[18] Indici sintomatici di ciò emergerebbero direttamente dall'articolo 77, ossia il richiamo della Costituzione alla responsabilità governativa per l'adozione dei decreti, il carattere provvisorio della forza di legge dei medesimi, infine, il fatto che la permanenza in vigore delle disposizioni governative sia subordinata alla successiva conversione in legge entro il termine perentorio di 60 giorni. Vedi C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir*., vol. XI, Milano, 1962.

Di qui, l'idea che la legge di conversione intervenga non tanto per attribuire stabilità ad un atto transitorio, quanto, piuttosto, per rimuovere il vizio originario dell'atto governativo, ricondotto, per analogia, alla categoria dell'invalidità, secondo i canoni propri della teoria generale del diritto. L'art. 77 Cost., in questa prospettiva, non rappresenterebbe una legittimazione provvisoria all'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, bensì, disegnerebbe un procedimento eccezionale di sanatoria, destinato a ricondurre entro l'alveo della legalità costituzionale un provvedimento originariamente viziato.

L'ambizione sistematica di tale lettura è indubbia: essa aspira a preservare il nucleo duro della riserva di legge parlamentare, senza concedere al Governo – neppure in via temporanea – una titolarità autonoma della funzione legislativa. Tuttavia, proprio nella sua coerenza teorica risiede il limite principale di questa ricostruzione.

Il primo profilo critico attiene all'inidoneità del concetto di invalidità a rappresentare la condizione giuridica del decreto-legge. Il paradigma civilistico della conversione degli atti nulli si fonda, infatti, sull'idea che, mediante l'eliminazione degli elementi patologici e la conservazione di quelli validi, sia possibile dar vita a un atto nuovo, depotenziato rispetto all'originario. L'atto convertito, in tal senso, si configura come un *minus* rispetto al *plus* che l'atto invalido rappresentava[19]; si salva ciò che è recuperabile, e si abbandona il resto. Ma tale logica risulta del tutto estranea alla vicenda della decretazione d'urgenza, nella quale si verifica l'esatto contrario: la legge di conversione non riduce l'efficacia del decreto, ma la consolida, la rafforza, e soprattutto la estende *ex tunc.*

Ancor più radicale è l'obiezione che investe la premessa stessa del paradigma. Se il decreto-legge fosse davvero invalido per carenza assoluta di potere, non sarebbe teoricamente possibile conservarne alcun effetto, né vi sarebbe spazio per un'opera di salvataggio da parte del Parlamento. Un atto nullo *ab origine* non è suscettibile di recupero parziale. L'intero provvedimento sarebbe travolto dalla nullità, rendendo giuridicamente incoerente qualsiasi successiva approvazione, se non mediante una legge autonoma, fondata su un diverso procedimento e su nuove valutazioni politiche e giuridiche. La logica sostitutiva su cui si fonda la legge di conversione, dunque, è incompatibile con la logica emendativa che caratterizza la teoria della conversione degli atti invalidi.

A indebolire ulteriormente il paradigma in esame, interviene la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto – in più occasioni – la legittimità del controllo di costituzionalità sui decreti-legge anche prima della loro conversione[20]. Tale orientamento implica che il decreto-legge è considerato, seppur provvisoriamente, atto idoneo a produrre effetti giuridici immediati, e non semplice espressione di una pretesa normativa viziata in radice. Addirittura, la Corte ha ammesso l'esperibilità del conflitto di attribuzione tra poteri

[19] Alla base della conversione degli atti invalidi si trova, infatti, un «principio pratico ed economico [che] ci dice che dove sta il più ivi sta anche il meno». Così A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, LI ed., Cedam, 2024, 189 ss.

[20] La sottoponibilità al giudizio della Corte dei decreti-legge non ancora convertiti venne ammessa dalla sent. 12 giugno 1974, n. 184, in *Foro it.,* 1974, I, 1957. Sul punto v. A. PIZZORUSSO, *Art. 1-9. Fonti del diritto. Disposizioni preliminari*, in *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, II ed., 2011, 512, nt. 5.

dello Stato rispetto a decreti-legge non ancora convertiti[21], confermando così la piena dignità giuridica, ancorché temporanea, dell'atto governativo.

Se, al contrario, si dovesse attendere la conversione per sottoporre il decreto a controllo di legittimità costituzionale, si finirebbe per creare un vuoto di tutela, una zona grigia dell'ordinamento nella quale atti potenzialmente lesivi della legalità costituzionale sfuggirebbero ad ogni forma di scrutinio giurisdizionale fino alla scadenza del termine previsto dall'art. 77 Cost. Una simile conclusione, oltre a ledere il principio di effettività della tutela costituzionale, risulterebbe del tutto incompatibile con la funzione stessa della giustizia costituzionale quale presidio contro l'abuso della decretazione d'urgenza.

In definitiva, pur nella sua tensione teorica verso la tutela della legalità costituzionale, il paradigma della conversione degli atti invalidi si rivela concettualmente inadeguato e sistematicamente incoerente rispetto al funzionamento concreto del meccanismo delineato dall'art. 77 Cost. L'analogia civilistica, nel tentativo di ricondurre a sé una fattispecie affatto peculiare, finisce per tradire le specificità dell'ordinamento pubblico, e perciò non può ritenersi idonea a fondare una corretta interpretazione della natura giuridica della legge di conversione. Anche questa lettura, pertanto, non può essere accolta.

2.3. *Ratifica e potere sospeso*

Ebbene, l'impostazione teorica che appare più coerente con la struttura giuridico-costituzionale della legge di conversione è quella che ne riconduce la funzione all'istituto civilistico della ratifica.

A differenza delle letture precedenti, essa riesce a coniugare l'esigenza di legittimazione dell'atto governativo con la peculiare forma di provvisorietà che caratterizza la decretazione d'urgenza, senza incorrere in forzature concettuali o analogie improprie.

Sotto questo profilo, la ricostruzione proposta da Carlo Esposito trova conferma solo parziale. È indubbio, infatti, che il Governo eserciti un potere normativo non pieno, frutto di una deroga straordinaria all'ordinario procedimento legislativo, e che tale esercizio sia ontologicamente carente di legittimazione. Tuttavia, tale carenza non si traduce in un'invalidità radicale del decreto-legge[22], ma configura una situazione transitoria, analoga a quella del negozio a efficacia sospesa: un atto giuridicamente incompleto, il cui perfezionamento è rimesso all'intervento successivo del titolare effettivo della funzione legislativa, ossia il Parlamento[23].

In questo senso, il riferimento più efficace non è tanto all'invalidità dell'atto quanto alla figura del *falsus procurator* in diritto privato. Così come il negozio concluso da chi agisce

[21] Corte costituzionale, sent. 10 maggio 1995, n. 161, in *Giur. cost.*, 1995, 1346 ss. Sul tema v. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 174 ss.

[22] Contrariamente a quanto la dottrina civilistica riteneva in passato. Cfr. E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, cit., 477 s.; G. MIRABELLI, *Dei contratti in generale*, in *Commentario del Codice civile*, libro IV, tomo 2°, Torino, 1980, 308 ss.; A. DE MARTINI, *Nullità, annullabilità e mancato perfezionamento del negozio nella rappresentanza senza procura*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1951, III, 1°, 828 ss.; ID., *Recesso unilaterale dal contratto concluso dal rappresentante senza procura*, in *Riv. Dir. Comm.,* 1955, II, 216 ss.

[23] Cfr. F. SANTORO-PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, VII ed., Napoli, 1962, 286

senza potere rappresentativo resta in sospeso fino alla ratifica del rappresentato, allo stesso modo il decreto-legge, emanato da un organo non titolare della potestà legislativa, non è in grado di produrre effetti definitivi per l'ordinamento se non dopo l'intervento del Parlamento. Solo attraverso la legge di conversione – atto di assunzione postuma degli effetti del decreto – si realizza quella sanatoria che conferisce all'atto governativo pienezza giuridica, operando, inoltre, con efficacia *ex tunc*.

Proprio la retroattività della legge di conversione, sovente ritenuta un'anomalia rispetto ai canoni della legislazione ordinaria, trova in questa ricostruzione il suo fondamento più solido. Come già osservava Santi Romano[24], l'atto non viene sostituito, bensì assunto e legittimato attraverso una finzione giuridica che ne retrodata gli effetti alla sua originaria emanazione. Si tratta, dunque, non di correggere un vizio, ma di renderlo giuridicamente irrilevante: una tecnica funzionale a garantire la continuità dell'ordinamento e la stabilità dei rapporti giuridici sorti nel periodo di vigenza provvisoria.

Questa chiave di lettura consente, altresì, di comprendere la rigida preclusione a ogni forma di conversione oltre il termine dei sessanta giorni. Decorso il termine previsto dall'art. 77, comma 2, Cost., il decreto-legge decade *ex tunc*, in modo automatico e irreversibile. Si tratta, ancora una volta, di un meccanismo perfettamente coerente con la logica della ratifica: una volta spirato il termine utile, viene meno non solo la possibilità dell'intervento parlamentare, ma anche la base giuridica per attribuire efficacia all'atto. Analoga è la conseguenza che deriva da un'esplicita deliberazione negativa delle Camere; il decreto-legge, in tal caso, non solo cessa di avere efficacia, ma si considera privo di effetti sin dall'origine, così come accade al negozio rifiutato dal dominus.

La legge di conversione, in conclusione, si configura quale espressione compiuta del modello giuridico della ratifica. Non già una semplice approvazione formale di un testo normativo preesistente, ma un vero e proprio atto costitutivo di efficacia giuridica, che sana *ex post* l'iniziale difetto di legittimazione del decreto-legge. In tal modo, il sistema riesce a tenere insieme l'urgenza dell'azione governativa e la centralità del Parlamento nella produzione normativa, attraverso un istituto che, nella sua apparente semplicità, rivela una sorprendente complessità e coerenza sistematica.

3. *Efficacia sanante e principio di legalità*

Nel solco delle riflessioni fin qui sviluppate, è possibile affrontare una delle questioni più delicate e discusse in materia di decretazione d'urgenza: la pretesa efficacia sanante della legge di conversione nei confronti dei vizi originari del decreto-legge. Secondo una linea interpretativa autorevole[25], i vincoli imposti dall'art. 77 della Costituzione sarebbero destinati ad operare unicamente nella fase iniziale del procedimento, ossia al momento dell'adozione

[24] Così, S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., 81

[25] L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 85, scrive: «Quanto ai vizi peculiari del decreto convertito, poco importa se formali o sostanziali, essi non si ripercuotono sulla legge di conversione, ma ne vengono invece sanati o resi inoppugnabili. Viceversa, si trasmettono dall'una all'altra specie di atti normativi quei vizi che sono comuni alla generalità delle leggi ordinarie».

del decreto da parte del Governo. Da ciò si è fatto discendere che l'eventuale assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza potrebbe, al più, inficiare il decreto stesso, ma non la legge di conversione, la quale, una volta approvata, assorbirebbe e neutralizzerebbe ogni vizio dell'atto governativo, conferendo all'intera sequenza normativa piena legittimità.

Tale lettura, accolta per lungo tempo anche dalla giurisprudenza costituzionale [26], ha finito per legittimare un uso improprio e sistematico dello strumento emergenziale, svuotandone progressivamente la connotazione eccezionale e determinando uno squilibrio strutturale nei rapporti tra Governo e Parlamento. Tuttavia, essa si fonda su un presupposto teoricamente debole – come già illustrato –, vale a dire l'idea che il decreto-legge sia espressione genuina del potere normativo del Governo e che la legge di conversione operi una sorta di novazione della fonte, trasformando l'atto originario – pur viziato – in legge parlamentare formalmente corretta.

Una simile impostazione risulta difficilmente sostenibile se si accoglie la lettura per cui l'art. 77 Cost. non attribuisce al Governo un potere normativo autonomo e pieno, ma consente esclusivamente un intervento provvisorio e subordinato, la cui validità dipende dalla ricorrenza effettiva e documentabile dei presupposti costituzionali. La legge di conversione, dunque, non si configura come un atto normativo libero e svincolato, ma come parte integrante di un procedimento condizionato, la cui legittimità dipende dalla conformità del decreto ai requisiti di necessità e urgenza.

È l'art. 70 Cost., che disegna il procedimento ordinario di formazione della legge, a rappresentare il parametro generale del sistema; l'art. 77 costituisce una deroga, e come tale non può essere invocato per autorizzare in via generale la produzione normativa emergenziale. Se ne deve concludere che la violazione dei presupposti costituzionali incide non solo sull'atto governativo, ma sull'intera sequenza procedimentale, travolgendo anche la legge di conversione.

È stato osservato[27] – con intento critico – che tale conclusione finirebbe per vincolare più severamente il Parlamento quando converte un decreto-legge, rispetto a quando legifera *ex novo* in via retroattiva. Ma l'obiezione trascura una distinzione fondamentale: la legge di conversione non è una legge ordinaria come le altre, bensì un atto giuridicamente e funzionalmente derivato, destinato a completare un procedimento avviato da altro soggetto. Essa, dunque, è geneticamente connessa al decreto e non può prescindere dalla legittimità della fase iniziale.

La questione si chiarisce ulteriormente distinguendo due scenari. Nella prima ipotesi, il contenuto del decreto-legge potrebbe essere riprodotto integralmente, con effetti equivalenti,

---

[26] Così, *ex plurimis,* Corte cost., sent. 22 aprile 1986, n. 108, in *Giur. cost*., 1986, I, 594: sent. 24 giugno 1994, n. 263, ivi, 1994, 2113; Corte cost. sent. (17 ottobre) 24 ottobre 1996, n. 360, cit.; ord. 20 maggio 1998, n. 194, in *Giur. cost.,* 1998, 1559 ss.; sent. (9 ottobre) 13 ottobre 2000, n. 419, ivi, 2000, 3117 ss.; sent. (22 novembre) 28 novembre 2001, n. 376, ivi, 2001, 3735 ss.; sent. (28 gennaio) 6 febbraio 2002, n. 16, ivi, 2002, 122 ss.; sent. (14 febbraio) 25 febbraio 2002, n. 29, *ibid.,* 194 ss.

[27] «Non ha senso immaginare che il Parlamento sia più vincolato quando converte un decreto-legge, che non quando decide – nella sua piena discrezionalità – di regolare con leggi successive i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti». L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Art. 76-82, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, 1979, 85

mediante una legge ordinaria successiva, approvata nel rispetto del procedimento ex art. 70 Cost[28]. In simili casi, l'eventuale vizio relativo alla mancanza dei presupposti potrebbe, in astratto, non risultare decisivo, poiché il contenuto normativo sarebbe comunque ottenibile in forma costituzionalmente corretta.

Ben diversa è la seconda ipotesi, in cui l'interazione tra decreto e legge di conversione persegue effetti che travalicano i limiti ordinari della legislazione retroattiva, producendo conseguenze che una legge ordinaria non potrebbe determinare in via autonoma[29]. In tale scenario, la mancanza dei presupposti costituzionali non può che compromettere l'intera sequenza normativa.

È in questa direzione che ha mosso la sentenza n. 29 del 1995[30], con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto l'assenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. come vizio in procedendo della legge di conversione, idoneo a determinare l'illegittimità dell'intero procedimento. Da quel momento, pur in presenza di alcune incertezze applicative[31], la giurisprudenza ha progressivamente consolidato il principio per cui la legge di conversione non può neutralizzare *ex post* la carenza originaria dei presupposti, i quali assumono valore determinante non solo nella fase iniziale, ma anche come condizione necessaria per la validità dell'atto parlamentare[32].

La Carta costituzionale, allora, stabilisce limiti strutturali all'uso della decretazione d'urgenza, e tali limiti non sono aggirabili attraverso la mera approvazione parlamentare del decreto. Se così fosse, la straordinarietà verrebbe svuotata di significato e il principio di legalità sostanziale irrimediabilmente compromesso. È dunque imprescindibile ribadire che la legge di conversione non può fungere da strumento di sanatoria automatica; la sua validità è e deve rimanere subordinata alla sussistenza effettiva dei presupposti richiesti dalla Costituzione. Solo così può preservarsi la coerenza del sistema e la tenuta dell'equilibrio costituzionale tra i poteri dello Stato.

---

[28] Si rinvia a F. VARI, *Sulla presunta efficacia sanante della legge di conversione di un decreto-legge emanato in assenza dei presupposti*, in *Il Foro amministrativo*, 1999, 303 ss. Cfr., al riguardo, le osservazioni di A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?,* disponibile su Internet, nel sito della Rivista *Quaderni costituzionali*, all'indirizzo *www.forumcostituzionale.it*, pag. 2 ss. del dattiloscritto.

[29] L'esempio più chiaro è la possibilità per la legge di convertire decreti che introducano norme penali incriminatrici. Sul fatto che la legge di conversione possa superare i limiti alla retroattività della legge v. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge, in Giur. cost., 1982, I, 1442 ss.*

[30] Corte cost., sent. 12 gennaio 1995, n. 29, cit., in relazione alla quale v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 223 ss.; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *loc. ult. cit.* Sul punto v. anche sentt. 10 maggio 1995, n. 161, cit. e 20 luglio 1995, n. 391 in *Giur. cost.*, 1995, 2824 ss.; sentt. 18 luglio 1996, n. 270, *ivi*, 1996, 2377 ss. e 11 luglio 1996, n. 330, *ibid*., 2647 ss.

[31] Basti pensare alla formula adottata dalla Corte, secondo cui la dichiarazione d'illegittimità è subordinata alla «evidente mancanza» dei presupposti: un criterio che apre margini significativi alla discrezionalità del giudice costituzionale e rischia di limitare l'effettività del controllo. A ciò si aggiungono i dubbi sollevati dalle prassi emendative in sede di conversione, che spesso stravolgono il contenuto originario del decreto, generando nuovi profili di incostituzionalità e rendendo opaco il nesso tra decreto-legge e legge convertente.

[32] In particolare, con le sent. n. 171 del 2007 e 128 del 2008. Cfr. 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 *Rivista Giurisp. It., 2007.*

4. *Gli emendamenti parlamentari. Ricostruzioni dottrinali e tensioni sistemiche*

L'assenza di una disciplina espressa, nell'art. 77 Cost., sui confini dell'emendabilità del decreto-legge non è affatto un accidente normativo, bensì l'espressione di una scelta lucida e meditata, specchio della diffidenza che animava l'Assemblea costituente verso ogni possibile strumento normativo capace di scalfire, anche solo indirettamente, la centralità del Parlamento nella genesi dell'ordinamento giuridico.

Proprio questa reticenza normativa ha aperto un fertile campo di confronto per la riflessione dottrinale e giuridica, divenendo sin dall'alba della Repubblica un crocevia teorico tra istanze garantistiche e tensioni funzionalistiche. Nonostante la pluralità degli approcci emersi nel corso del tempo, un punto appare condiviso trasversalmente: ogni riflessione sull'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione presuppone, come condizione preliminare, la chiarificazione del rapporto tra legge di conversione e legge ordinaria. In altri termini, il primo passo per affrontare la questione dell'emendabilità non può che consistere nel chiarire se la legge di conversione costituisca una *species* del *genus* legge ordinaria o, piuttosto, una figura normativa dotata di tipicità procedurale e limiti sostanziali propri, tali da distinguerla e giustificarne una disciplina peculiare.

Su questa alternativa si è innestato un confronto teorico destinato a espandersi nel tempo, dischiudendo scenari interpretativi sempre più profondi. La configurazione giuridica della legge di conversione, infatti, non si esaurisce in una questione di forma o di tecnicalità procedurale: essa riflette, in controluce, l'assetto costituzionale del potere normativo, ponendosi nel punto di tensione tra Governo e Parlamento, tra urgenza e deliberazione, tra necessità e rappresentanza democratica.

Nella stagione interpretativa immediatamente postuma all'entrata in vigore della Costituzione, la dottrina si era mostrata piuttosto compatta nel ritenere che la tipicità della legge di conversione dovesse circoscriversi unicamente al profilo procedurale[33]. Tale specialità derivava dalla natura dell'iniziativa legislativa – riservata al solo Esecutivo – e dalla cornice di tempi contingentati e di regole semplificate che disciplinavano il procedimento di approvazione. In questo contesto, la funzione legislativa del Parlamento non era considerata in alcun modo sminuita o sacrificata; al contrario, si riteneva che, in sede di conversione, le Camere potessero esercitare la propria potestà normativa con la stessa pienezza e libertà che caratterizzava ogni altro iter legislativo ordinario.

Sotteso a questa visione era il timore che l'introduzione di vincoli specifici all'attività emendativa potesse determinare uno squilibrio tra i poteri costituzionali, favorendo un'egemonia dell'Esecutivo in un ambito – quello della produzione normativa – che, per definizione, dovrebbe restare presidio privilegiato delle Assemblee rappresentative.

---

[33] Non sorprendono, dunque, i risultati dell'opera di "mappatura" delle posizioni espresse dalla dottrina realizzata da Franco Modugno e Damiano Nocilla in un contributo dell'inizio degli anni Settanta. Secondo gli insigni autori, la quasi totalità della letteratura risultava compatta nel riconoscere l'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione, ad eccezione di tre isolate opinioni (Francesco Battini, Salvatore Valitutti e Carlo Esposito). Cfr. F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, in *Dir. soc.*, 2, 1973, 356 ss. e spec. 369; F. BATTINI, *Conversione ed emendamenti in tema di decreti-legge*, in *La funzione amministrativa*, 6, 1968, 353 ss.; S. Valitutti, *La natura del decreto-legge non suscettibile di modifiche*, in *Il Globo*, 25 novembre 1970; C. ESPOSITO, *Conversione ed emendamenti in tema di decreti-legge*, in *La funzione amministrativa*, 6, 1968, 353 ss.; ID., *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 831 ss., ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992,183 ss. e spec. 233 ss.

Il Parlamento manteneva, così, la possibilità di emendare, integrare o persino ampliare il contenuto del testo presentato dal Governo, senza dover sottostare a limiti ulteriori rispetto a quelli ordinari.

Tale approdo, tuttavia, iniziò a vacillare sensibilmente a partire dalla fine degli anni Ottanta, con l'adozione della legge n. 400 del 1988[34]. Questo intervento normativo, volto a disciplinare in via organica l'attività del Governo, ha inaugurato un processo di ridefinizione tanto dei profili procedurali quanto dei confini materiali del decreto-legge. L'art. 15, in particolare, ha svolto un duplice ruolo: se, da un lato, ha recepito – e, di fatto, legittimato – la prassi dell'emendabilità parlamentare dei decreti-legge (comma 5), dall'altro, ha introdotto un vincolo formale e sostanziale di omogeneità rispetto ai contenuti del provvedimento d'urgenza (comma 3). Questo secondo elemento segnava un'importante innovazione, rappresentando una reazione istituzionale alle crescenti degenerazioni del ricorso alla decretazione d'urgenza, divenuta ormai una modalità surrettizia e accelerata per introdurre discipline eterogenee sotto la copertura di una presunta emergenza.

Fu già nel 1989 che alcuni settori della dottrina iniziarono a teorizzare una concezione più restrittiva dell'emendabilità, prospettando la necessità di circoscrivere il potere delle Camere entro l'oggetto e le finalità del decreto-legge[35]. Ma il momento simbolicamente più incisivo di questa evoluzione concettuale si manifestò nel convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 1995. Fu in quell'occasione che presero forma due linee interpretative destinate a lasciare un'impronta profonda sul dibattito degli anni a venire: l'una riconducibile a Vittorio Angiolini, l'altra a Gaetano Silvestri, entrambi illustri costituzionalisti.

Angiolini sosteneva la radicale inemendabilità del decreto-legge, motivandola sulla base della incompatibilità della «conversione con modifiche» rispetto ai requisiti straordinari di necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 Cost[36]. Una presa di posizione netta, che rompeva con l'orientamento tradizionale e si faceva carico dell'urgenza di una riforma più ampia, volta a porre un argine alla progressiva assimilazione del decreto-legge alla produzione normativa ordinaria.

La relazione di Angiolini poggiava su un presupposto chiaro: il procedimento di conversione doveva essere collocato in una posizione giuridicamente autonoma rispetto al procedimento ordinario. La legge di conversione, difatti, non poteva essere equiparata integralmente alle leggi ordinarie, né quanto alla procedura, né quanto alla materia; essa, al

[34] Sulla l. n. 400 del 1988, cfr. A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1991.

[35] Fra i molti, C. ESPOSITO, *Emendamenti ai Decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1956, I, 188, nt. 1; ID., *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. XI, 849 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffré, Milano, VI ed., 1959, 233; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., *passim*; A. PACE, *Divagazioni sui decreti-legge non convertititi*, in *Pol. Dir.*, 3/1995, 393 ss.; G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. Dir.*, 1996, 424; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, 1999, 141 ss.;

[36] Così S. ANGIOLINI, *La decretazione d'urgenza*, in A. PIZZORUSSO, *I decreti-legge*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 203-208. Tale posizione si inserisce in un più ampio filone dottrinale che ha messo in discussione la compatibilità costituzionale delle modifiche non pertinenti al contenuto originario del decreto. Tuttavia, Angiolini si distingue per la radicalità della tesi: egli non invoca una mera «pertinenza funzionale» tra modifica e contenuto originario, ma nega in radice la possibilità stessa di modificare il testo, in quanto ciò contrasterebbe con la struttura binaria dell'art. 77 Cost., che presuppone un atto unilaterale del Governo cui può seguire solo un'accettazione (conversione) o un rigetto da parte del Parlamento, ma non una rielaborazione.

contrario, si configurava come una *lex specialis*, intimamente connessa, tanto sul piano ontologico quanto su quello teleologico, al decreto-legge che le dava origine.

Il decreto governativo, in tal modo, assurgeva al rango di presupposto necessario e indefettibile della legge parlamentare, la quale non ne poteva prescindere senza travisare la propria stessa funzione. Questa inscindibilità funzionale tra decreto e legge di conversione veniva spinta dal relatore sino alle sue estreme conseguenze, al punto da indurlo ad affermare che l'introduzione di disposizioni estranee all'architettura originaria del decreto comportasse, in ogni caso, un'elusione delle garanzie proprie del procedimento legislativo ordinario[37].

Ad imprimere l'orma più duratura nel pensiero costituzionale sarà, tuttavia, la riflessione di Gaetano Silvestri, nella sua mitezza tanto più profonda quanto più consapevole della complessità del sistema. Sebbene condividesse l'allarme per le alterazioni prodotte dall'uso distorto della decretazione d'urgenza, egli si asteneva dal rigettare in assoluto la facoltà di emendamento, introducendo, piuttosto, quello che sarà definito «l'argomento della sequenza tipica»[38]. In tale prospettiva, per quanto stretto e ineludibile sia il nesso funzionale che vincola il decreto-legge alla sua legge di conversione, esso non può e non deve tradursi in una compressione dell'autonomia normativa del Parlamento.

Detto altrimenti, se la relazione tra le due fonti impone un principio di omogeneità sostanziale – tale da preservare la coerenza del provvedimento emergenziale lungo l'intero arco del suo iter – questo non può automaticamente svuotare – né, tantomeno, annullare – la titolarità delle Camere a intervenire sul testo presentato dal Governo.

L'emendabilità in sede di conversione, allora, non è negata in radice, è, piuttosto, una facoltà che si esercita entro confini rigorosi, dettati dalla natura stessa della funzione di conversione. Le Camere non operano in quella sede come titolari di una piena potestà creativa, ma come garanti della razionalità e dell'equilibrio del provvedimento normativo; di conseguenza, a esse spetta, sì, il potere di emendare, ma solo nella misura in cui le modifiche si mantengano aderenti al contenuto e alla finalità originaria del decreto-legge[39].

Il dettato silvestriano è stato progressivamente svuotato da una prassi parlamentare sempre più disinvolta, talora apertamente indifferente ai vincoli strutturali della decretazione d'urgenza. Gli emendamenti, divenuti via via più numerosi, tecnicamente articolati e spesso piegati a logiche di convenienza politica, hanno trasformato la legge di conversione da momento di verifica e razionalizzazione normativa in un contenitore eterogeneo, in cui si stratificano disposizioni scollegate, persino estranee, rispetto alla ratio del decreto-legge.

---

[37] Consentendo l'approvazione di disposizioni non urgenti tramite un iter accelerato, sottratto al vaglio rigoroso e articolato che il Parlamento è tenuto a esercitare.

[38] Nella sua relazione Silvestri afferma che: «La legge di conversione è inserita in una sequenza tipica, nella quale l'oggetto è predeterminato dall'iniziativa governativa: il Parlamento non può sostituirsi integralmente al Governo, né sovrapporre temi nuovi; può e deve intervenire per correggere, integrare, migliorare il contenuto del decreto, ma senza alterarne la logica di fondo». Cfr. G. SILVESTRI, *La legge di conversione del decreto-legge*, relazione al Convegno della Corte costituzionale, Roma, 1996 - poi pubblicato in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2012.

[39] Al contrario, ogni deviazione tematica, ogni inserzione normativa priva di un nesso sostanziale con l'impianto originario, rappresenterebbe una frattura dell'architettura costituzionale disegnata dall'art. 77, con conseguente incrinatura di quel delicato equilibrio tra potere esecutivo e Parlamento che la Costituzione ha voluto proteggere proprio attraverso la specialità del procedimento. Come osserva Gustavo Zagrebelsky, ogni procedimento legislativo è inseparabile dalla sua *ratio procedendi*. Nel caso della conversione, questa ratio è dominata dall'urgenza e dalla necessità, elementi che impongono una compressione della discrezionalità parlamentare in nome dell'efficienza decisionale. Nella conversione del decreto-legge, pertanto, la libertà di emendamento deve essere «contenuta nei limiti della coerenza funzionale». G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.

Questa torsione funzionale, di cui la dottrina ha lucidamente denunciato i rischi, ha finito per incrinare l'identità stessa del procedimento speciale[40].

Una simile evoluzione non poteva che suscitare, seppur in ritardo e con oscillazioni, una reazione articolata su più fronti: normativo, politico-costituzionale e giurisprudenziale. Si è trattato di un tentativo – imperfetto ma necessario – di ricondurre il procedimento di conversione entro i binari tracciati dalla Costituzione, restituendogli quella coerenza funzionale che ne costituisce il fondamento. Ed è proprio in questo processo di ricostruzione teorica e giuridica che la voce di Gaetano Silvestri si è imposta come guida. Non già nel tono perentorio della denuncia, ma nella profondità riflessiva di chi ha saputo anticipare, con lucidità e misura, le linee evolutive lungo cui la Corte costituzionale avrebbe poi edificato la propria giurisprudenza.

5. *Patologie e contrappesi nel circuito costituzionale*

Se l'assetto del potere costituzionale può essere misurato anche attraverso le sue capacità di reazione, il procedimento di conversione del decreto-legge offre un osservatorio privilegiato per cogliere le linee di frattura tra norma e prassi, tra forma e sostanza. Di fronte agli esiti più estremi dell'emendabilità disordinata, le istituzioni non sono rimaste inerti: a partire dal Parlamento, che ha tentato di rispondere con interventi regolamentari mirati, fino alla Presidenza della Repubblica, custode della forma repubblicana, e alla Corte costituzionale, nel suo ruolo di garante ultimo dell'equilibrio tra legalità e politica.

Sul versante normativo, uno degli snodi più rilevanti è rappresentato dalla delibera del 1° febbraio 2017, con cui la Camera dei deputati – introducendo nuove prescrizioni al proprio Regolamento – ha disposto l'inammissibilità degli emendamenti «privi di un nesso oggettivo» con il contenuto originario del decreto-legge[41]. L'obiettivo dichiarato non era solo quello di razionalizzare il procedimento, ma soprattutto quello di rafforzare il vincolo di omogeneità funzionale, inteso come presidio sostanziale della coerenza tra l'urgenza motivante e la norma risultante.

Di portata più simbolica, ma non per questo meno incisivo, è stato il magistero dei Presidenti della Repubblica, che, nei momenti di maggiore torsione dell'equilibrio costituzionale, hanno fatto sentire la loro voce a tutela della legalità repubblicana. Già Carlo Azeglio Ciampi, nel messaggio alle Camere del 29 maggio 2002[42], aveva denunciato con toni gravi la tendenza a fare del decreto-legge un veicolo normativo ordinario, ammonendo che «il reiterato ricorso alla decretazione d'urgenza svuota di contenuto le garanzie proprie della funzione legislativa». A distanza di oltre quindici anni, Sergio Mattarella, nel messaggio del

[40] Si pensi all'analisi di Valerio Onida, il quale ha evocato, con lucidità amara, un «fenomeno di grave scivolamento istituzionale», che svuota dall'interno il senso dell'art. 77 Cost., convertendo l'eccezione in consuetudine e l'urgenza in pretesto. V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, 267. Ancora, questa deriva è stata definita una «patologia dell'urgenza», nella quale il vincolo dell'immediatezza operativa viene disatteso in favore di una eterogenesi delle finalità. G. SCACCIA, *La decretazione d'urgenza tra esigenze di efficienza e garanzie costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 108 ss.

[41] Camera dei deputati, *Delibera 1° febbraio 2017 – Modifiche al Regolamento concernenti il contenuto dei decreti-legge e il procedimento di conversione*, pubblicata in «Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari», I Commissione (Affari costituzionali), seduta del 1° febbraio 2017, doc. XVIII, n. 4.

[42] C. A. CIAMPI, *Messaggio alle Camere del 28 maggio 2002*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 30 maggio 2002, disponibile sul sito della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it.

28 dicembre 2018[43], ha rilanciato lo stesso monito, sottolineando che l'inserimento disorganico di disposizioni eterogenee rappresenta non solo una deviazione procedurale, ma «una compromissione della stessa dialettica costituzionale tra Parlamento e Governo»[44].

Tra gli interventi istituzionali che si sono susseguiti nel tempo, però, nessuno ha inciso con pari profondità e sistematicità quanto la Corte costituzionale. A quest'ultima, infatti, si deve l'elaborazione di un complesso organico di principi fondamentali che hanno progressivamente delineato e affinato i limiti entro cui può legittimamente esplicarsi il potere di emendamento dei decreti-legge in sede di conversione.

Un percorso giurisprudenziale denso e coerente, il cui punto di partenza è segnato dalla sentenza n. 22 del 2012[45], significativamente redatta da Gaetano Silvestri. In questa pronuncia, la Corte afferma per la prima volta che il principio di omogeneità – tra le disposizioni originarie del decreto e quelle introdotte nel corso del procedimento parlamentare – costituisce un vincolo di rango costituzionale, in quanto diretto riflesso del requisito della necessità e urgenza richiesto dall'art. 77 della Costituzione. Si è trattato di un intervento dirompente, che ha trasformato l'omogeneità da criterio meramente tecnico a parametro di legittimità costituzionale, ponendo così le fondamenta teoriche su cui si sarebbe innestata, negli anni successivi, una giurisprudenza sempre più rigorosa.

Già con la sentenza n. 32 del 2014[46], la Corte costituzionale richiama alla necessità che sussista un nesso sostanziale tra il contenuto originario del decreto-legge e le disposizioni eventualmente introdotte in sede di conversione, chiarendo che tale coerenza rappresenta una condizione imprescindibile per evitare che il procedimento d'urgenza si trasformi in un canale surrettizio di produzione normativa sganciato dai requisiti costituzionali di necessità e urgenza. Tale principio viene ulteriormente precisato e rafforzato nella successiva sentenza n. 215 del 2014[47], in cui la Corte introduce la nozione di «disposizione intrusa», qualificando come costituzionalmente illegittime quelle norme prive di qualunque collegamento logico o funzionale con l'oggetto del decreto-legge, e, dunque, estranee rispetto alla ratio dell'intervento governativo.

---

[43] S. MATTARELLA, *Messaggio alle Camere del 28 dicembre 2018*, disponibile sul sito della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it.

[44] Parole che evocano, in filigrana, quella *legalità sostanziale* che Luciana Carlassare ha sempre posto al centro del suo pensiero, sottolineando come «l'urgenza non giustifica tutto». in L. CARLASSARE, *Legalità costituzionale e funzione legislativa: l'urgenza non giustifica tutto*, in *Diritto pubblico*, 2013, n. 2, pp. 327-336.

[45] Il decreto-legge, afferma la Corte, «non può essere trasformato in contenitore eterogeneo di disposizioni disorganiche e scollegate»: l'inserimento di norme «intruse», cioè prive di un legame oggettivo, funzionale e strutturale con l'impianto originario, comporta un vizio procedurale che investe direttamente la legittimità costituzionale della legge di conversione. Si tratta di un principio che rompe con la tolleranza delle prassi pregresse e inaugura un controllo sostanziale, fondato sull'idea — tutta silvestriana — che l'urgenza non è un'etichetta ma una condizione, e come tale deve riflettersi lungo l'intero iter normativo. Corte costituzionale, *sentenza 24 gennaio 2012, n. 22*, in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 1° febbraio 2012, n. 5, e in *Giur. Cost.*, 2012, p. 195 ss.

[46] In tale occasione, la Corte chiarisce che l'omogeneità non può essere soddisfatta da una generica prossimità tematica, ma esige una relazione organica e finalistica con il decreto-legge. Non si tratta, dunque, di un criterio meramente semantico: ciò che viene in gioco è la razionalità del provvedimento, la trasparenza delle sue motivazioni, la tenuta della procedura sotto il profilo della coerenza istituzionale. Corte costituzionale, *sentenza 14 febbraio 2014, n. 32*, in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 19 febbraio 2014, n. 7, e in *Giur. Cost.*, 2014, p. 403 ss.

[47] Non è sufficiente che la norma emendativa rientri, in astratto, nello stesso settore disciplinare del decreto-legge, bensì, occorre che essa ne condivida la ratio, la struttura logica, la finalità d'urgenza. In mancanza di questi requisiti, la norma è costituzionalmente illegittima, non già per difetto di competenza materiale, ma per vizio del procedimento. Corte costituzionale, *sentenza 9 ottobre 2014, n. 215*, in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 15 ottobre 2014, n. 41, e in *Giur. Cost.*, 2014, p. 3969 ss.

Ancora, nel biennio 2015 - con le sentenze nn. 145 e 154[48] - la Consulta codifica il principio di «coerenza strutturale e funzionale» tra decreto-legge e legge di conversione. Secondo l'insegnamento della Corte, la legge di conversione non può trasformarsi in un contenitore eterogeneo; l'innesto di norme prive di coerenza con la struttura e la funzione originarie del testo governativo si tradurrebbe, infatti, in una violazione del circuito democratico, alterando l'equilibrio tra potere esecutivo e legislativo e compromettendo la funzione di garanzia del procedimento di conversione.

Nel corso degli anni, molte altre sono state le pronunce[49] con cui la Corte costituzionale ha confermato e progressivamente affinato l'orientamento inaugurato nel 2012, fino alla più recente sentenza n. 146 del 2024[50], che si colloca a chiusura – almeno provvisoria – di un lungo percorso giurisprudenziale sulla decretazione d'urgenza. Con linguaggio fermo e privo di ambiguità, la Corte è intervenuta nuovamente sui due profili strutturali della disciplina: da un lato, la verifica effettiva dei presupposti di necessità e urgenza ex art. 77 Cost.; dall'altro - quello che in tal sede più interessa - il rispetto del principio di omogeneità. La novità decisiva risiede nell'affermazione che tale principio non si limita al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione – come sinora si era ritenuto -, ma riguarda anche la coerenza interna del decreto nella sua formulazione originaria. Così, il giudice delle leggi affronta indirettamente il fenomeno patologico dei decreti-legge «omnibus»[51], la cui eterogeneità contenutistica aveva finito per eludere ogni controllo sull'emendabilità in sede di conversione, svuotando di senso i limiti imposti alla legge parlamentare. Per la Corte, al contrario, la tutela di tali limiti esige che l'oggetto del decreto sia definito fin dall'inizio,

[48] La legge di conversione non può essere «terreno neutro» né «strumento di compromesso politico disarticolato», ma atto coerente, funzionalmente integrato con il decreto-legge. Corte costituzionale, *sentenza 15 luglio 2015, n. 145*, in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 22 luglio 2015, n. 29, e in *Giur. Cost.*, 2015, p. 2029 ss. E Corte costituzionale, *sentenza 23 luglio 2015, n. 154*, in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 29 luglio 2015, n. 30, e in *Giur. Cost.*, 2015, p. 2204.

[49] Con la sentenza n. 181 del 2019, la Corte ha precisato che la violazione del principio di omogeneità si verifica solo in presenza di norme «totalmente estranee» rispetto alla ratio del decreto-legge. Cfr. Corte costituzionale, *sentenza 30 luglio 2019, n.181, in Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 7 agosto 2019, n. 32, e in *Giur. Cost.*, 2019.

La successiva sentenza n. 226 dello stesso anno ha rafforzato la qualifica della legge di conversione come fonte funzionalizzata e specializzata, che non può essere trasformata in un contenitore normativo eterogeneo, stravolgendo il circuito democratico e l'equilibrio tra Governo e Parlamento. Corte costituzionale, *sentenza 29 ottobre 2019, n.226, in Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 30 ottobre 2019, n. 44, e in *Giur. Cost.*, 2019.

Ancora, con la sentenza n. 247 del 2019, la Corte ha ribadito che l'inserimento di norme prive di collegamento materiale o finalistico con il decreto-legge costituisce un uso improprio del potere legislativo, in contrasto con l'art. 77 della Costituzione. Corte costituzionale, *sentenza 4 dicembre 2019, n.247, in Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 11 dicembre 2019, n. 50, e in *Giur. Cost.*, 2019. Un orientamento confermato da pronunce più recenti, quali la sentenza n. 245 del 2022, in cui si riafferma che la coerenza deve essere valutata tanto sul piano oggettivo (materie trattate) quanto su quello finalistico (scopi perseguiti), e la sentenza n. 215 del 2023, che riprende e sistematizza il concetto di *disposizione intrusa*, ribadendo l'incompatibilità tra emendamenti eterogenei e la ratio della conversione. V. Corte costituzionale, *sentenza 22 novembre 2022, n.245, in Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 30 novembre 2022, n. 48, e in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022; Corte costituzionale, *sentenza 11 dicembre 2023, n.215, in Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 13 dicembre 2023, n. 50, e in *Giurisprudenza costituzionale*, 2023.

[50] Corte costituzionale*, sentenza 8 aprile 2024, n. 146*, in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª Serie speciale, 17 aprile 2024, n. 16, e in *Giur. Cost.*, 2024, p. 589

[51] Per un approfondimento sull'istituto si rimanda a N. LUPO, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge "omnibus"*, in *Il Corriere Giuridico*, 2005.

secondo parametri di coerenza sostanziale e funzionale ancorati alla Costituzione e non meramente a disposizioni di rango ordinario[52].

È evidente, a questo punto, che attraverso tale opera di sistematizzazione la Corte non si sia limitata a presidiare il principio di legalità e il rispetto delle gerarchie normative, ma si sia eretta a custode dell'equilibrio istituzionale, vigilando affinché l'eccezionalità della decretazione d'urgenza non si trasformasse in prassi ordinaria, né il procedimento di conversione divenisse veicolo di disomogeneità legislativa. Ciononostante, l'intervento del giudice delle leggi si è rivelato, almeno in parte, insufficiente a contrastare le derive più profonde del fenomeno, che continuano a manifestarsi sul piano sistemico e politico-istituzionale. Questo perché la sua azione, per quanto rigorosa, resta fisiologicamente retrospettiva, e, come tale, incapace di correggere *ex ante* le distorsioni del processo politico. Come osserva Gustavo Zagrebelsky, il giudice costituzionale può solo «ricostruire l'equilibrio infranto», ma non ha il potere di prevenire i suoi cedimenti strutturali[53]. La giurisdizione costituzionale si muove, per sua natura, a valle del conflitto: interviene a sanzionare, ma non a educare; a espungere, ma non a riformare.

Il vero nodo, allora, resta politico. Senza una cultura della responsabilità normativa, senza un'etica del limite, ogni reazione istituzionale rischia di restare un gesto isolato nel deserto. La Costituzione può indicare la via, ma non può percorrerla al posto dei suoi interpreti. Ed è su questo terreno, ancora incerto, che si apre la riflessione sui possibili rimedi strutturali alla deriva del procedimento di conversione.

6. *Il recupero della funzione costituzionale della legge di conversione. Prospettive di riforma*

Restituire alla legge di conversione il suo autentico significato costituisce, oggi più che mai, una sfida decisiva per la tenuta dell'equilibrio tra i poteri e per la credibilità dell'intero sistema normativo repubblicano. È una sfida che interroga tanto le tecniche giuridiche quanto il senso politico delle istituzioni, resa urgente dall'erosione progressiva del suo ruolo ordinamentale. L'abuso della decretazione d'urgenza, l'inserimento sistematico di norme eterogenee, il ricorso quasi automatico alla questione di fiducia: tutto concorre a svuotare di senso quella che dovrebbe essere una verifica parlamentare sostanziale, ridotta, invece, a mero passaggio formale e subalterno.

La domanda, per quanto semplice nella formulazione, conserva una portata bruciante: se e in quale misura sia ancora possibile restituire alla legge di conversione la dignità di atto tipico, costitutivo di garanzia, capace di riequilibrare il rapporto tra il potere provvisorio del Governo e quello permanente del Parlamento.

Una prima direttrice di intervento prende le mosse dal rafforzamento delle garanzie interne al procedimento. Alcuni autori hanno individuato nel Presidente d'Assemblea un possibile argine contro le derive della normativa eterogenea: potenziando il suo potere di filtro sugli emendamenti, si potrebbe impedire l'inserimento di disposizioni incongrue rispetto

[52] Per lungo tempo, infatti, la dottrina aveva ritenuto che il principio di omogeneità strutturale del decreto-legge trovasse fondamento esclusivo nell'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, configurandosi come criterio di buona prassi, privo di forza cogente in termini costituzionali.

[53] G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, 2006, p. 215.

all'oggetto del decreto-legge[54]. Ma tale rimedio, pur suggestivo, si scontra con la natura imparziale della funzione presidenziale, e rischia di piegare la volontà dell'organo alla contingenza politica del momento.

Altri, invece, hanno evocato un ruolo più assertivo del Presidente della Repubblica, investendolo del compito – anche culturale – di garante estremo dell'omogeneità normativa e della coerenza del procedimento[55]. In questa prospettiva, il Capo dello Stato potrebbe intervenire in modo più deciso, rinviando alle Camere le leggi di conversione viziate da eterogeneità manifesta. Tuttavia, anche qui emerge una tensione: il rischio che si configuri una supplenza presidenziale figlia di un'inerzia parlamentare ormai strutturale.

Accanto a questi rimedi, vi sono proposte più radicali. La prima – già da tempo discussa – consiste nell'introduzione di una clausola di omogeneità normativa direttamente nella Costituzione o nei regolamenti parlamentari; una previsione vincolante che renderebbe inammissibili gli emendamenti estranei alla materia del decreto, prevedendo anche la nullità delle disposizioni approvate in violazione del vincolo[56]. Una soluzione forte, che garantirebbe certezza, ma che rischierebbe di irrigidire eccessivamente un procedimento concepito, per sua natura, come risposta flessibile a esigenze urgenti. La seconda, è stata quella di estendere il sindacato preventivo della Corte costituzionale, consentendole – sul modello francese – di intervenire prima della promulgazione delle leggi di conversione, in funzione di garanzia sostanziale[57]. Una soluzione che darebbe alla Consulta un potere nuovo, ma che aprirebbe interrogativi sulla tenuta del principio di separazione dei poteri.

Altro fronte, poi, riguarda l'uso distorto della questione di fiducia. Oggi, il voto di fiducia ha mutato la natura stessa della legge di conversione: da strumento di controllo a veicolo di imposizione dell'esecutivo. È evidente che, per rianimare la funzione propria della conversione, occorre riformare profondamente le condizioni di ammissibilità della fiducia stessa, escludendola – ad esempio – nelle fasi emendative o nei passaggi più sensibili del procedimento[58].

Al di là delle soluzioni normative, a ben vedere, resta centrale un dato culturale: la crisi della legge di conversione è, in ultima analisi, una crisi della legalità costituzionale e della responsabilità politica. Occorre ripensare il rapporto tra urgenza e normazione, tra funzione e limite, tra Governo e Parlamento. In quest'ottica, si è parlato di una «cultura della legalità» come fondamento di ogni tentativo di riforma; una scommessa che presuppone forze politiche capaci di rinunciare all'opportunismo immediato per ricostruire, nella prassi quotidiana, un *ethos* istituzionale condiviso[59].

Il futuro della legge di conversione, allora, non si gioca solo nei regolamenti o nella giurisprudenza, ma nello spirito delle istituzioni. È l'intero sistema che deve tornare a

[54] In particolare, v. A. RUGGERI, *Le leggi eterogenee e il ruolo del Presidente dell'Assemblea*, in *Giur. Cost.*, 2019, p. 45 ss.

[55] Così G. ZAGREBELSKY, *Il Presidente della Repubblica nella crisi delle istituzioni rappresentative*, in *Politica del diritto*, 2016, p. 237 ss.

[56] F. MODUGNO, *Omogeneità e procedimento legislativo nella decretazione d'urgenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, n. 2.

[57] R. BIN, *Verso un controllo preventivo della Corte?*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1, p. 12 ss.

[58] Così L. CUOCOLO, *Fiducia e legge di conversione: un rapporto patologico*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2020, n. 3. Si è proposto, altresì, di richiedere una maggioranza qualificata per l'approvazione della legge di conversione, così da valorizzare il momento del consenso parlamentare e scoraggiare l'automatismo politico. In tal senso G. SILVESTRI, *La legge di conversione e il principio democratico*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 189 ss.

[59] S. BARTOLE, *Etica pubblica e responsabilità costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 66.

considerarla non come un atto meramente accessorio, ma come luogo in cui si compie la verifica democratica della necessità, la consacrazione costituzionale del provvisorio, la misura dell'eccezione. Solo così la legge di conversione potrà tornare ad essere ciò che la Costituzione intendeva: il punto d'incontro tra urgenza e controllo, tra Governo e Parlamento, tra contingenza e legalità.

Non un relitto di procedure, ma un presidio vivo della razionalità democratica.

MAXI-EMENDAMENTO, QUESTIONE DI FIDUCIA E DECRETO-LEGGE: PROFILI CRITICI TRA PRASSI PARLAMENTARE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di Giorgio Bonsignore

SOMMARIO: Introduzione - 1. L'antefatto: la legge truffa. - 2. Il maxiemendamento e la questione di fiducia dal proporzionale al maggioritario: l'evoluzione della prassi. - 3. Le alterazioni prodotte dalla presentazione della questione di fiducia sui maxiemendamenti e sul procedimento e sulla forma di governo. - 4. La giurisprudenza costituzionale in materia. - 5. L'ordinanza n. 17 del 2019. - 6. Possibili rimedi e conclusioni.

Introduzione

Una delle peggiori pratiche (o *worst practices*) all'interno del procedimento parlamentare[60] è rappresentata dalla presentazione di una proposta emendativa, formalmente riferita ad un solo articolo[61], ma sostanzialmente finalizzata ad incidere sull'intera cornice normativa oggetto del disegno di legge- c.d. maxi-emendamento[62]- accompagnata dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo sulla sua approvazione. Il decisamente discutibile meccanismo funziona a causa della sua struttura bifasica[63]: viene presentato un maxi-emendamento che accorpa un incredibile numero di norme (può arrivare a contenere anche migliaia di commi) per sostituire la maggior parte degli articoli del disegno di legge o modificare radicalmente il testo in discussione; sull'articolo a cui si riferisce il

[60] Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario,* in E. GIANFRANCESCO- N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione,* Roma, 2007, p. 42 ss.

[61] La proposta emendativa infatti deve riferirsi, almeno formalmente, ad un solo articolo, è uno dei requisiti formali e indispensabili ai fini dell'ammissibilità della proposta stessa. (G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 122 e 142) Tale limitazione è implicitamente desumibile dall' art 72 cost., nella parte in cui prevede l'approvazione della legge articolo per articolo, legittimando e giustificando il potere di emendamento e il limite della proposta emendativa in riferimento al contenuto dell'articolo. Inoltre, considerando che l'approvazione in blocco di più emendamenti senza la possibilità di emendamento è da considerarsi illegittima poiché ogni disegno di legge deve essere approvato articolo per articolo (A. CERVATI, *Commento all'art. 72 della Costituzione,* in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna- Roma, 1985, p. 130), appare evidente che sarebbe opportuno considerarsi parimenti illegittima la presentazione di un emendamento unico riferibile a più articoli. (A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia,* in *Diritto e società*, 1988, p. 233)

[62] Così definito da A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., 1988, p. 233. Diverse le espressioni, a tal riguardo, coniate dalla dottrina: C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi* in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2005, 161, parla invece di «*emendamento monstre*». E. SPAGNA MUSSO, Voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1965, p. 829, lo definisce «*emendamento totale*» o «controprogetto». Ragionevolmente si può ritenere, come affermato da A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, *limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., p. 211, nota 13, l'espressione "controprogetto" ha origine francese, posto che nell'art. 98, comma 4, reg. Assemblea Nazionale francese, si legge che «*Les contreprojets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion*». L' espressione riportata tuttavia non è esatta qualora venga posta questione di fiducia sul maxi-emendamento, dal momento che tendenzialmente la finalità di tale abbinamento non è quella di formulare una proposta alternativa e contenutisticamente contraria al progetto stesso, bensì quella di consentire l'approvazione di un articolato così come originariamente "confezionato". Si dovrebbe allora parlare, più precisamente, di un «salva-progetto» (G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 262)

[63] Si veda G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia, Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 3

maxiemendamento, il Governo pone la questione di fiducia. Nell' analizzare quella che ormai è una prassi consolidata e di dubbia legittimità rispetto al dettato del costituente non si può che affermare che tale meccanismo sia sintomatico di più patologie che nel proseguimento della presente trattazione verranno esaminate. L' espediente procedurale in oggetto infatti è causa di una fattuale alterazione del procedimento legislativo e della forma di governo. Il binomio in esame determina una profonda alterazione non solo del procedimento legislativo, ma degli stessi equilibri propri della forma di governo parlamentare. Se si considera, infatti, l'utilizzo sistematico della questione di fiducia sui maxiemendamenti, congiunto all'abuso della decretazione d'urgenza, appare chiaro come l'Esecutivo abbia assunto il ruolo di vero *dominus* del procedimento legislativo[64]. Non è un caso, dunque, che la conversione dei decreti-legge, provvedimenti adottati dal Governo nei casi di necessità e urgenza, si accompagni sempre più spesso alla posizione della fiducia, con ciò riducendo drasticamente gli spazi di confronto parlamentare[65].

Tuttavia, prima di soffermarsi sulle questioni appena riportate, appare necessario ai fini della trattazione soffermarsi brevemente su come si sia sviluppato il ricorso al maxi-emendamento con la questione di fiducia nel corso degli anni.

1. *L'antefatto: la legge truffa*

Già al termine della prima legislatura repubblicana (1948-1953) è rinvenibile il primo caso di ricorso alla questione di fiducia apposta sui maxi-emendamenti[66], tuttavia, questa si inseriva in un contesto molto differente rispetto a quello attuale: la *ratio* desumibile dalla disciplina dei regolamenti di Camera e Senato era quella di relegare il Governo ad un ruolo marginale rispetto allo svolgimento dei lavori parlamentari e all' attività legislativa. In questa prospettiva, il Governo aveva principalmente la funzione di operare una paziente operazione di mediazione tra i partiti anche al fine di raggiungere un equilibrio politico tra maggioranza e opposizione[67].

In ragione di quanto esposto ed in considerazione dell'assenza di specifici strumenti in capo al Governo per guidare l'attività parlamentare, quest'ultimo ha iniziato ad avvalersi della questione di fiducia come *extrema ratio*[68] per approvare provvedimenti necessitati prima che la maggioranza andasse in frantumi (ad esempio la legge finanziaria)[69] o per aggirare le manovre ostruzionistiche delle opposizioni[70]. All'inizio della prima legislatura,

---

[64] Sul punto si veda G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario,* in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 808

[65] Si veda L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, pp.70 ss.

[66] Si Veda, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali,2005,* p. 809

[67] Sul punto si veda G. SABATUCCI, *Rappresentanza e partiti,* in U. DE SIERVO - S. GUERRIERI- A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità dell'azione delle istituzioni,* Carrocci-Roma, 2004, 227; In termini critici si veda L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4, aprile 1951, p. 3 s., spec., p. 4 s.

[68] Sul punto si veda E. GRIGLIO, I maxiemendamenti del Governo in Parlamento, cit, p. 806; Si veda G. PICCIRILLI *I paradossi sulla questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*,2008, p. 789 ss.

[69] Si Veda, E. GRIGLIO*, I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p. 809

[70] S. LABRIOLA. *Regolamento parlamentare e forma di governo (note in tema di ostruzionismo, formazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea, decretazione legislativa di urgenza)*, in *Diritto e società*, 1982, p. 680; S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, p. 585 ss.; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV. Torino, 1989, p. 118.

nonostante la molteplicità di forze politiche presenti nella maggioranza, Alcide De Gasperi, era riuscito a perseguire gli obiettivi di indirizzo politico. Egli infatti era riuscito a consolidare la sua *leadership* operando costantemente delle mediazioni con gli altri partiti e, a volte, anche all'interno della stessa Democrazia Cristiana[71]. Tuttavia è al crepuscolo della I Legislatura che inizia a verificarsi un intasamento delle vie legislative e che si riscontra l'esigenza, cui si faceva precedentemente riferimento, di far fronte all'ostruzionismo politico[72], I primi casi in cui la questione di fiducia è stata posta alla Camera dei Deputati risalgono al marzo del 1952 e al febbraio del 1953 , tuttavia, questa era stata posta su degli ordini del giorno[73], a differenza di quanto avvenuto nel 14 gennaio del 1953 presso la stessa Camera nel corso della discussione sul controverso disegno di legge elettorale (quella legge che, in seguito all'approvazione, fu denominata "*legge truffa*").

La vicenda della *legge truffa* vide per la prima volta la posizione della questione di fiducia nell'ambito di un procedimento legislativo, su di un intero disegno di legge, peraltro, composto di un unico articolo[74]. Il dibattito parlamentare fu molto aspro e non mancarono critiche riguardo a quello che molti deputati ritenevano essere un abuso delle prerogative del Governo. Molti deputati dell'opposizione rimasero attoniti di fronte all'azione del Governo lamentando la violazione dell'art. 72 della Costituzione nella parte in cui prevede che «ogni disegno di legge, presentato a una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Infatti, durante la seduta che ebbe luogo nel giorno 16 gennaio, si sosteneva che la proposta avanzata dal Governo fosse «una applicazione arbitraria, in quanto eccessivamente estensiva, del diritto che ha il Governo di porre la questione di fiducia»». Il Governo chiedeva «il voto di fiducia sopra un complesso di norme» di fatto equivalente a tutta la legge e pretendeva che da ciò potesse derivare «la fine di ogni discussione concludente», posto che il seguito della discussione non sarebbe più avvenuto «secondo le norme del capo X del regolamento, esplicative dell'art. 72 della Costituzione», in palese violazione dunque delle norme costituzionali, oltre che regolamentari, sul procedimento di approvazione delle leggi.[75] Si sosteneva che non vi fosse l'intenzione di avvalersi della fiducia in nome della sua naturale *ratio*, cioè quella di «accertare la volontà della

[71] Cfr. G. SABATUCCI, *Rappresentanza e partiti*, cit., 227 s

[72] Sull'"*intasamento*" che si verifica nella fase finale della I legislatura si veda P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il Mulino, Bologna, 1977, spec. p. 426 s

[73] Nel primo caso, De Gasperi poneva la questione di fiducia su un ordine del giorno volto ad approvare le dichiarazioni rese dall'allora ministro della difesa, Rodolfo Pacciardi, e prodromico quindi al successivo esame degli articoli. Nel secondo caso, la votazione riguardava la formulazione di un ordine del giorno diretto a consentire lo svolgimento dell'attività della Commissione, in sede redigente.

[74] «sull'accettazione da parte della Camera della residua parte dell'articolo unico del disegno di legge n. 2971, modificato dagli emendamenti BERTINELLI ed altri al punto 11 (...), Marotta ed altri al settimo comma del punto 11 (...), Marotta ed altri al penultimo comma del punto Il (...), Sailis ed altri al punto IV (...) e completato da un comma finale, relativo alla immediata entrata in vigore della legge; emendamento Rossi ed altri (...); con esclusione di qualsiasi divisione, emendamento, articolo modificativo o aggiuntivo di qualsiasi natura».

[75] Sul punto si vedano gli interventi dell'on. FERRANDI (A.C., I Legislatura, resoconto stenografico, 16 gennaio 1953, 45430), on. TOGLIATTI il quale ha affermato che non è possibile che il Governo tramite tale istituto possa «annullare la Costituzione, la quale dice che ogni Camera esamina le leggi secondo le norme del proprio regolamento, e questo regolamento ha, circa la procedura di formazione delle leggi, norme precise che non si possono sopprimere in nessun modo». Si trattava dunque di una proposta «lontana dalla sostanza e dalla forma del regime parlamentare (…), vuota di contenuto», salvo ad ammettere che tendesse se «alla soppressione di fatto del Parlamento» (A.C., I Legislatura, resoconto stenografico, 16 gennaio 1953, p. 45304 e 4305).

maggioranza», ma che fosse riscontrabile la volontà di abusare dell'istituto violando la Costituzione e la prassi parlamentare con l'unico scopo di bloccare l'ostruzionismo delle opposizioni[76]. Le proteste dell'opposizione, solo in parte riportate, furono superate, ma non affatto placate, per mezzo di tre voti dell'Assemblea, richiesti dall'allora presidente della Camera Gronchi[77], con riguardo a tre distinti profili procedurali, che hanno sancito l'apponibilità della questione di fiducia, e delle sue conseguenze procedurali anche su un testo complesso[78]. A differenza del principio della priorità, che era stato riconosciuto già nelle vicende precedenti[79], il principio di indivisibilità dell'oggetto e il principio della preclusione degli emendamenti sono stati affermati per la prima volta nella seduta del 14-20 gennaio del 1953.[80] Nella discussione prima delle delibere, le opposizioni non rimasero silenti e lamentarono la violazione degli art. 70 e 71 cost., non solo del 72. Il tema che veniva sollevato non riguardava l'approvazione o meno del Governo o del provvedimento da questo proposto, bensì la facoltà del Parlamento di svolgere adeguatamente la propria funzione legislativa sancita dalla Costituzione e, promuovendo un provvedimento nelle modalità descritte[81], questa veniva pregiudicata, la sovranità parlamentare mutilata, la funzione di mediazione e compromesso politico, propria della Camera, compromessa[82]. Ciononostante i quesiti messi al voto relativi alla posizione della questione di fiducia sull'intero disegno di legge, composto di un solo articolo, e alle sue conseguenze procedurali furono approvati. Dopo l'approvazione alla Camera, la questione di fiducia venne posta dal Governo, sul medesimo disegno di legge, anche al Senato in data 8 marzo 1953. Fu il primo caso in cui fu posta la questione di fiducia in quel ramo del Parlamento e l'eccezionalità della procedura fu di fatto riconosciuta anche dallo stesso Presidente De Gasperi, il quale, come riportato nel resoconto stenografico, ha fatto riferimento a "*circostanze straordinarie e particolari*" che "*rendono oggi tale procedimento inevitabile*", utilizzando come motivazioni anche "*ragioni di calendario*", collegate all' ormai prossimo (al tempo) scioglimento "naturale" della Camera, in attuazione

[76] Per tale orientamento si veda l'intervento dell'on. MARTINO (A.C., I Legislatura, resoconto stenografico, 15 gennaio 1953, 45349) e l'intervento dell'on. BASSO MARTINO (A.C., I Legislatura, resoconto stenografico, 16 gennaio 1953, 45386)

[77] Il dibattito è introdotto dal presidente GRONCHI (in A.C., I legislatura, res. sten., 15 gennaio 1953, p. 45333), il quale segnala che "*si potrebbe, a stretto rigore, parlare di problemi di procedura, cioè di problemi regolamentari, ma sarebbe vano dissimularsi che questi problemi di procedura hanno un contenuto politico così evidente e scottante, e di tale importanza, che nessuno potrà, con la facilità che talvolta hanno dimostrato organi di stampa o persone, muovermi rimprovero di soverchia larghezza, se dico che i problemi medesimi meritano una discussione ampia, approfondita ed ispirata a senso di responsabilità*".

[78] Per le tre votazioni sui tre quesiti procedurali cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 17 gennaio 1953, p. 45502 s. Per usare le stesse parole del presidente Gronchi, le questioni controverse vengono individuate nelle seguenti: "*1°) che la fiducia possa essere posta su un complesso di norme e particolarmente su questo complesso di norme; 2°) che agli effetti delle votazioni ne derivi l'indivisibilità del testo oggetto della questione di fiducia; 3°) che non solo agli effetti della votazione, ma anche agli effetti stessi della discussione, ne derivi preclusione di svolgimento, e quindi di votazione, di emendamenti*" (A.C., I legislatura, res. sten., 17 gennaio 1953, p. 45490 s.).

[79] Decisione presidenziale, in A.P., Camera, I legislatura, 15.1.1953, 26803-26804

[80] Si veda M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 219 ss.

[81] Cioè ponendo la fiducia «*sull'accettazione da parte della Camera della residua parte dell'articolo unico del disegno di legge n. 2971, modificato dagli emendamenti Bertinelli ed altri al punto 11 (...), Marotta ed altri al settimo comma del punto 11 (...), Marotta ed altri al penultimo comma del punto Il (...), Sailis ed altri al punto IV (...) e completato da un comma finale, relativo alla immediata entrata in vigore della legge; emendamento Rossi ed altri (...); con esclusione di qualsiasi divisione, emendamento, articolo modificativo o aggiuntivo di qualsiasi natura*»

[82] Così, l'on Ingrao (A.C., I legislatura, resoconto stenografico, 16 gennaio 1953, p. 45419 s.

dell'art. 61 Cost., o riferendosi in parte all'importanza del disegno di legge, affermando che quest'ultimo mirava a facilitare "*il funzionamento del sistema parlamentare e quindi a consolidare il regime democratico*"[83]. Le conseguenze procedurali di tale dichiarazione non furono subito chiarite, inoltre, l'allora presidente del Senato, Giuseppe Paratore, , dopo aver affermato durante il discorso del Presidente del Consiglio che quel caso "*non avrebbe rappresentato un precedente*", quindici giorni dopo si dimise. Ufficialmente diede le dimissioni per motivi di salute, ma con ogni probabilità a causa degli insanabili contrasti con il Governo[84]. Solo dopo la seduta iniziata il 26 marzo e conclusasi 77 ore dopo, il 29 marzo, fu approvata, in un clima tumultuoso, una questione pregiudiziale a prima firma del democristiano Giacinto Bosco, illustrata il 16 marzo 1953, che proponeva di riconoscere alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio la capacità di determinare la priorità su ogni altra questione dell'esame del disegno di legge e l'idoneità ad escludere ogni ordine del giorno, divisione od emendamento sullo stesso disegno di legge[85]. Successivamente si è provveduto alla votazione finale, per appello nominale, a cui le opposizioni non presero parte[86]. Al Senato si è, da allora in poi, ritenuta ammissibile la questione di fiducia anche sulla votazione finale di un progetto di legge[87]. Il più grande lascito della vicenda appena descritta tuttavia non fu però la legge elettorale (questa, come noto, fu abrogata l'anno successivo con la legge n. 615 del 1954), ma la nascita di un precedente parlamentare. La posizione della questione di fiducia produce conseguenze procedurali come l'inemendabilità e indivisibilità dell'oggetto in votazione, la priorità e il voto per appello nominale(prima della riforma del 1988) che costituiscono una vera e propria auto-limitazione delle Camere[88], oltre che una sensibile alterazione del procedimento legislativo. Siffatte deroghe suscitano maggiori dubbi circa la loro legittimità quando, come nel caso del maxi-emendamento, non sono da considerarsi la mera conseguenza procedurale della posizione della questione di fiducia, bensì il vero e proprio obiettivo da perseguire[89].

2. *Il maxiemendamento e la questione di fiducia dal proporzionale al maggioritario: l'evoluzione della prassi.*

La vicenda della "*legge truffa*", seppur emblematica, non fu l'unica occasione in cui si utilizzò il binomio maxi-emendamento e questione di fiducia nel corso del periodo proporzionale della storia dell'Italia parlamentare. Si pensi infatti all' approvazione, in esercizio provvisorio, della legge finanziaria del 1988, a fronte della quale l'allora Presidente

[83] Così l'intervento di DE GASPERI in A.S., I legislatura, res. sten., 8 marzo 1953, p. 39263: «*il porre una questione di fiducia sul testo di un disegno di legge non appartiene certo alla procedura usuale*»

[84] Si veda G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953,* Bologna, 2003, p. 95ss.

[85] A.S., I legislatura, res. sten., 26 marzo 1953, p. 40778. Sul punto cfr., anche alla luce dei ricordi del Presidente del Senato RUINI, la ricostruzione di G. QUAGLIARIELLO, La legge elettorale del 1953, cit., p. 104 ss.

[86] 174 voti favorevoli e 3 astensioni su 177 votanti

[87] Si veda M. OLIVETTI, La questione di fiducia, cit., p. 309 s., ove si ricorda che al Senato, dopo quella seduta del 26 marzo 1953: il primo caso di questione di fiducia relativa non ad un ordine del giorno ma ad un emendamento risale al 1967; la prima questione di fiducia posta su un intero disegno di legge si verifica nel 1973.

[88] In tal senso cfr. N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario,* in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione,* Roma, 2007, p. 95 ss.

[89] Si veda G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia, Contributo allo studio di una prassi illegittima,* cit., p. 35

del Consiglio dei Ministri Goria fu costretto due volte alle dimissioni per poi, infine, passare il testimone al nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri Ciriaco De Mita[90]; o si pensi al caso della legge Mammì del 1990 a fronte del quale furono presentate le dimissioni da ben cinque ministri della sinistra DC. Nella vicenda del 1988, a causa della discussione protrattasi per venti giorni e a causa delle numerose "imboscate" dei franchi tiratori sugli emendamenti proposti, il Governo, dopo aver inutilmente tentato di accorpare tutto in un maxiemendamento, decise di suddividere la materia del maxi-emendamento in quattro emendamenti distinti, ponendovi la questione di fiducia[91]. I Quattro emendamenti, tra l'altro, presentavano dei contenuti decisamente eterogenei accorpando svariate norme, dalla determinazione delle tasse automobilistiche all'imposta di fabbricazione della birra[92]. La posizione della questione di fiducia su quattro emendamenti oltremodo eterogenei, a dispetto della pronuncia di ammissibilità della Giunta per il regolamento[93], ha evidenziato il fondamento delle preoccupazioni circa la palese inversione tra mezzi e fini dell'istituto cui si è fatto precedentemente riferimento. Nella vicenda del 1990, il Governo guidato dal Presidente del Consiglio Giulio Andreotti, a seguito di un aspro conflitto tra la sinistra DC e il PSI sull' approvazione del disegno di legge recante la regolamentazione del sistema radiotelevisivo pubblico e privato[94], pose la fiducia su un proprio maxiemendamento. A causa del forte disaccordo con la scelta del Governo cinque ministri della sinistra DC[95] decisero dimettersi adducendo come motivazione non solo il merito del provvedimento, ma anche il metodo con cui il Governo intendeva approvarlo. Secondo le opposizioni quel clima di costanti "strappi alle regole" era emblematico di una sostanziale crisi di Governo e, quest'ultimo pur di non dar le dimissioni era disposto a sovvertire le regole e i rapporti interni tra Consiglio dei Ministri e Parlamento[96]. Ad ogni modo, il Presidente Andreotti accettò le dimissioni, provvide al rimpasto di Governo e a far approvare definitivamente la legge il 6

[90] Si veda E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in parlamento,* cit., 809; Per approfondire il contesto politico e culturale si veda A.PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia,* cit., p. 205ss.

[91] Si veda A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., p. 207ss.

[92] "Che l'emendamento non debba essere "estraneo" all'oggetto della discussione, oltre a desumersi, ragionevolmente, dalla stessa natura emendativa della proposta che, in quanto tale, deve avere reale portata modificativa e dunque deve essere strettamente connessa all'oggetto dell'atto cui si riferisce, è espressamente sancito da norme regolamentari: all'art. 89 del regolamento della Camera si legge che «Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano». L'art. 97, co. 1, del regolamento del Senato statuisce che «Sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei alloggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti». Si veda G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia, Contributo allo studio di una prassi illegittima*, cit., p. 36-37

[93] Si veda E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in parlamento*, cit., 810

[94] «L'esigenza di modificare la normativa allora vigente era stata resa necessaria dalla pronuncia di parziale dichiarazione di illegittimità della stessa e dall'impellente esigenza di recepire la direttiva comunitaria 89/552/CE. Il disegno di legge permetteva, però, di fatto, la trasmissione anche in diretta alle emittenti privati, regolarizzando definitivamente la posizione delle reti di Berlusconi». Si veda G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia, Contributo allo studio di una prassi illegittima, cit.,* p. 40

[95] Si trattava di Mino Martinazzoli, Sergio Mattarella, Riccardo Misasi, Calogero Mannino e Carlo Fracanzani

[96] Si veda on. Occhetto (A.C. X legislatura, resoconto stenografico 27 luglio 1990, 67087); Si veda on. Russo (A.C. X legislatura, resoconto stenografico 27 luglio 1990, 67043); Si veda on. Mellini (A.C. X legislatura, resoconto stenografico 27 luglio 1990, 67065)

agosto del 1990. In questi casi, seppure nel 1990 non si verificò una crisi di Governo, la questione di fiducia non fu utilizzata per ricompattare la maggioranza, ma solamente per potersi avvalere dei vantaggi procedurali conseguenti alla sua posizione -cioè la votazione per appello nominale (nel caso del 1988 la regola era ancora il voto segreto), la priorità, inemendabilità ed indivisibilità dell'oggetto- al fine di approvare una legge costituzionalmente necessitata o di stroncare l'ostruzionismo delle minoranze. Durante il periodo che giornalisticamente definito come" prima repubblica" tuttavia, il ricorso alla combinazione maxi-emendamento e questione di fiducia è avvenuto in poche occasioni e il suo utilizzo era giustificato dalla presenza, fino al 1988, di un sistema basato sul voto segreto. La posizione della questione di fiducia obbligava i parlamentari a votare per appello nominale e veniva utilizzata per grandi esigenze di politica governativa. Con la riforma dei regolamenti del 1988, che prevedeva la limitazione drastica del voto segreto, l'introduzione di sistemi di snellimento della discussione parlamentare e di strumenti anti-ostruzionistici, il riconoscimento al Presidente di Assemblea di maggiori poteri in sede di ammissibilità degli emendamenti e di razionalizzazione delle votazioni sugli stessi, si pensava che sarebbe venuta meno l'esigenza di ricorrere alla questione di fiducia, in risposta ai franchi tiratori[97], e ad altre forzature procedurali[98]. Inoltre, il passaggio al sistema elettorale e politico maggioritario ha attribuito all'utilizzo della questione di fiducia nel procedimento legislativo un altro valore. Non si può non considerare che il non troppo celato "potere di ricatto"[99] del Governo sul Parlamento, insito di per sé nell'istituto della questione di fiducia, sia particolarmente accentuato in un sistema politico bipolare e maggioritario: una mancata conferma della fiducia comporterebbe non solo una crisi di Governo, ma presumibilmente anche lo scioglimento delle Camere[100].

Con la riforma del voto segreto, l'incremento degli strumenti anti-ostruzionistici ed il mutato sistema elettorale, si riteneva che il rafforzamento dell'Esecutivo nei confronti delle Camere, per mezzo della posizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti, avrebbe potuto creare un forte contesto di instabilità istituzionale, oltre che di incertezza politica, e che, di conseguenza, lo strumento in questione sarebbe caduto in una sorta di obsolescenza[101]. Tuttavia, la prassi si è evoluta in modo sensibilmente diverso, si registra infatti un aumento esponenziale dell'utilizzo della fiducia sui maxi emendamenti dalla XIII legislatura (1996-2001) ad oggi[102]. Il dato è ancor più allarmante se si analizza anche il corrispondente calo della produzione legislativa, che sembra inversamente proporzionale all'utilizzo

[97] Si veda R. ASTRALDI, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia,* in *Roma economica,* 1953, p. 71ss

[98] Si veda G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario,* cit., p. 791

[99] Si veda N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 96s.

[100] Si veda A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari,* in *Rassegna parlamentare,* 1996, 257 ss.; Si veda P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. II. Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano,* Milano, 1988, p. 277 ss.

[101] Si veda G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., p. 800

[102] Nella XIII legislatura, alla Camera, si ricorre al binomio maxi-emendamento - questione di fiducia per ben 16 volte. Nella successiva legislatura, la XIV l'incremento nel ricorso allo strumento fiduciario diventa ancor più netto: 24 volte alla Camera e 15 al Senato. Nella XV legislatura, sono 14 i maxi-emendamenti approvati con la pposizione della questione di fiducia alla Camera e 13 al Senato 34. Nella XVI legislatura, l'andamento cresce in maniera esponenziale, tenuto conto delle 60 volte in cui si approvano maxiemendamenti con questioni di fiducia alla Camera e 37 al Senato. Nella XVII legislatura, sono 47 le volte in cui si ricorre alla fiducia alla Camera e ben 57 al Senato.

dell'espediente procedurale.[103] Non risulta casuale che a tale decrescita si accompagni un significativo aumento del ricorso alla decretazione d'urgenza. [104] La produzione legislativa dunque risulta diminuita drasticamente, in favore della semplice soluzione maxi-emendamento -questione in determinati procedimenti legislativi che, specialmente negli ultimi anni, sono stati considerati i principali strumenti di attuazione dell'indirizzo politico: le leggi relative a manovre finanziarie e leggi di conversione dei decreti-legge.[105] Non si può far altro che constatare che se prima l'utilizzo della questione di fiducia sul maxiemendamento era un rimedio eccezionale, a partire dagli anni 90 tale meccanismo si è consolidato al punto da funzionare come uno strumento di consolidamento dell'indirizzo politico del Governo esperito con la sola finalità di azzerare il potere di emendamento e di comprimere quanto più possibile la discussione parlamentare[106]. La presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia rappresenta non è altro che la 'tempesta perfetta' del fenomeno della decretazione d'urgenza[107]. È con riguardo a questo profilo che si evidenziano maggiormente le torsioni e le patologie di un sistema che ha consentito che il decreto-legge diventasse lo strumento principale attraverso il quale l'esecutivo tenta di veicolare l'attuazione del proprio programma politico[108].

3. *Le alterazioni prodotte dalla presentazione della questione di fiducia sui maxiemendamenti sul procedimento legislativo e sulla forma di Governo*

La presentazione dei maxiemendamenti produce diverse e preoccupanti alterazioni.

---

[103] Nella XIII legislatura sono state approvate 906 leggi, con una media mensile, dunque, del 14,93.

In quest'arco temporale le questioni di fiducia poste su maxiemendamenti sono state 16 in totale. Nella XIV legislazione sono state approvate 686 leggi, con una media mensile dell'11,64. Al diminuire del numero di leggi aumenta il ricorso al maxi-emendamento: sono ben 39 infatti le questioni di fiducia poste di fronte ai due rami del Parlamento. Ancor più evidente e macroscopico il ricorso all'espediente procedurale con il passaggio alla XV legislatura, svoltasi dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008, in cui in 24 mesi, su 112 leggi approvate, si è ricorso alla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti per l'approvazione di ben 27 progetti di legge. Aumenta dunque del 50 %, rispetto alla media della precedente legislatura, il ricorso all'espediente procedurale in esame. Nella XVI legislatura. Dal 13 aprile 2008 al 14 marzo 2013, vengono approvate 119 leggi, ricorrendo all'apposi-zione della questione di fiducia su maxi-emendamenti per ben 75 volte.

[104] La degenerazione quantitativa dei decreti legge è descritta da A. CELOTTO, *L' «abuso» del decreto-legge*, Padova,1997, p. 245

[105] «Al riguardo, è significativo che il ricorso al combinato maxiemendamento-questione di fiducia interessi, pressoché integralmente, la conversione dei decreti-legge e i provvedimenti della manovra finanziaria. Nel contesto attuale, infatti, gli uni e gli altri veicolano nell'ordinamento le coordinate fondamentali dell'indirizzo politico, rappresentando in pari tempo le principali leve di riforma strutturale del sistema». così D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura, in www.associazionedeicostituzionalisti.it,* 2013*,* 5.; si veda I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la "sua" maggioranza,* in *www.osservatoriodellefonti.it,* 2016, p. 23

[106] Così C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione.*, in *Diritto Pubblico,* 2008, p. 591.

[107] «Arma micidiale […] che annichilisce il Parlamento» la definisce V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova 2010, p. 43.

[108] si veda I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la "sua" maggioranza*, cit., p. 23

È noto che ogni emendamento deve superare un vaglio preventivo di ammissibilità prima di essere sottoposto al voto in Parlamento[109]. Tuttavia, questo controllo risulta difficile da interpretare e da delimitare, soprattutto quando si applica alla nozione di "estraneità per materia", così come configurata dall'art. 89 r. C. e 97 r. S e ai sensi delle circolari presidenziali, sicché il giudizio viene rimesso alla totale discrezionalità della giurisprudenza presidenziale[110].

Benché nei regolamenti parlamentari siano previste altre procedure di vaglio che potrebbero dare maggiori garanzie di coerenza del testo portato all'esame dell'Aula[111], appare evidente un dato. Il peso politico e istituzionale del maxiemendamento risulta infatti determinante nell'influenzare l'esito del vaglio di ammissibilità[112]. Si analizzi specificamente anche il più stringente vaglio di ammissibilità degli emendamenti previsto dai regolamenti parlamentari nelle speciali procedure dell'esame dei disegni di legge della legge finanziaria e di bilancio, e dei disegni di legge di conversione dei decreti legge.

Le regole che impongono una previa istruttoria in Commissione degli emendamenti destinati al voto dell'aula, così come quelle che prevedono un più stringente giudizio di ammissibilità delle proposte di modifica secondo criteri di estraneità per materia (art. 121, co. 5, r. C), e la disciplina speciale applicabile agli emendamenti relativi ai decreti-legge (art. 96-bis, co. 5, Reg. Camera), il cui contenuto dovrebbe essere, per definizione, specifico, omogeneo e coerente con il titolo del provvedimento, condividono tutte un medesimo limite strutturale: l'«immunità» politica nei confronti delle più severe regole procedurali ivi previste, riconosciuta agli emendamenti di Governo e Commissione presentati in deroga alla scadenza ordinaria. Il *vulnus* non è dunque da rinvenirsi nella sola natura flessibile delle regole del diritto parlamentare[113]. Occorre considerare diversi elementi: innanzitutto, i tempi ristretti tra la presentazione e la votazione del maxiemendamento; poi, il suo peso istituzionale e la rilevanza politica; la natura di regola eterogenea di tale testo; l'uso ricorrente della questione di fiducia, che incide sull'equilibrio procedurale e politico del processo legislativo; l'esistenza di una prassi parlamentare sufficientemente consolidata nel senso della proponibilità.

Alla luce dei suddetti elementi è da considerarsi evidente che i margini politico-istituzionali di intervento del vaglio presidenziale di ammissibilità sui maxi-emendamenti governativi risultano decisamente limitati. Spesso il maxiemendamento viene presentato dal Governo o dalla Commissione in deroga alla scadenza per la presentazione degli emendamenti, e poiché si caratterizza per la disomogeneità delle proprie disposizioni, spesso

---

[109] Sono infatti improponibili o inammissibili gli emendamenti relativi ad argomenti formulati con frasi sconvenienti, affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero preclusi da precedenti deliberazioni.

[110] Così E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in Parlamento,* cit., p. 820

[111] Ad esempio l'art. 86 r. C. nella parte che introduce la regola della previa presentazione degli emendamenti in Commissione, in forza della quale gli emendamenti possono essere presentati in Aula solo se fanno riferimento alla materia già delibata in sede referente

[112] Così E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p.820

[113] Così E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in Parlamento,* cit., p. 821; cfr. sul punto G. PISTORIO, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia, contributo allo studio di una prassi illegittima,* cit., 119ss. «Tuttavia, nonostante la contrarietà a diverse regole procedurali, i maxi-emendamenti superano il vaglio di ammissibilità presidenziale vuoi, sul piano sostanziale, in virtù dell'importanza politica che assumono, vuoi, sul piano formale, a fronte della intrinseca flessibilità delle norme regolamentari e, dunque, del più volte consentito regime derogatorio rispetto alle procedure ordinarie».

altera di per sé la modalità di votazione degli emendamenti[114]. Inoltre, la sua presentazione, determina un annullamento del potere di emendamento: questo infatti è un potere che nasce con il preciso scopo di approvare una modifica all'esame parlamentare[115], a differenza del maxiemendamento, che anche se formalmente riferito ad un solo articolo, incide su tutti gli aspetti del disegno di legge, spesso stravolgendone radicalmente l'impianto normativo. La votazione degli emendamenti infatti dovrebbe avvenire secondo criteri sostanziali volti a consentire al collegio decidente «*la massima possibilità di esprimersi*»[116]. Normalmente gli emendamenti vengono votati a partire da quello più diverso rispetto al testo in discussione per poi arrivare ad analizzare quelli più simili alla proposta iniziale. Inoltre, le diverse norme finalizzate a garantire l'economia procedurale delle votazioni prevedono (come l'art. 85, co. 8, r.C. sulle «*votazioni a scalare*» e sulle cosiddette «*votazione per principi*») che, attraverso l'ordine delle votazioni, la soluzione finale accolta dall'Assemblea sia il frutto di un esame volto a cogliere le innumerevoli sfumature presenti tra le diverse possibili forme di intervento

[114] Molteplici le norme del diritto parlamentare relative all'ordine di votazione degli emendamenti. Qualora venga presentato un solo emendamento, occorre distinguere in base alla natura della proposta emendativa. Se l'emendamento è sostitutivo o aggiuntivo, si procede al voto. Se invece si tratta di un emendamento soppressivo dell'intero articolo, è il mantenimento dell'articolo ad essere messo in votazione. Per l'approvazione è necessario il raggiungimento della maggioranza semplice, qualora fosse messo ai voti l'emendamento, in caso di parità, si avrebbe la reiezione della proposta emendativa e quindi il mantenimento dell'articolo, sul quale però in effetti non si sarebbe formata una effettiva volontà approvativa, essendo diverso l'oggetto della votazione. Ecco allora che per maggiore chiarezza, oggetto del voto è il mantenimento dell'articolo, con la conseguenza che, in caso di parità, quest'ultimo sarà respinto verrà approvato l'emendamento soppressivo. Qualora invece vengano presentati più emendamenti, l'ordine di votazione varia in base alla natura sostanziale degli emendamenti. Si comincia, dunque, da quelli che più si allontanano dal testo in discussione fino ad arrivare a quelli che più si avvicinano alla proposta originaria. Pertanto, il Presidente, al fine di evitare dilazioni ostruzionistiche, mette in votazione prima gli emendamenti soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi i modificativi e gli aggiuntivi, secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono al testo, riprendendo lo schema classico individuato da J. BENTHAM, *Parlamentary Pratice, trad. it. La tattica parlamentare, in Biblioteca di scienze politiche. Scelta delle collezioni più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche*, a cura di A. BRUNIALTI, vol. IV, tomo II, Torino, 1888, p. 808 ss. Quanto all'ordine da seguire in caso di emendamenti divisivi, riunitivi e traspositivi, è buona regola che si proceda dalle questioni logicamente più complesse a quelle più semplici. A tali regoli, però, si aggiunge, una clausola di flessibilità di indubbio rilievo: sia alla Camera che al Senato, è prevista la possibilità di introdurre variazioni significative a siffatto ordine, qualora il Presidente lo ritenga opportuno «*ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stess*e» (art. 102, comma 4, del Regolamento del Senato, art. 85, comma 8, del Regolamento della Camera).

[115] Il termine emendamento deriva dal sostantivo latino mendum, vale a dire errore, sbaglio, difetto. Il prefisso "e" ne capovolge il significato e dunque per emendamento si intende, nel linguaggio corrente, l'atto o il risultato del togliere le mende, ovvero, modifica, variazione, miglioramento (G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa,* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 5, Seminario 1994*, Torino, 1995, p. 213 ss.). In diritto pubblico, il termine «emendamento seminario ulivato nella legislazione e nei regolamenti delle Camere per indicare una modifica, accessoria e parziale, all'oggetto sottoposto all'esame e all'approvazione del Parlamento o di un altro corpo collegiale. Se è vero che l'oggetto può essere un ordine del giorno, una mozione, una risoluzione, è indubbio che l'emendamento per antonomasia è la proposta di modifica relativa ad un disegno di legge». Di tale avviso, già F.P. CONTUZZI, Voce *Emendamento, in Digesto italiano*, X, Torino, 1895-1898, p. 344 ss., ove si definisce l'emendamento come una «*proposta di correzione, aggiunzione o trasformazione ad un'altra proposta di cui si discute dia. nanzi ad un'assemblea (...) per migliorare il progetto originario*». Analogamente, E. SPAGNA MUSSO, Voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., p. 828, secondo il quale «*il termine emendamento significa eliminazione delle "mende" e quindi emendare equivale a correggere, cioè a effettuare una modifica che ha il valore positivo di una correzione*». Si vedano anche L. PALADIN, *Voce Emendamento*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Torino, 1960, p. 510; A. AMATUCCI, Voce *Emendamento*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma, 1989, p. 1 ss. che riprendendo la definizione riportata dal *Dizionario Enciclopedico italiano*, Roma, 1956, definiva il termine emendamento come «l'atto o il risultato dell'emendare, vale a dire di togliere via le mende, le imperfezioni, i difetti»

[116] Così G.F. CIAURRO, *Il ruolo del governo nel procedimento di formazione delle leggi,* in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 1996, p. 826

e quindi servono a valutare il livello di normazione più adeguato al caso di specie[117]. Non solo: nei regolamenti vengono anche disciplinati ulteriori meccanismi di votazione, volti, in ultima istanza, a garantire la libera esplicazione del potere di emendamento quale forma di manifestazione di un indirizzo politico che può essere di varia natura (di maggioranza o di opposizione; di totale rigetto o di parziale correzione dell'indirizzo governativo). Specialmente gli artt. 79, co. 10, r. C. e 85-bis r. C., la cui *ratio* è quella di consentire che, anche in caso di ricorso alla votazione per principi, sia comunque posto in votazione un numero minimo di proposte di modifica per ciascun gruppo parlamentare. Si evidenzia dunque che il carattere non univoco ed il contenuto non omogeneo del maxiemendamento determinano una menomazione degli obblighi procedurali e sostanziali concernenti la votazione degli emendamenti contemplati dai regolamenti parlamentari.

Siffatte proposte, contenutisticamente molto distanti dal testo in discussione, generalmente, vengono poste in votazione prima di tutti gli altri emendamenti sostitutivi o aggiuntivi, causando l'assorbimento o la preclusione delle proposte alternative di voto[118]. A fronte di queste considerazioni emerge che ad essere messa in discussione è la libertà decisionale delle Camere, non solo con riguardo ai contenuti, ma anche con riferimento alla programmazione dei loro stessi lavori che ormai pare che si determini in base alle incursioni del Governo. Se oltre a quanto sopra riportato si considera che, nella prassi odierna, al maxiemendamento presentato dal Governo si aggiunge sempre la posizione della questione di fiducia, risulta evidente che le più significative e preoccupanti alterazioni derivino da quest'ultima. Vengono infatti totalmente modificati gli equilibri politici e istituzionali tra Parlamento e Governo[119]. Posto che non è stato sempre pacifico che le peculiarità procedurali delle mozioni di fiducia e di sfiducia si applicassero anche alla questione di fiducia [120], la

---

[117] Così E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p. 822 ss.

[118] *Ibidem*

[119] Tra i primi a evidenziare siffatte conseguenze derivanti dalla posizione della questione di fiducia, cfr. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione, in Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, p. 39 ss., ora in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1970, p. 250 ss.; G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e al-tribuzioni dell'esecutivo*, in *Diritto e società*, 1981, 147 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 217 s.

[120] Secondo l'on. LACONI, soltanto le mozioni di cui all'art. 94 Cost., giustificherebbero le particolari solennità procedurali (A.C., I legislatura, resoconto che: stenografico, 3 marzo 1951, 26801). Più approfonditamente, sui dibattiti che hanno portato all'estensione di tali conseguenze procedurali alla questione di fiducia:

M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit, p. 217 5

N. LUPO, *Emendamenti, maxi emendamenti e questione di fiducia nell'epoca ell maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO- N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto Parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 84 ss.; Sulle perplessità derivanti dall'estensione non integrale, peraltro, delle conseguenze procedurali delle mozioni alla questione di fiducia, cfr. G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario, cit., 805 s., specialmente* nota 57, ove l'A. rileva, con non poche riserve, che né la motivazione, né la tempistica prescritta dal dettato costituzionale all'art. 94 Cost., vengono estese alla questione di fiducia e sottolinea, anzi, le palesi differenze, in proposito, tra le due Assemblee, tali per cui «mentre alla Camera, a seguito della posizione della questione di fiducia, ogni attività inerente al rapporto con il Governo è sospesa salvo diverso accordo tra i gruppi (anche in Commissione), l'altro ramo del Parlamento non "risente" in alcun modo di tale "sospensione"». Decisamente favorevole ad estendere, nella disciplina della questione di fiducia, gli altri due requisiti che, oltre alla votazione per appello nominale, caratterizzano la mozione di sfiducia ex art. 94 Cost., vale a dire l'obbligo di motivazione e il termine dilatorio di tre giorni prima della discussione, è C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, cit., p. 631 ss., secondo il quale siffatta proposta - ricalcando in parte, peraltro, la tesi formulata da M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare, in Enciclopedia del Diritto*, XVII, Milano, 1968, p. 388 ss. - potrebbe configurarsi quale «proposta di razionalizzazione» che consente di «restituire alla questione di fiducia quella connessione specifica e significativa con il rapporto fiduciario e con l'indirizzo politico, che ne è alla base, che sembra

connessione tra quest'ultima ed il testo posto in votazione, con la regola della priorità della votazione fiduciaria consente un voto tempestivo sul maxi-emendamento di proposta governativa. Il testo, presentato in deroga al termine, causa la modifica immediata dell'ordine di discussione e votazione. La posizione della questione di fiducia determina anche l'inemendabilità e l'indivisibilità del testo oggetto di verifica, ed in virtù della doppia efficacia della votazione fiduciaria gli emendamenti sul testo non sono ammissibili. L'approvazione avviene con un'unica delibera, anche se con un numero elevatissimo di commi escludendo la votazione per parti separate, in modo tale da non consentire la formazione di un testo omogeneo. L'indivisibilità dell'oggetto favorisce quindi, indubbiamente, la «*dilatazione dimensionale dei maxi-emendamenti*»[121]. Questo binomio e le sue conseguenze procedurali dunque determinano la mortificazione del potere di emendamento, limitando e quasi azzerando la dialettica politica, la valutazione e l'analisi di soluzione alternative. Ne risulta snaturato il ruolo dialogico dell'emendamento nell'ambito della discussione parlamentare[122], mentre la libertà del parlamentare viene coartata dalla necessità di dover votare un testo pieno di disposizioni disomogenee tra loro senza neanche poter chiedere la votazione per parti separate[123].

Tutto ciò avviene nonostante il potere di emendamento trovi fondamento in numerose disposizioni della Costituzione. Innanzitutto, nell'art. 72, comma 1, Cost., che prevede l'esame del disegno di legge da parte della Commissione e successivamente dell'Aula, articolo per articolo, implicando quindi la possibilità di modificarne il contenuto. Inoltre, anche l'art. 70 Cost., che attribuisce alle due Camere l'esercizio della funzione legislativa, può essere interpretato come comprensivo del potere di emendamento, inteso come strumento essenziale per l'effettivo esercizio della funzione legislativa. Riferimenti impliciti al potere di emendamento, sia nella forma del diritto di proporre modifiche, sia di votarle, possono inoltre essere rintracciati negli artt. 71, 81 e 94, dove si presuppone un'attività parlamentare dinamica e partecipata, comprensiva anche della possibilità di incidere attivamente sui testi normativi[124].

---

definitivamente persa nei casi di fiducia meramente "tecnica"». Se da un lato appaiono indiscutibili gli effetti positivi ascrivibili a siffatta proposta, in termini di «un maggior controllo e un minor (ab)uso», dubbi e perplessità vengono manifestati con riguardo alla «difficile attuazione pratica» della stessa, posto che, soprattutto con la motivazione, sorgerebbe il problema della sua ammissibilità» e dell'individuazione dell'organo competente a verificare e controllare l'adeguatezza della stessa; d'altra parte, come efficacemente rilevato dal Presidente Cossiga nel 1985 «La posizione della questione di fiducia da parte del Governo non è soggetta a sindacato alcuno, né di carattere politico, né di carattere regolamentare» (A. RIZZA, Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia, in www.rivistadic.it, 2016,10). Propensi ad un allineamento della disciplina costituzionale sulle mozioni alla Questione di fiducia, M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 388 ss.; G. RIZZA, *La questione di fiducia*, in *Studi in onore di Antonio Amortb*, Il, Milano, 1982, p. 154 ss. Di diverso avviso, invece, tenuto conto del differente ruolo rivestito dalla questione di fiducia nelle dinamiche del rapporto tra Governo e Parlamento, M. VILLONE, Art 94, in *Commentario alla Costituzione,* a cura di G. BRANCA- A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994, p. 299

[121] Si veda G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 279

[122]Si veda F.P. CONTUZZI, *Voce Emendamento*, cit., p. 344 ss., qualificava l'emendamento come una «proposta di correzione, aggiunzione o trasformazione (...) per migliorare il progetto originario». Analogamente, cfr. E. SPAGNA MUSSO, Voce *Emendamento,* cit., p. 828, secondo il quale «*il termine emendamento significa (...) effettuare una modifica che ha il valore positivo di una correzione*». A. AMATUCCI, *Voce Emendamento*, cit., p. 1, faceva propria la definizione di emendamento come «*l'atto o il risultato dell'emendare, vale a dire di togliere via le mende, le imperfezioni, i difetti*».

[123] Così C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., p. 601.

[124] E. SPAGNA MUSSO, *Voce Emendamento,* cit., p. 828; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 203; A. CERRI*, Dal contrattualismo al principio di maggioranza: approccio giuridico ed*

L' abuso della questione di fiducia modifica, infine, il procedimento di conversione dei decreti legge nei quali, consistendo il d.d.l. di conversione in un unico articolo, si produce un totale annichilimento della potestà emendativa delle Camere.

Se poi, a tale prassi viene associata la pratica dei maxi-emendamenti «innovativi», appare evidente che, in questi casi, la procedura di conversione dei decreti legge e le conseguenze procedurali della questione di fiducia perdono le proprie ragioni fondanti, diventando strumenti di prevaricazione del Governo sulle Camere, di elusione delle norme costituzionali sulla formazione delle leggi e di espropriazione di essenziali prerogative parlamentari inerenti alla funzione legislativa, concretizzando un'eterogenesi dei fini[125].

Il voto in blocco così configurato lede sensibilmente i principi costituzionali sottesi alla formazione del procedimento legislativo, soprattutto con riguardo all'art 72 della Costituzione. La non casuale scelta di una norma "a maglie larghe" fu presa per esaltare e tutelare l'autonomia parlamentare, assicurando ai regolamenti parlamentari un livello insindacabile di discrezionalità con lo scopo di garantire la libertà nei fini del procedimento legislativo e di assicurare un'efficace ponderazione delle scelte nella dialettica e nel contraddittorio. L'art 72 co. 1 della Costituzione prevede che «*Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale*». La volontà del costituente in siffatta disposizione era chiaramente quella di articolare il procedimento legislativo in fasi non eliminabili all'interno del Parlamento, rendendo indefettibile l'esame svolto dalla Commissione e poi dall' Assemblea; la finalità era dunque quella di far sì che il Parlamento non fosse un mero ratificatore di decisioni da altri prese. L'istruttoria in Commissione svolge una funzione di «*filtro politico preliminare*», con lo scopo di selezionare la «*materia del legiferare*», prendere possesso di tutte le informazioni necessarie, discutere ed emendare, eventualmente, l'atto di iniziativa, in base alle risultanze della discussione, votare e presentare il progetto in Aula dove si svolge un'approfondita discussione generale e vengono proposti emendamenti e subemendamenti, in entrambe le camere[126]. Appare evidente che il ricorso al binomio in esame pregiudichi il corretto

---

approccio economico-matematico al processo politico, in Riv. trim. dir. pubbl., 1996, p. 631; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 53 ss. Che lo considera, per questa ragione, un potere chiaramente presupposto dalla Costituzione, pur non essendo da essa espressamente disciplinato né menzionato.

[125] Così C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., p. 603

[126] Il lavoro delle Commissioni non può ridursi «a quello esclusivamente tecnico di preparazione dell'esame e approvazione dei singoli disegni di legge da parte dell'assemblea», ma consiste in «una sostanziale rielaborazione dei testi», funzionale, peraltro, al rispetto del principio della pari efficacia formale dell'iniziativa legislativa. L'istruttoria deve essere completa, coerente e omogenea: completa per valutare l'adeguatezza dei mezzi rispetto agli obiettivi; coerente per evitare emendamenti estranei alla finalità dell'atto; omogenea per garantire conformità alla Costituzione, all'UE e alle autonomie locali. Per assicurare l'efficacia del testo da presentare in Aula, è fondamentale il coinvolgimento delle Commissioni competenti e una tempistica che garantisca decisioni certe e un dibattito adeguato alla complessità del tema. La discussione generale o sulle linee generali in Assemblea è il momento in cui il testo frutto dell'attività delle Commissioni viene discusso e modificato con emendamenti e sub-emendamenti, si svolge dunque una riflessione sul mantenimento o meno del progetto di legge licenziato dalla Commissione. Anche in questo caso è evidente l'idea del costituente di attribuire ai singoli parlamentari e alle Camere il ruolo fondamentale di determinazione dell'indirizzo politico. Sono la dialettica parlamentare e la piena libertà di espressione dei parlamentari, in entrambi i rami dell'organo legislativo, che determinano il raggiungimento di una legge figlia di più esigenze di più orientamenti politici, anche se, quest'ultimi contrapposti. L'art 72 in tal senso esprime un carattere fondante del nostro parlamentarismo, la ricerca del compromesso tramite il confronto dialettico è il metodo più adeguato per determinare la formazione della volontà collettiva, e, in questa logica, il potere di emendamento è centrale. Pur non essendo

svolgimento del procedimento legislativo, sia nel ruolo delle Commissioni che nel ruolo delle Camere, e la liberta attività dei singoli parlamentari. La proposizione del maxi-emendamento infatti limita totalmente la funzione della Commissione. La posizione della questione di fiducia su un maxiemendamento può ridurre drasticamente tutti i tempi dell'istruttoria in Commissione, mentre, se invece il maxiemendamento presentato in Aula è innovativo[127] il lavoro della Commissione viene di fatto eliminato.

L'apice dell'ampliamento del potere esecutivo, e della correlata espropriazione della competenza primaria delle Commissioni, si tocca quando, all'indomani dell'esame svolto dalla Camera intervenuta per prima, il Governo pone direttamente la questione di fiducia sul medesimo testo anche nella seconda Camera, precludendo ogni ulteriore margine di discussione parlamentare[128].

Nel caso del maxi-emendamento conservativo invece, il testo prodotto dalle Commissioni competenti in sede referente viene accorpato in un unico emendamento su cui viene posta la fiducia. In questi frequenti casi, il maxiemendamento è un'espediente tecnico utilizzato per porre la fiducia sui decreti legge[129], tanto che il Dipartimento dei rapporti con il parlamento lo considerava[130] non come un emendamento governativo, bensì come il "vettore fotografico" che rende possibile la confluenza del testo di innumerevoli contenuti, alcuni dei quali non sempre apprezzati dal Governo[131].

Alla Camera dei deputati infatti, siccome il maxi-emendamento è caduto in desuetudine nelle ultime legislature, la questione di fiducia viene posta in relazione all'approvazione dell'articolo unico della legge di conversione, così come risultante dalle modifiche eventualmente apportate in sede di Commissione referente.

Invece, al Senato della Repubblica la pratica del maxiemendamento come strumento per assemblare il testo legislativo, è costantemente utilizzata quando il Governo intende porre la questione di fiducia. Il tal caso, in effetti, il Governo presenta in Aula un emendamento per inglobare in un unico articolo tutte le disposizioni della legge in esame o, nel caso dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge, tutto il testo contenuto dei diversi emendamenti che il Governo intende far approvare[132]. La diversità procedurale che emerge tra le due camere trova il suo fondamento nella diversa organizzazione del procedimento legislativo e nel rapporto tra Commissione referente e aula. Nella Camera dei deputati, infatti, il testo che giunge in Assemblea è un testo presumibilmente diverso da quello del disegno di

---

espressamente disciplinato in Costituzione, ragioni di ordine storico-istituzionale e logico-positivo fugano ogni dubbio sulla configurazione di un fondamento costituzionale di siffatto potere.

[127] Sulla distinzione tra innovativo e conservativo: «maxi-emendamenti " conservativi", volti cioè a racchiudere in un'unica proposta di modifica l'intero provvedimento come approvato dalla Commissione, e maxi-emendamenti "innovativi" che modificano in maniera sostanziale il provvedimento, spesso introducendo anche discipline del tutto nuove, prive di una stretta coerenza con la "materia" del progetto di legge in discussione» si veda E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in Parlamento,* cit., p. 808.

[128] Si veda R. DI CESARE, *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, cit., p. 78 ss

[129] Si veda V. DI PORTO, *La problematica prassi dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione, Il Filangeri,* 2017, p. 113.

[130] Si veda G. SAVINI, *L'attività legislativa tra parlamento e Governo continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, 2014

[131]Si veda, V. DI PORTO, *La problematica prassi dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione,* p.113

[132] Si veda L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, pp.74 ss

legge originario, perché già contiene le modifiche apportate in Commissione. Al Senato, al contrario, proprio in relazione al disegno di legge di conversione di un decreto legge, il Regolamento prevede che «Gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea»», con la conseguenza che le modifiche proposte dalla Commissione, per entrare a far parte eventualmente del testo di legge, devono essere riapprovate dall'Aula[133].

E per questa ragione che il Governo, quando è intenzionato a porre la questione di fiducia, presenta un maxiemendamento in Assemblea.

La prassi in questione attribuisce un ruolo di rilievo alle Commissioni parlamentari, che, pur avendo formalmente una funzione referente, svolgono un'attività sostanzialmente redigente, a scapito del *Plenum* e degli altri deputati, i quali finiscono per limitarsi a ratificare il lavoro svolto in Commissione[134]. Ciò avviene nell'ambito del procedimento di conversione dei decreti-legge, per il quale i regolamenti di Camera e Senato prevedono teoricamente una riserva d'Assemblea, escludendo quindi un procedimento legislativo decentrato[135](né deliberante, né redigente) . In entrambi i casi infatti il testo delibato dalla commissione è inemendabile, ma in un caso la Costituzione, con talune garanzie, permette un procedimento decentrato, nell'altro caso, invece, sono la prassi ed i Regolamenti ad impedire la discussione e la votazione degli emendamenti. Da un lato, la limitazione del ruolo del plenum può essere bilanciata da forti garanzie per le minoranze, che impongono un accordo tra le forze politiche. Dall'altro, quando il Governo e la maggioranza producono unilateralmente un testo, su cui viene posta la fiducia senza un reale coinvolgimento della Commissione e dell'Assemblea, si ottiene lo stesso effetto: la compressione del ruolo del *plenum*[136].

Ciò avviene nella Camera che interviene per prima, in quella che interviene per seconda viene direttamente posta la questione di fiducia sul testo, causando una forte distorsione della prassi rispetto alla logica del bicameralismo perfetto. In entrambi i casi descritti è altissimo il rischio che si profili un «*monocameralismo di fatto*»[137]. O addirittura, nel caso in cui vi sia una eccessiva dilatazione dei tempi per ragioni istruttorie degli emendamenti del Governo in Commissione , potrebbe profilarsi un «*monosedismo di fatto*»[138], quella prassi per cui i lavori non si svolgono in una camera, bensì presso una sola sede di esame all'interno di quella camera: la commissione. Sull'approfondimento di questi ultimi due concetti si rinvia ad un altro contributo. Nel caso dei maxiemendamenti, l'aggiramento della disciplina costituzionale determina un pregiudizio al principio di legalità che affonda le proprie radici democratiche nelle forme garantiste del procedimento legislativo[139], forme manifestamente non rispettate. Infine, sulla base delle considerazioni svolte, non si può che constatare che il ruolo *Dominus*

---

[133] Art 78 Reg. Senato

[134] Si veda V. DI PORTO, *La problematica prassi dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 114.

[135] Art.96-bis Reg. Cam. e artt. 35 e 36 Reg. Sen.

[136] Si veda L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, pp. 81 ss

[137] Sul punto si veda N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 11. ; cfr. A. RUGGERI, *In tema di norme intruse e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei sui possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 20, riprendendo l'espressione di L. Violante.

[138] Si veda P. BONINI, *Il decreto-legge in parlamento, questioni aperte e spunti di riflessione,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p.70

[139] Si veda C.F FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia,* cit., p.601

del procedimento legislativo è saldamente in mano all'Esecutivo che attraverso quest'"arma micidiale"[140], è riuscito a modificare gli assetti della forma di governo e l'equilibrio tra i poteri erodendo progressivamente il ruolo del parlamento nella produzione legislativa[141].

4. *La giurisprudenza costituzionale in materia*

L'affermazione della prassi in oggetto, come ricostruito, ha suscitato una reazione unanime della dottrina che ne ha evidenziato i profili più problematici e la sua natura "indecorosa e spudorata"[142]. A dispetto dell'unanime critica da parte della dottrina, la Corte costituzionale ha mostrato un atteggiamento inizialmente improntato a cautela, finendo per generare, sul piano interpretativo, una sorta di relativizzazione della precettività dell'art 72 della Costituzione[143]. In via preliminare, risulta opportuno soffermarsi sul quadro normativo costituzionale che disciplina la conversione dei decreti-legge, l'art 77 Cost. sul punto è silente, salvo quanto previsto nei commi secondo e terzo, a norma dei quali: «*quando il Governo adotta provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni*»; e, se questi non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione, perdono efficacia sin dall'inizio. Tuttavia, ciò non è sufficiente per far venir meno le fasi essenziali del procedimento legislativo ex art 72 Cost., infatti entrambi i Regolamenti parlamentari, piuttosto che prevedere un procedimento *ad hoc* per la conversone dei decreti-legge, hanno adattato il procedimento legislativo ordinario, in modo tale che la conversione in legge avvenisse entro il termine costituzionalmente previsto[144]. Su tale sfondo normativo si innesta la prima, significativa, pronuncia della Corte costituzionale, infatti, la giurisprudenza costituzionale in materia inizia con la sentenza n.391 del 1995, con la quale la Corte si sofferma sulla prassi della posizione della questione di fiducia sul testo di un disegno di legge di conversione licenziato dalla commissione in sede referente. Il giudice *a quo* aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale con riguardo alla posizione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge avrebbe per l'appunto impedito la specifica discussione e la approvazione «*articolo per articolo*» di cui all'art. 72, 1° comma, della Costituzione. La Corte rigetta la questione sostenendo che sia il procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sia quello relativo alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti devono essere ricondotti ai c.d. procedimenti speciali di cui al 2° comma dell'art. 72, e che per essi opera un rinvio ai regolamenti parlamentari che, in quanto tali, sempre secondo la Corte, sono da ritenersi esclusi dalla applicazione di quanto previsto

[140] Così V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi,* in N. LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 43.

[141] Così E. CHELI*, Politica delle fonti e ruolo del Parlamento,* in L. DUILO (a cura di) *Politica della legislazione, oltre la crisi,* Bologna, 2013, p. 299

[142] Si veda G.U. RESCIGNO, Bologna, 1998, *L'atto normativo*, p. 139 ss.

[143] Così G. PICCIRILLI, *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento,* in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza ed opposizione,* Roma, p. 281 e 376

[144] Cfr I. G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in www.forumcostituzionale.it , p. 17

dal 1° comma. Nel caso di specie, la Corte conclude affermando che l'approvazione da parte della Camera si è conformata a quanto previsto dal Regolamento per entrambi i procedimenti, e che dunque nessun vizio era ravvisabile. Inoltre, la Corte ha sottolineato anche come, pur essendo mancato in aula un voto separato sulla disposizione 'intrusa', questa abbia comunque potuto formare, ai sensi di quanto previsto dal Regolamento, oggetto di discussione, anche se non di voto separato; sicché anche sotto questo profilo le doglianze del giudice remittente sono state disattese.[145] Questa impostazione ermeneutica sarà successivamente consolidata dalla Corte, nonostante le riserve espresse in dottrina. Invero, la pronuncia del 1995 è stata più volte richiamata dal Giudice delle leggi: nella sentenza n.148 del 1999, relativa ad alcune norme del provvedimento già oggetto della pronuncia della sentenza n.391 1995, e nella sentenza n.237 del 2013.

Quest'ultima riguardava la presunta incostituzionalità di alcune norme di delega inserite con un maxi-emendamento innovativo presentato al Senato e su cui il Governo aveva posto la fiducia, poi reiterata alla Camera. Nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione in questione era stato fortemente stigmatizzato l'inserimento nella legge di conversione delle disposizioni aventi carattere sostanziale o contenenti deleghe, poiché avrebbero ingenererato delle distorsioni nel procedimento di conversione, che sarebbe stato aperto a scopi ultronei rispetto a quelli derivanti dalla sua naturale *ratio*[146]. Tale parere ribadiva un orientamento restrittivo maturato dopo la sentenza n. 22 del 2012 e fondato sui limiti di contenuto fissati dalla legge n. 400 del 1988. Ciononostante la Corte costituzionale ha adottato un approccio più prudente e meno rigoroso. Il Giudice Costituzionale infatti, nell'esaminare disposizioni di delega inserite nella legge di conversione del decreto-legge, ha ritenuto che gli articoli contenenti la delega legislativa sono disposizioni di legge del tutto autonome rispetto ai decreti-legge, affermando quindi che la legge ha un duplice conteuto: uno di conversione del decreto-legge con le modificazioni riportate in allegato alla legge, adottato in base alla previsione dell'art. 77. terzo comma, della Costituzione; l'altro di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione. Il Parlamento dunque può esercitare la propria potestà legislativa nell'approvare la legge di conversione aggiungendo contenuti normativi ulteriori, fermo restando il limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto ed allo scopo[147].

Con riguardo alla prassi in oggetto, di fronte alle doglianze dei giudici *a quibus*[148], la Corte richiama il principio della insindacabilità degli "*interna corporis acta"* nella sua accezione più rigida, facendo esplicitamente riferimento alle pronunce n.9 del 1959 e n.78 del 1984, per avallare la pratica del ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia; inoltre fa

[145] Cfr. la nota a sentenza di G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1995, 4493 ss., spec. p. 4501 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 78 ss.

[146] Cfr I. G. VELTRI in *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in www.forumcostituzionale.it , p. 22-23

[147] Si veda V. DI PORTO, La "problematica prassi dei masi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione, cit., p.108ss

[148] Questi evidenziavano come le norme impugnate fossero state adottate in violazione dell'art.72, 1° comma, Cost., sia per la mancata effettuazione dell'esame in sede referente in commissione (si trattava di norme introdotte con un maxi-emendamento innovativo), sia per l'assenza di una specifica discussione e votazione «*articolo per articolo*»

nuovamente riferimento alla "riserva di regolamento" della precedente giurisprudenza[149]. La Corte risolve sul piano puramente formale ogni dubbio di costituzionalità affermando che *«nel caso in esame [...] il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione» fa sì che «[risultino] salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa»*, non è dunque ravvisabile alcuna lesione delle norme procedurali fissate nell'art.72 Cost. Con riguardo alla assenza di una specifica discussione e votazione «*articolo per articolo*» conseguente alla posizione della questione di fiducia, la Corte ribadisce che, poiché la procedura seguita è quella prevista dal Regolamento per il caso della posizione della questione di fiducia (e qui la Corte cita l'art.116, 2° comma, r. C.), il disposto costituzionale risulta senz'altro soddisfatto, rigettando anche in questo caso la questione. Eppure, un indubbio segno di attenzione al rispetto del dettato costituzionale pareva invece essere stato manifestato dal Giudice delle leggi quando ha affermato che il rispetto dei regolamenti non è di per sé sufficiente quando il procedimento che questi prevedono è da considerarsi derogatorio rispetto alla disciplina generale della Costituzione, e qualora siffatta eventuale deroga non risponda a esigenze di livello costituzionale. Tale principio è affermato dalla pronuncia n. 22 del 2012, la quale richiama la sentenza n. 9 del 1959, che aveva subito una sorta di *deminutio* con la senteza n. 391 del 1995[150].

Posto infatti che «la Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari», il giudice costituzionale osserva che «il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come (...) già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale (la Corte) ha stabilito la propria "competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

Un approccio, dunque, invertito rispetto alla precedente giurisprudenza del '95: la conformità a Costituzione non è garantita ex se dal rispetto delle norme regolamentari, ma le norme medesime sono sindacabili in sede di giurisdizione costituzionale, nella misura in cui ripetono prescrizioni costituzionali e nel caso in cui siano di dubbia legittimità circa tali prescrizioni. Bisogna comunque riscontrare che l'oggetto dell'esame della Corte consisteva nell'applicazione dei Regolamenti alla luce della Costituzione, con riguardo al procedimento di conversione dei decreti legge. Tuttavia, nulla esclude che siffatta pronuncia possa avere una portata più generale, poiché, nel caso in cui la prescrittività delle norme sul procedimento venga elusa, quando le Camere utilizzano maldestramente il procedimento di conversione, la stessa risulta ugualmente pregiudicata ogniqualvolta le Camere conformano il procedimento "ordinario", lo conformano in termini sostanzialmente equivalenti a quello di conversione: fissando termini troppo brevi, sostituendo al testo uscito (o non ancora uscito) dalla Commissione emendamenti interamente sostitutivi del Governo, e sottoponendo al voto in

[149] Cfr. Si dichiara profondamente contrario alle decisioni della Corte , A. LO CALZO *La Corte torna sulla materia dei decreti-legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *www.giurcost.org*, 31 marzo 2014, p. 19

[150] Così *I. G. Veltri, Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di incostituzionalità*, cit., p. 21

forma compassata articoli che dovrebbero essere votati separatamente[151]. Sulla scorta di quanto affermato dalla Corte, è stata anche ipotizzata la possibilità che essa eserciti un sindacato sui vizi formali delle leggi, qualora il relativo procedimento non risulti conforme a quanto sancito dall'art. 72 della Costituzione[152]. È con la sentenza n. 32 del 2014 che si avverte una prima, seppur timida, inversione di tendenza nell'approccio della Corte sulla questione del ricorso ai maxiemendamenti con la questione di fiducia. Il giudice delle leggi pur evidenziando i profili distorsivi della prassi in analisi, non ne dichiara l'illegittimità costituzionale. La Corte dichiara l'incostituzionalità di due disposizioni inserite nel corso del procedimento di conversione, in quanto manifestamente estranee rispetto ai contenuti ed alle finalità del decreto-legge. La pronuncia rientra nel filone di sentenze attraverso cui la Corte ha stabilito che il Parlamento può introdurre disposizioni aggiuntive che amplino il contenuto normativo del decreto legge nella legge di conversione purché venga preservata l'omogeneità complessiva, rispetto all'oggetto o allo scopo, dell'atto normativo[153]. Inoltre, nell'affermare il vincolo di omogeneità tra legge di conversione e decreto legge[154], come era già stato fatto dalla n. 22 del 2012, la Corte richiama un parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati[155]. Nel parere si segnalava che il contenuto eterogeneo del disegno di legge di conversione era stato fortemente accentuato a causa dell'inserimento di una vasta gamma di disposizioni. Ai fini della presente trattazione, ciò che rileva è il fatto che nel caso di specie, le disposizioni dichiarate incostituzionali erano state inserite dal Governo in un maxi-emendamento innovativo interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente in Assemblea al Senato e, relativamente al quale, il Governo medesimo aveva posto la fiducia, per poi reiterala alla Camera. Secondo la Corte il procedimento seguito è stato inadatto per la portata delle disposizioni introdotte e avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, soffermandosi su quella che definisce una «*problematica prassi*». Vengono censurati i maxi-emendamenti innovativi, in quanto impediscono alle Commissioni parlamentari di svolgere l'esame in sede referente, nonostante tale fase sia espressamente prevista dall'art. 72, comma 1, della Costituzione. Viene criticato l'impiego congiunto del maxi-emendamento e della questione di fiducia, che determina la preclusione di una discussione specifica e di una deliberazione sui singoli aspetti della disciplina così introdotta. Per effetto del cosiddetto "voto bloccato", risulta altresì impedita

[151] Così M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare,* in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica,* Bologna, 2013, p. 318; Cfr M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità del decreto legge conduce a ll'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in www.rivistaaic.it, 2012, p. 4

[152] Sulle perplessità in merito alla possibile estensione di tale fattispecie alla funzione legislativa, si veda G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza, in Politica del diritto,* 1999, 387 ss.; A. MORRONE, Il custode della ragionevolezza, Milano, 2001, p. 18. , A. CELOTTO, *Corte costituzionale e "eccesso di potere legislativo", in Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 3724 ss. Con riguardo, in particolare, al sindacato sul rispetto dei presupposti del decreto-legge., cfr. M LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in M. D'AMICO, B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*,Milano,2011, p. 1159 s.

[153] Così I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la sua maggioranza*, cit., p. 36ss.

[154] Cioè che l'art. 77, secondo comma, Cost., istituisce un vincolo funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, che deve mantenere coerenza sostanziale e finalistica con l'oggetto dell'atto originario. La legge di conversione è una legge "funzionalizzata", non aperta a contenuti eterogenei. L'inserimento di disposizioni estranee, pur in sede emendativa, altera la natura dell'iter semplificato e configura un vizio di legittimità. Anche i regolamenti parlamentari vietano l'inclusione di norme incongruenti.

[155] Si veda V. DI PORTO, *La "problematica prassi dei masi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p.107

qualsiasi forma di intervento sul testo, sia in termini di presentazione di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi, sia con riferimento alla possibilità di votazioni per parti separate. Il Giudice delle leggi infine constata che anche la seconda lettura presso l'altro ramo del Parlamento è stata limitata dalla posizione della questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, costringendo così l'assemblea della Camera ad un "*voto in blocco*". La Corte conclude auspicando che il Governo, dopo aver utilizzato in un ramo del Parlamento il binomio maxiemendamento e questione di fiducia per approvare la legge di conversione, si limiti a non porre la questione di fiducia nell'altro ramo del Parlamento e che, dunque, accetti che in quella sede si possa svolgere la discussione e si possano presentare e mettere in votazione le proposte emendative, così si potrebbe ritenere, sembra suggerire la Corte, che a questa mancanza si sia posto rimedio. Il Giudice della Consulta pur definendo l'utilizzo del binomio una " prassi problematica" nelle modalità appena descritte, non ne dichiara l'illegittimità costituzionale, anzi, sembra che si accontenti della mera eventualità che nell'altro ramo del Parlamento si sviluppi effettivamente una discussione e vi siano proposte emendative [156]. Questo timido cambio di orientamento, tuttavia, non trova immediata conferma nelle pronunce successive. Dopo la 32 del 2014 non era chiaro se la Corte stesse per aprire un nuovo capitolo della propria giurisprudenza. L'ordinanza n. 59 del 2014 rappresenta infatti un arresto rispetto alle aperture della sentenza n. 32.[157] La Consulta, a fronte delle solite doglianze mosse dai *giudici a quibus*, ha rigettato la questione rifacendosi alle argomentazioni circa la non configurabilità della lesione delle norme procedurali di cui all'art. 72 Cost. in virtù del «*rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione*», che avrebbe consentito la salvaguardia sia dell'esame in sede referente sia dell'approvazione in aula richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa. Un ritorno su posizioni più critiche nei confronti della prassi in esame si registra con la sentenza n. 251 del 2014. Anche la n. 251 riguarda presunta incostituzionalità di alcune disposizioni, introdotte in sede di conversione, che ad avviso del *giudice a quo* sarebbero palesemente disomogenee, per materia, finalità e *ratio*, rispetto al decreto-legge originario. Nello specifico la vicenda riguardava la confluenza di talune disposizioni in materia di diritti aeroportuali trasmigrate dal decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211, recante misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale, al decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, operata, attraverso maxiemendamento approvato con posizione della questione di fiducia[158]. Anche in questo caso la prassi era stata stigmatizzata dal Comitato per la legislazione con una raccomandazione. Tali sovrapposizioni normative infatti, possono creare incertezza sulla disciplina concretamente operante in materia, nonché un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare.

Tuttavia, l'esito del giudizio si discosta da quello della n. 32, confermando l'atteggiamento oscillante della Corte sul tema. La motivazione del rigetto è da rinvenirsi nel fatto che non si possa negare, anche a causa di oggettive incertezze interpretative che avrebbero afflitto la

[156] Si veda I. LOLLI, *Decreto-legge e disegni di legge: il Governo e la sua maggioranza*, cit., p. 38ss

[157] Si veda I. LOLLI, *Decreto-legge e disegni di legge: il Governo e la sua maggioranza*, cit., che definisce l'ordinanza n.59 "*una doccia gelata*"

[158] Si veda V. DI PORTO, *La "problematica prassi dei masi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p.107

materia all'epoca dei fatti, l'esistenza di ogni plausibile legame fra le disposizioni impugnate e quelle del decreto-legge originario. Il Giudice delle leggi sviluppa ulteriormente la sua riflessione sulla connessione, di contenuti o di *ratio*, che deve necessariamente sussistere fra decreto legge e disposizioni introdotte in sede di conversione. In conclusione, la Corte replica alle doglianze del *giudice a quo* riguardo alla presunta violazione dell'art.77, 2° comma, della Costituzione conseguente all'utilizzo, da parte dell'esecutivo, del binomio maxi-emendamento e questione di fiducia, affermando che, pur essendo una prassi problematica, l'inesistenza del difetto di omogeneità abbia un valore assorbente rispetto ad ogni altra doglianza ai sensi del parametro dedotto. Duque, mentre il maxiemendamento della 32 del 2014 introduceva elementi di disomogeneità rispetto al decreto-legge era la 'spia' di una sequenza procedimentale alterata e non più rispondente alla *ratio* dell'art.77, 2° comma, della Costituzione; in questo il maxi-emendamento è coerente con il decreto-legge originario, quindi la sequenza procedimentale di cui all'art.77 è salva[159].

5. *L'ordinanza n. 17 del 2019*

Pur non riguardando la legge di conversione del decreto legge, la vicenda oggetto dell'ordinanza n. 17 del 2019 risulta di particolare interesse. L'approvazione al Senato del disegno di legge Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 ha presentato diversi profili di criticità. I 37 senatori del PD che hanno sollevato il conflitto di attribuzione, oltre ad aver lamentato la lesione del principio di leale collaborazione, hanno riscontrato che non c'è stato il tempo materiale per lo svolgimento dell'esame parlamentare. Infatti, a causa della presentazione di un maxiemendamento, accompagnato dalla questione di fiducia, che aveva determinato la totale vanificazione dell'esame istruttorio in commissione, per i senatori del PD non era stato possibile informarsi adeguatamente ed esprimere un voto consapevole. La Corte ha ricordato nell'ordinanza, che si tratta di una legge in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico, in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche. Tale circostanza si spiega alla luce del carattere prettamente politico del ricorso. I senatori del PD si sono affrettati per presentare il ricorso prima della conclusione dell'*iter* parlamentare, evitando attentamente di chiedere l'annullamento degli atti ritenuti lesivi. Questa vicenda avrebbe potuto rappresentare un'opportunità per colpire la prassi dei maxiemendamenti, dichiarando il contrasto di questa con l'art. 72, primo comma, Cost. (oltre che con gli artt. 70 e, nella specie, 81 Cost.), e, per sviluppare ulteriormente il sindacato in sede di conflitto di attribuzioni sulle vicende parlamentari, secondo alcuni al punto da rivedere i tradizionali orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla non sindacabilità dei regolamenti parlamentari[160]. Tuttavia, il Giudice delle leggi, pur avendo riconosciuto formalmente[161] al singolo

[159] I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la sua maggioranza*, cit., p. 39

[160] Così S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note dell'ordinanza n.17/2019 della Corte Costituzionale,* in www.federalismi.it, 2019, p.3; Si veda A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato"solo… virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, *Consulta on line*, 2019, n. 1, p. 73

[161] Sul punto si veda S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note dell'ordinanza n.17/2019*, cit., p. 5 «Con questa pronuncia ha trovato concreta attuazione una facoltà finora sempre ammessa in teoria ma negata in pratica. Come è noto, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari (cfr. ord. nn. 163/2018, 277/2017, 149/2016), pur non escludendo in via assoluta che, in determinate circostanze, possano

parlamentare(ma non ai Gruppi palamentari), la legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87/1953 — in quanto titolare di funzioni e prerogative riconosciutegli quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), e dunque "*diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, la cui tutela spetta invece a ciascuna Camera*" , ha non solo dichiarato inammissibile la questione, ma nel farlo ha di fatto depotenziato l'affermazione stessa sulla legittimazione del singolo parlamentare[162].

La Corte riscontra drastica contrazione dei tempi di approvazione della legge di bilancio, causata dal maxiemendamento con questione di fiducia. Non emergerebbe tuttavia "*un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale*."Introducendo il canone dell' evidenza della violazione, forse sovrapponendo più prettamente profili di merito a profili di ammissibilità[163], la Corte adduce come motivazione dell'inammissibilità del ricorso due principali ragioni: in primo luogo, il lungo e tormentato dialogo tra Governo e istituzioni europee sui saldi di bilancio ed, in secondo luogo, richiama la novella del Senato che limita il ruolo della commissione bilancio all'espressione di un parere, in ordine alle decisioni presidenziali di ammissibilità sui testi finanziari, per i quali il governo intende porre la questione di fiducia. La Consulta conclude affermando che le norme regolamentari sono "*foriere di effetti problematici*", agli organi competenti del

configurarsi attribuzioni costituzionali individuali, tali da legittimare il parlamentare, in qualità di soggetto autonomo, a ricorrere al conflitto tra poteri dello Stato a tutela delle proprie prerogative (v. ord. n. 17/1998, ultimo considerato in diritto)».

[162] Sul tema si veda A. MORRONE, *Lucciole per lanterne, La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in www.federalismi.it , il quale a p.4ss , criticando l'ordinanza, afferma che le attribuzioni riconducibili all'art. 67 Cost. non costituiscono manifestazione di un potere costituzionale autonomo, in quanto non idonee a esprimere, in modo definitivo, la volontà del potere legislativo. Esse, piuttosto, attengono alla dimensione interna dell'organo parlamentare. Il parlamentare esercita i diritti di parola, proposta e voto non in quanto soggetto titolare di un potere personale, ma in quanto componente di un'assemblea politica, da cui derivano tali attribuzioni. Le prerogative spettano al singolo solo in quanto parte del corpo collettivo della Camera, e non come espressione di un potere costituzionale individuale. Il percorso argomentativo seguito dalla Corte nella nota ordinanza n. 17/2019 conduce, quindi, a un vero e proprio "vicolo cieco": l'apparente apertura alla legittimazione del singolo parlamentare viene immediatamente circoscritta e neutralizzata attraverso il richiamo all'autonomia regolamentare delle Camere, che finisce per prevalere sul riconoscimento teorico delle attribuzioni individuali. In tal senso, il riferimento all'art. 161 del Regolamento del Senato, lungi dal rafforzare la tesi della legittimazione individuale, contraddice l'idea stessa di quote autonome di potere costituzionale, giacché rimette comunque alla disciplina interna la possibilità di esercizio e tutela di tali prerogative. Di conseguenza, l'unico margine per ammettere un conflitto tra poteri si riduce a ipotesi eccezionali, limitate a casi di "sostanziale negazione" o "evidente menomazione" delle attribuzioni del parlamentare. Tuttavia, se è il regolamento a poter qualificare i comportamenti e sottrarli al sindacato della Corte, ne discende logicamente che è l'autonomia dell'assemblea a prevalere, e non la posizione del singolo. In definitiva, non può esistere un potere costituzionale individuale separato da quello dell'Assemblea, poiché la stessa Costituzione affida al regolamento parlamentare il compito di definire le prerogative dei suoi membri. E poiché tale regolamento è, per natura, espressione della maggioranza politica, esso può potenzialmente essere strumentalizzato contro le minoranze e i singoli parlamentari, rendendo illusoria ogni forma di tutela esterna.; cfr con la ricostruzione di N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019),* www.osservatoriosullefonti.it , », p. 10ss.

[163] Si veda A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato"solo… virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019*), cit., p.73; Così A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019,* in www.federalismi.it, p.1

Senato non resta che attivarsi, nella loro autonomia, affinché siano "*eventualmente rimossi o corretti*". Il Giudice dunque lancia un monito al Senato[164].

All'atteggiamento di presunta apertura dei giudici del palazzo della Consulta, sotto il profilo soggettivo delle ricorribilità del singolo parlamentare in sede di conflitto tra poteri, fa quindi da *pedant* una notevole limitazione sotto il profilo oggettivo[165]. Permangono comunque seri dubbi circa la coerenza logica della motivazione con cui è stata negata la legittimazione del gruppo parlamentare a proporre ricorso, esclusa per una questione meramente procedurale, così come sulla legittimazione delle minoranze parlamentari, esclusa sul presupposto che il ricorso fosse stato presentato da una quota di senatori superiore a un decimo dei componenti dell'Assemblea. Secondo la Corte, infatti, la Costituzione attribuisce poteri a tale frazione solo in ambiti diversi da quelli oggetto del conflitto, poteri che, nel caso di specie, non sarebbero stati menomati e anzi sarebbero da ritenersi estranei alle censure sollevate nel ricorso. Infine, la Corte sottolinea, pur riconoscendo la necessità di arginare l'utilizzo del maxiemendamento con la questione di fiducia, che la prassi in oggetto "*si è consolidata nel tempo e se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione della manovra di bilancio da parte di governi di ogni composizione politica*". In tal modo, secondo alcuni, sembra quasi voler attenuare la gravità delle violazioni costituzionali evidenziate dai ricorrenti[166].

Vi è chi, a fronte di siffatta pronuncia, ha parlato di occasione persa o di "vittoria di Pirro"[167] per le ragioni già dette, ma non è una posizione unanime. Sul punto infatti autorevole dottrina[168] ha affermato che non si può parlare di occasione sprecata, poiché, in un contesto politico-istituzionale complesso in cui erano sconsigliabili decisioni capaci di generare un tale livello di incertezza, l'ordinanza ha comunque delineato un quadro interpretativo nuovo: da un lato, ha riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitti in caso di evidente menomazione delle prerogative costituzionali; dall'altro, ha precostituito parametri utili per un controllo più attento sulle prassi legislative. Secondo questo orientamento, la Corte riconoscendo la legittimazione del singolo parlamentare in caso di evidente menomazione delle prerogative avrebbe posto le basi per un possibile sindacato più incisivo sulle prassi parlamentari più distanti dai principi costituzionali. [169]

---

[164] Così A. MORRONE, *Lucciole per lanterne, La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare,* cit., p. 8, in cui utilizza afferma " *Siamo all'originale monito rivolto alla singola camera: chi è causa del suo mal pianga se stesso."*

[165] Così L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale soglia di evidenza giustifica l'intervento della Corte ?,* in www.forumcostituzionale.it , p.1

[166] Così FEDERICO SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale:il Parlamento approva a scatola chiusa,* in www.federalismi.it , p. 5

[167] Così S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note dell'ordinanza n.17/2019 della Corte Costituzionale, in* www.federalismi.it, 2019, p. 5

[168] Così N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019), cit.*, p.7

[169] Sul tema risulta di interesse la considerazione di A. CARDONE in *Sistema delle fonti e forma di governo, la produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023),*il Mulino, Bologna, 2023,pp. 239-240 con riguardo alla deferenza di alcuni orientamenti giurisprudenziali nei confronti delll'effettività politica: paradigmatica in questo senso la poc'anzi - e più volte - citata vicenda dell'approvazione parlamentare della legge di bilancio con il sostanziale esproprio delle prerogative parlamentari, determinato dalla contrazione dei tempi per effetto delle interlocuzioni con la Commissione europea e dalla posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento governativo ampiamente modificativo del testo fino a quel momento discusso in Parlamento. In detta occasione, infatti, la Corte, pur sentendo l'esigenza di «richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato

6. *Possibili rimedi e conclusioni*

In conclusione, si può affermare che la legittimazione dei singoli parlamentari, delle minoranze parlamentari e dei gruppi parlamentari a sollevare un conflitto di attribuzione rappresenterebbe una soluzione auspicabile per contrastare e sanzionare la prassi distorsiva in esame[170]. Non a caso, più voci nella dottrina costituzionalistica hanno nel tempo sostenuto tale prospettiva[171]. Non vi è dubbio, infatti, che la giurisprudenza costituzionale possa svolgere un ruolo significativo nel ripristino del modello garantista delineato dalla Costituzione. Tuttavia, è altrettanto evidente che tale intervento non sarebbe risolutivo, sia perché limitato a singoli episodi, sia per il carattere intrinsecamente politico della questione. Il rischio, come riconosciuto dalla stessa Corte, è quello di un'eccessiva politicizzazione dei giudizi di costituzionalità, o di un loro impiego strumentale da parte degli attori politici. Un possibile rimedio potrebbe consistere in un intervento del Capo dello Stato in sede di promulgazione. Tuttavia, tale ipotesi appare difficilmente percorribile, poiché comporterebbe un ampliamento eccessivo dei poteri di controllo spettanti al Presidente in tale fase. Considerato che il vizio formale denunciato è connesso alla posizione della questione di fiducia, ossia all'elemento centrale nei rapporti tra Governo e Parlamento, un simile intervento rischierebbe di generare un conflitto interistituzionale difficilmente sanabile[172]. Un'altra possibile soluzione potrebbe consistere nel conferire un contenuto sostanziale e puntuale alla nozione costituzionale di "articolo", ancorandola ai requisiti di omogeneità e di un numero limitato di commi. Una riforma dei regolamenti parlamentari in tal senso dovrebbe mirare a calibrare l'esercizio del potere di emendamento e, per questa via, a valorizzare i poteri del

---

nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale» e di sottolineare che «ciò vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche», finisce per abbandonarsi alla constatazione che «tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

[170] Si veda F. SORRENTINO, *Per una soluzione giurisprudenziale al problema dei maxi-emendamenti*, in N.LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009,* p.46

[171] Sul tema si vedano G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria*: *l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio delle leggi. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28. 29 maggio 1999*, in A. ANZON , P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di*), Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 14 ss.; A. MANZELLA *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi, tra legittimità e leggibilità della legge*, in N.LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009* , 10 s. ; N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia. Aspetti processuali (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017),* in *www.cortecostituzionale*.it. , 2017, 2. ; G. ZAGREBESKY , *Il controllo di costituzionalità delle in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 42 ss.; E. DAL CANTO, *Formazione e valu-lazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, cit., 92 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit.,312; A. RUGGERI, *In tema di norme intruse e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, cit., 27; D. PICCIONE, *I molti paradossi dei maxi-emendamenti e le poche soluzioni possibili agli effetti perversi da questi generati*, in N.LUPO *(a cura di) Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009,* p.101 ss.

[172] Cfr. la considerazione di P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in *N.LUPO (a cura di) Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, p.15

Presidente dell'Assemblea nella conduzione del procedimento legislativo.[173] Tuttavia, non sembra esserci consenso degli operatori politici in questa direzione. Oltretutto, anche in dottrina, nonostante vi sia consenso sui principi ispiratori della proposta, è stata evidenziato un *vulnus* circa il ruolo del Presidente di Assemblea. Per come è andata a configurarsi tale figura nelle legislature del maggioritario[174], risulta velleitario ritenere che il Presidente d'Assemblea possa assumere decisioni procedurali che si pongano in contrapposizione rispetto al Governo. A fronte di quest'ultima considerazione, una soluzione definita "eminentemente" pratica consiste in una modifica dei regolamenti tale da fornire una definizione di articolo, nella quale, accanto al requisito dell'omogeneità, fissi uno specifico limite quantitativo dei singoli articoli[175]. Vi è anche chi afferma che sarebbe utile dare degli strumenti idonei a garantire al Governo la certezza dei i tempi di approvazione dei Disegni di legge. Secondo chi sostiene questa tesi solo tramite questo passo si potrebbe giungere alla correlativa introduzione nei Regolamenti del divieto di presentazione di emendamenti disomogenei o che accorpino più articoli[176].

In tal senso risulta d'interesse l'istituto del "voto a data certa", introdotto in parte con la riforma del regolamento del Senato nel 2022, e l'impatto che avrebbe sul fenomeno della decretazione d'urgenza e sulla prassi del maxiemendamento. La riforma dell'art. 55, comma 5, del Regolamento del Senato, approvata nel 2022, prevede oltre alla possibilità, già prevista, di fissare la data entro la quale devono essere votati gli argomenti iscritti nel calendario, la riforma consente ora alla Conferenza di stabilire un termine decorso il quale i disegni di legge calendarizzati siano automaticamente posti in votazione nel testo originariamente presentato, trasmesso al Senato o approvato dalla Commissione.

Con l'utilizzo di questo istituto invero, il Governo non sarebbe più costretto a ricorrere sistematicamente alla decretazione, perché sarebbero assicurati dei tempi certi per discutere i propri provvedimenti in Parlamento. Gli interessi rappresentati dai parlamentari, anche di maggioranza, troverebbero spazio di espressione nei singoli provvedimenti, ed il Governo svolgerebbe un ruolo di mediazione all'interno del Parlamento diminuendo la conflittualità delle forze politiche, aumentando le occasioni di compromesso nel corso della legislatura. Inoltre il procedimento parlamentare, a differenza di quello previsto per i decreti, è soggetto a resoconti e strumenti pubblici di controllo, ne consegue dunque che la responsabilità politica, sarebbe maggiormente riconducibile ai gruppi e ai singoli parlamentari. Certo è che l' istituto in questione potrebbe causare una compressione del dibattito parlamentare e della fase emendativa, ma rispetto alla prassi descritta nella presente trattazione appare comunque come più accettabile e meno lesiva del confronto democratico[177].

---

[173] Così P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto,* cit, p. 15-16

[174] Si veda G.DI CESARE, *Maxi-emendamenti e Forma di Governo*, in N. LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, p.62

[175]Così D. RAVENNA, in N. LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, p. 32

[176] Così V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativ*i, cit., 43

[177] Così P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento, Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., p. 141 ss.; si veda *ibidem* P. BONINI circa le altre criticità che potrebbe generare l'istituto.

Tuttavia, quello che appare, a fronte di un utilizzo così spregiudicato di strumenti lesivi delle prerogative parlamentari, è che non siano gli interventi normativi di rango costituzionale che potrebbero essere risolutivi. Considerando infatti che: "se un'Assemblea rappresentativa rinuncia ad esercitare i propri poteri, o ad esercitarli nelle forme che tali poteri legittimano, nessuno può salvarla da sé stessa"[178], l'opinione di chi scrive è che la vera riforma da intraprendere riguardi innanzitutto la classe politica, a partire dalle modalità di selezione della classe dirigente, tanto all'interno dei partiti quanto nelle istituzioni, nonché le norme che regolano la sua attività e il relativo finanziamento.

[178] Così M. MANETTI, *La via maestra dell'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit., p.7

LA SANATORIA DEGLI EFFETTI DEL DECRETO-LEGGE NON CONVERTITO

di *Lorenzo Pane*

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. – 2. La sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito: la disciplina costituzionale. – 3. La prassi. – 4. Campi di impatto: sistema delle fonti e funzioni parlamentari. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Delimitazione del tema

Il presente lavoro considera la sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito o abrogato. Si tratta di un tema che è venuto significativamente in rilievo nella XVIII e XIX Legislatura, durante le quali le modalità di produzione normativa sono state caratterizzate dall'incremento rimarchevole della decretazione d'urgenza, a causa delle due principali emergenze «reali»[179] dell'esperienza più recente: la pandemia da Covid-19 e il conflitto russo-ucraino[180], sia pure con diversi livelli di impatto.

Infatti, benché i profili indagati pongano problemi risalenti[181], nell'esperienza recente il tema ha assunto una portata significativa[182] per molteplici ragioni: tra queste, l'impatto sul regolare svolgimento dei lavori parlamentari in sede di conversione del decreto-legge; l'impiego distorsivo della sanatoria degli effetti prodotti dal decreto non convertito; le problematiche in ordine al principio della certezza del diritto; la riconducibilità dei casi esaminati alle ipotesi di «conversione governativa anziché parlamentare»[183].

Come noto, il tema chiama in causa due principali coordinate teoriche: la forma di governo e le relative trasformazioni; il sistema delle fonti, anche con riferimento alla qualità della legislazione. Si tratta di questioni strettamente correlate tra loro, dacché è proprio «la rimodulazione dei rapporti normativi che si svolgono lungo l'asse Parlamento-Governo il *proprium* che caratterizza, secondo una dinamica di lungo periodo, la vicenda delle fonti del nostro ordinamento costituzionale»[184]. In questo senso, il rapporto intercorrente tra forma di governo e sistema delle fonti è stato recentemente valorizzato anche dalla Corte

[179] La dicotomia tra emergenze «reali» e «permanenti» è analizzata da U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2020, spec. p. 32 e ss.

[180] Considera l'impatto dell'emergenza sul Parlamento e le modalità di produzione normativa, ID, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. p. 79 e ss.

[181] Sul punto, si vv. A. RUGGERI, *A proposito di decreti-legge abrogati, "sanati" (ancorché non ancora decaduti…) da leggi non adottate ai sensi dell'art. 77, ult. c., cost. e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)*, in *Consulta Online*, ora in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 giugno 2009; A. SIMONCINI, *La fine della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1997, *passim*; A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 59 ss.; P. CARNEVALE, *La sanatoria di un decreto-legge non decaduto, né convertito, bensì contestualmente abrogato e riprodotto, al cospetto della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 4779 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 251.

[182] Cfr. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 99 ss.

[183] Cfr. A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto legge. Vol. I. Profili teorici evoluzione storica e analisi morfologica*, CEDAM, Padova, 1997, p. 537.

[184] Così A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 219.

costituzionale, secondo cui «l'assetto delle fonti del diritto costituisce una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico»[185].

Prima di entrare nel merito dei profili di indagine, occorre dare conto, pur per linee essenziali, delle dinamiche conosciute dalla forma di governo nell'esperienza repubblicana, durante la quale si è determinato un progressivo discostamento dal modello costituzionale. Le ragioni, come noto, sono molteplici: tra queste, vengono in rilievo fattori sia *esogeni* – quali il mutamento del contesto geopolitico in seguito al crollo del muro di Berlino – che *endogeni*, connessi principalmente alla crisi dei partiti e, conseguentemente, della rappresentanza politica[186].

Al riguardo, è possibile distinguere tre fasi principali: in una prima (1948-1992), la «crisi della logica di funzionamento di tipo assembleare e compromissorio»[187] ha determinato significative trasformazioni nella relazione fiduciaria tra il Parlamento e il Governo. In una seconda fase (1993-2011), la crisi del parlamentarismo compromissorio è sfociata nel «passaggio incompiuto»[188] a un assetto maggioritario, in cui il sistema politico ha tentato di "assecondare" la logica dell'alternanza tipica del bipolarismo. Il fallimento di questa diversa impostazione ha aperto una terza fase (2012-…), caratterizzata da una lunga stagione di crisi – accentuata negli ultimi anni dalle emergenze nel frattempo intercorse – in cui non sembra essere stato superato «quel dato strutturale originario che la Costituente coglieva nella disomogeneità dell'impianto sociale e nella conseguente forte frammentazione e divisione del sistema politico»[189].

Tali trasformazioni hanno inciso sul sistema delle fonti, producendo una «dislocazione del baricentro normativo»[190] in forza della quale l'Esecutivo ha assunto un ruolo centrale nei modi della produzione normativa[191]. Il rafforzamento di questo andamento nella XVIII e XIX Legislatura può essere letto in una chiave di «slatentizzazione di tendenze che la crisi economica, la pandemia e la guerra hanno portato ad emersione o fatto riaffiorare carsicamente»[192]; al contempo, le emergenze in questione hanno accentuato il ricorso a forme

---

[185] Cfr. Corte cost., sent. n. 146 del 2024.

[186] Sul rapporto tra forma di governo e formante partitico, si vv. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970),
p. 634 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir*., Ann., III (2010), p. 538 ss.

[187] Così E. CHELI, *Prefazione* a A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, cit., p. 13.

[188] *Ibidem.*

[189] Così E. CHELI, *Alcune indicazioni di metodo in tema di riforma del governo*, in *federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 3.

[190] Cfr. A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, cit., p. 217.

[191] Il rafforzamento delle prerogative normative del Governo è confermato dai dati sulla produzione normativa. Con riferimento all'attuale legislatura, al 13 aprile 2025 sono state approvate 205 leggi, a fronte dell'emanazione di 94 decreti-legge, 105 decreti delegati e 5 regolamenti di delegificazione, per un totale di 204 atti riconducibili alle prerogative normative governative. Ulteriore dato che conferma l'andamento analizzato riguarda le leggi approvate: delle 205 in esame, infatti, ben 75 sono di conversione di decreti-legge. Delle rimanenti 129 leggi ordinarie, 73 sono di iniziativa governativa. Nel complesso, quindi, le leggi di iniziativa del Governo rappresentano il 72,2% delle leggi approvate in totale.

I dati sono tratti dal dossier del Servizio studi della Camera dei deputati - *La produzione normativa al 13 aprile 2025: cifre e caratteristiche.*

[192] Così A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, cit., p. 220.

di legislazione ipertrofiche e talvolta anche "oscure"[193], con conseguenti ripercussioni sul piano della certezza del diritto[194].

Ciò ha riguardato anche la procedura di sanatoria: il rafforzamento delle prerogative normative del Governo, infatti, si riverbera significativamente sul potere del Parlamento di optare per la mancata conversione del decreto-legge, facendo così emergere le responsabilità (specie quelle politiche) governative.

In questo quadro, dunque, il lavoro si sviluppa lungo tre assi tematici: il *primo* ricostruisce il modello funzionale della legge di sanatoria come delineato dalla Costituzione; il *secondo* prende in considerazione le ipotesi disfunzionali delle sanatorie atipiche; il *terzo*, infine, cerca di sviluppare alcune ipotesi per correggere le disfunzioni considerate e valorizzare il ruolo del Parlamento.

2. La sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito: la disciplina costituzionale

Dal punto di vista della sua disciplina costituzionale, la sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito consiste nella facoltà di salvare gli effetti del decreto non convertito, di cui all'art. 77, co. 3, Cost., in forza del quale le Camere possono «regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

Al riguardo, vale la pena ricordare che tale disposizione, nel dibattito alla Costituente, non fu oggetto di una discussione particolarmente vivace: i lavori, infatti, riguardarono gli aspetti generali, specie i casi e le modalità del ricorso alla decretazione d'urgenza[195], la disciplina della decadenza del decreto-legge e le modalità di conversione[196]. Pertanto, l'introduzione della disposizione in materia di sanatoria degli effetti del decreto non convertito è stata il prodotto del lavoro di coordinamento del Comitato di redazione[197], che la inserì nel testo distribuito per la votazione finale in Assemblea[198]. La necessità di regolare i rapporti sorti sulla base del decreto non convertito – e la possibilità di prevedere un *bill* di indennità sulla scorta del modello inglese[199] – era, ad ogni modo, già emersa nel dibattito in Costituente, in

[193] Sulle vicende relative al sistema delle fonti durante l'emergenza pandemica, si v. P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistemico*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, pp. 37-53.

[194] Sul punto, Corte cost., sent. n. 110 del 2023. In questa pronuncia, la Corte ha censurato una legge «radicalmente oscura», ritenendola in contrasto con il principio di ragionevolezza fondato sull'art. 3 Cost., in quanto simili leggi determinano una «intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» e creano «inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.».

[195] Sulla natura del decreto-legge come delineato dall'impianto costituzionale, cfr. G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè Milano, 2006, p. 1743 ss.

[196] Cfr. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., p. 95.

[197] Il comitato di redazione, o dei diciotto, aveva la finalità di coordinare il lavoro delle differenti sottocommissioni e di elaborare il testo del progetto di Carta costituzionale da sottoporre alla votazione della Commissione dei 75.

[198] Le modifiche apportate direttamente dal Comitato di redazione sono state ritenute legittime dalla dottrina, in virtù di una implicita delega dell'Assemblea Costituente al Comitato. Sul punto, si v. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., 96, il quale richiama V. PETRI, *La formazione delle leggi (artt. 70-82 Cost.)*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il coordinamento formale della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 150-151. Più critica – rispetto all'introduzione della disposizione sulla sanatoria in sede di coordinamento – la posizione di F. SORRENTINO, *Il decreto-legge non convertito*, in *Politica del diritto*, 1995, p. 424 ss.

[199] Cfr. A. BOZZI, in *Assemblea Costituente*, seduta del 17 ottobre 1947, p. 1302. L'onorevole, nel suo intervento, sottolinea la necessità di disciplinare con rigore le modalità di utilizzo del *bill* di indennità, poiché le sue caratteristiche non si adatterebbero perfettamente a una Costituzione rigida.

particolare nella seduta del 17 ottobre 1947, in cui l'onorevole Ruini ribadì che «resta poi inteso – desidero ripeterlo esplicitamente – che la revoca *ex tunc* non significa che tutti i rapporti posti in essere e tutti gli atti compiuti nel periodo intermedio debbano senza altro cadere nel nulla. Le Camere, nel momento stesso della reiezione, potranno deliberare al riguardo, e provvedere secondo i casi»[200].

La previsione oggetto di analisi rappresenta, quindi, la risposta alla cessazione degli effetti – con efficacia *ex tunc* – del decreto-legge non convertito, in un'ottica di temperamento della sanzione giuridica con cui la Costituzione colpisce la mancata conversione del decreto. L'intervento legislativo per regolare i rapporti sorti sulla base del decreto non convertito, dunque, rappresenta una scelta discrezionale del Legislatore, basata sulla volontà – in tutela del legittimo affidamento degli interessati – di non travolgere retroattivamente i rapporti giuridici sorti nel periodo di vigenza del decreto[201]. In tal senso, la sanatoria degli effetti del decreto-legge non convertito produce nell'ordinamento effetti simili all'abrogazione: «esso non produrrà più effetti per il futuro, ma gli effetti nel passato resteranno disciplinati dal regime previsto dalle disposizioni del decreto-legge non convertito ma sanato (cessazione di efficacia *ex nunc*)»[202].

L'intervento legislativo di carattere sanatorio, secondo la giurisprudenza costituzionale risalente ma, invero, mai superata, non deve necessariamente assumere la forma di una legge *ad hoc* con esplicito riferimento all'art. 77, co. 3, Cost., purché «da obiettivi dati sostanziali risulti in modo non equivoco che il Parlamento abbia esercitato il potere da quella norma costituzionale previsto»[203].

Come noto, infatti, l'impiego comune del termine *sanatoria*[204] – per indicare la formula prescelta dal Costituente – è, secondo parte della dottrina, di per sé indice della «degenerazione interpretativa»[205] concernente l'art. 77, co. 3, Cost., i cui margini di applicazione si sono progressivamente allargati a discapito di un'interpretazione della norma quale strumento per «consentire, limitatamente ai rapporti sorti per causa dell'efficacia temporale del decreto non convertito, una specifica disciplina anche al di là dei normali limiti della retroattività della legge»[206]. In quest'ottica, la normativa di sanatoria *ex* art. 77, co. 3, Cost. potrebbe eccezionalmente derogare all'ordinaria irretroattività della legge, pur nel

---

[200] M. RUINI, in *Assemblea Costituente*, seduta del 17 ottobre 1947, p. 1312.

[201] In caso di mancata conversione del decreto, infatti, rientra in vigore – con effetto riespansivo – la normativa eventualmente abrogata dallo stesso. Sul punto, si vv. C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.,* XI, Roma, 1962, 845 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ed., Padova, 1976, p. 711.

[202] P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., p. 90. L'Autore sottolinea come la sanatoria evidenzi le tipicità proprie della sospensione, mantenendo fermi gli effetti giuridici prodotti dal decreto-legge nella sua provvisoria vigenza.

[203] Cfr. Corte cost., sent. n. 89 del 1966.

[204] Sulla nozione di sanatoria, cfr. R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 294. L'autore definisce le leggi di sanatoria quali atti legislativi il cui fine ultimo è «conferire una definitiva stabilità a rapporti o situazioni giuridiche precarie, in quanto fondate su atti viziati o la cui consistenza giuridica appaia o sia stata dichiarata dubbia o irregolare».

[205] Così L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci editore, Bari, 2022, p. 136.

[206] *Ibidem.* Secondo l'Autore, infatti, e nonostante la prassi abbia in realtà abbracciato l'interpretazione opposta, «l'applicazione dei normali limiti alla retroattività della legge impedirebbe quasi sempre di trattare i rapporti sorti durante la vigenza dei decreti non convertiti diversamente dagli altri rapporti non connessi con l'ambito di applicazione del decreto non convertito, cui dovrebbero essere raffrontati al fine di valutare la compatibilità con l'art. 3 Cost.».

necessario rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza nonché del principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost..

Oltre ai profili giuridici connessi ai rapporti sorti nel periodo di vigenza del decreto, la mancata conversione chiama in causa – *ex* art. 77, co. 2, Cost., – la responsabilità del Governo. In tal senso, la legge di sanatoria si pone in continuità logica con l'istituto inglese del *bill of indemnity*[207], la cui finalità è esentare il Governo dalle responsabilità giuridiche per l'atto non convertito che – anche se divenuto inefficace – «permane di fatto come "comportamento" di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere»[208]. Il Governo, quindi, stando al dettato costituzionale, sarebbe chiamato a rispondere del decreto non convertito non soltanto politicamente, ma anche sotto il profilo della responsabilità giuridica (amministrativa, civile, contabile). La prassi, tuttavia, è andata in direzione opposta[209], con la conseguenza che anche questo possibile argine all'uso-abuso della decretazione d'urgenza è venuto meno. L'elusione della sanzione per la mancata conversione dell'atto, infatti, ha rappresentato un ulteriore strumento di facilitazione del ricorso al decreto-legge, in un contesto ordinamentale segnato da un discostamento tra la disciplina costituzionale e la sua applicazione.

3. La prassi

Nell'esperienza repubblicana, come si è in parte anticipato, è venuto in rilievo un certo utilizzo problematico della sanatoria degli effetti del decreto non convertito, che ha determinato un progressivo (e ulteriore) discostamento – non privo di criticità – dal modello costituzionale.

Al riguardo, si distinguono due fasi. La prima (XII e XIII Legislatura) risale alla stagione della reiterazione del decreto-legge e, nello specifico, nel periodo immediatamente successivo alla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, con cui venne posto un freno alla reiterazione dei decreti. Per gestire gli effetti del superamento di tale prassi, infatti, iniziò ad affermarsi la tecnica legislativa della confluenza di più decreti-legge in una sola legge di conversione, che provvedeva a sanare non soltanto i «decreti-legge "terminali" di catene» ma «anche tutti i decreti precedenti»[210].

---

[207] Cfr. G. TREVES, *Bill d'indennità* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 481, secondo il quale «fra i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto stesso possono rientrare anche le eventuali responsabilità dell'amministrazione, in caso di colpa». Sul punto, si vv. anche A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto legge. Vol. I. Profili teorici evoluzione storica e analisi morfologica*, cit., 114 ss; S.M. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 308.

[208] Cfr. Corte cost., sent. n. 161 del 1995.

[209] Cfr. A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della "immediata presentazione" del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal d.l. n. 98 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 3/2011, p. 2. L'Autore sottolinea che «non è mai stata fatta valere una responsabilità governativa per l'assunzione dell'atto (né in sede civile, né penale, né contabile, né politica) al punto che lo stesso Mortati, già parecchi decenni fa, aveva definito "mitica" questa responsabilità». Sul punto, si v. anche A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 291, secondo il quale la mancata sanatoria lascerebbe «il Governo esposto all'assunzione della propria responsabilità per gli effetti prodotti», poiché il Parlamento non si approprierebbe «politicamente delle scelte del Governo».

[210] Cfr. A. SIMONCINI, *La fine della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, cit., p. 43. La prassi in questione prevedeva una clausola di stile per la salvezza degli effetti dei precedenti decreti. Sul punto, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 251.

La seconda fase ha attraversato la XVIII e XIX Legislatura durante le quali il fenomeno è tornato in rilievo – con alcune varianti – nell'ambito della risposta normativa all'emergenza pandemica prima e alla crisi provocata dal conflitto russo-ucraino poi[211].

Nel complesso, l'impiego anomalo della sanatoria ha assunto forme eterogenee sotto il punto di vista della tecnica legislativa adoperata. Il fenomeno – che si ascrive all'ambito tematico dell'uso-abuso della decretazione d'urgenza – si innesta sulle prassi della confluenza di più decreti-legge all'interno di un'unica legge di conversione e dei decreti-legge che abrogano altri decreti, ancora in corso di conversione; in entrambi i casi si prevede la sanatoria degli effetti del decreto non convertito ed espressamente abrogato.

Tale tecnica presenta profili concettuali e definitori alquanto scivolosi, come testimoniato anche dalla pluralità di espressioni utilizzate per descriverla[212]: leggi di conversione c.d. matrioska[213]; decreti-legge c.d. minotauro[214]; catene di decreti[215]; confluenza di decreti[216]; decreti a perdere[217]; riuso di decreti non convertiti[218].

Con riferimento specifico alla questione della sanatoria – seguendo un ordine di tipo cronologico – si intende ricostruire forme e modalità di questo impiego disfunzionale dapprima con riferimento al periodo coevo alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale.

In quel contesto, si determinò la necessità di salvare gli effetti dei decreti oggetto di reiterazione, per non travolgere retroattivamente situazioni giuridiche che – proprio in virtù della continuata reiterazione – si erano consolidate nel tempo.

Nel periodo intercorrente tra la pubblicazione della sentenza e il mese di maggio 1997, vengono approvate ventuno disposizioni di sanatoria facenti riferimento ad altrettanti decreti-legge conclusivi delle catene di reiterazione e comprensive degli anelli precedenti della catena[219]. In questi casi, la sanatoria si pone non solamente la finalità di regolare specifici

---

[211] Sul punto, si vv. P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Rivista AIC*, 5/2024, pp. 5-30; 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, pp. 642-657; M. LOSANA, A *proposito della conversione in legge del decreto Cutro: nuove strategie per vecchie tentazioni?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, pp. 90-107; L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 41-71; 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 Quaderni Costituzionali*, 4/2020, pp. 302-309.

[212] Sul punto, si v. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli,* cit., p. 104.

[213] Così L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2024; S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2014, p. 5.

[214] Cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 giugno 2009, p. 3.

[215] Cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 235.

[216] *Ivi*, p. 232; così anche P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., p. 8 ss.

[217] Cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, cit., *passim*.

[218] Cfr. Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, 2010, p. 43 ss.

[219] Sul punto, cfr. A. SIMONCINI, *La fine della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, cit., p. 43. A conferma della non necessarietà di una legge *ad hoc* di sanatoria, l'Autore sottolinea che «6 sono contenute in altrettante leggi di conversione di altri decreti-legge, 12 sono contenute nella legge di accompagnamento alla legge finanziaria 1996 e soltanto 3 si inseriscono in leggi che "specificamente" hanno tale oggetto».

rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito – nell'ottica di tutelare il legittimo affidamento consolidatosi in capo agli interessati – ma risponde anche alla volontà legislativa di fare salva la capacità innovativa del decreto nel suo complesso.

L'effetto che si produce nell'ordinamento, quindi, è quello di una «sanatoria generalizzata» dei decreti precedentemente oggetto di reiterazione, le cui disposizioni normative, dunque, potranno valere anche *pro futuro*[220].

La tecnica legislativa maggiormente utilizzata in questo contesto ha assunto tratti particolari, configurando un «nuovo "modello" legislativo il cui connotato peculiare è quello di prefigurare una legge "mista" di conversione-sanatoria, combinante le previsioni della prima e della seconda parte del c. 3° dell'art. 77 Cost., quasi che (come, d'altronde, si può leggere tra le righe della sent. n. 360/1996) tra i due tipi di legge si sia fortemente attenuata la distinzione concettuale espressa nella lettera della Costituzione»[221]. Questo particolare tipo di legge procede, contemporaneamente, alla conversione del decreto-legge di riferimento; alla sanatoria degli effetti giuridici prodotti dai decreti-legge reiterati (la cui ultima reiterazione è costituita dal decreto oggetto di conversione); alla sanatoria di altri decreti-legge non convertiti – che in alcuni casi «non hanno nessuna affinità o analogia di contenuto con il decreto, per così dire, "principale"»[222] – il cui contenuto è nella maggior parte dei casi trapiantato – in via emendativa – nel decreto-legge convertito (con efficacia, chiaramente, *pro futuro*).

Ipotesi di sanatorie atipiche – nell'ambito del fenomeno della confluenza di più decreti-legge – si sono verificate nuovamente nella XVIII e XIX Legislatura, in concomitanza con la gestione della vicenda pandemica e della crisi provocata dallo scoppio del conflitto russo-ucraino.

In questa stagione, il fenomeno ha conosciuto due diverse modalità. La prima – in continuità con quanto accaduto in seguito alla sentenza n. 360 del 1996 – consistente nella confluenza di più decreti-legge all'interno di una sola legge di conversione: la legge converte il decreto di riferimento, al cui interno viene trapiantato il contenuto normativo di un ulteriore decreto-legge ancora non convertito, che viene abrogato e i cui effetti vengono sanati tramite espressa disposizione[223]; la seconda – liminare alla prima ma con conseguenze diverse sul piano del sistema delle fonti – consistente nell'abrogazione di decreti-legge in corso di conversione mediante un diverso decreto.

Con riferimento alle conversioni c.d. matrioska: esse hanno assunto dimensioni quantitative rimarchevoli nella XVIII Legislatura e nella prima parte della XIX[224], durante le quali è emersa «una correlazione significativa tra inizio dell'emergenza da COVID-19 e il

---

[220] *Ivi,* p. 44, ove si evidenzia che «questa prassi solleva sul piano dottrinale ed applicativo numerosi dubbi e contraddice completamente le risultanze del dibattito parlamentare sui disegni di legge governativi di sanatoria generalizzata del luglio 1996, che aveva portato alla loro reiezione».

[221] *Ivi*, p. 46: tale tipologia di conversione-sanatoria è definita, infatti, come un «atto a contenuto complesso».

[222] *Ivi*, p. 47.

[223] Ciò avviene tramite una specifica formula standardizzata in base alla quale «restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottosi e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto…».

[224] Cfr. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., pp. 100-101. Nello specifico, l'Autore sottolinea che «nel corso della XIX legislatura, nel periodo di tempo dal 13 ottobre 2022 e fino al 31 agosto 2024, il fenomeno della abrogazione con sanatoria in altro disegno di legge di conversione ha riguardato sette decreti-legge su tematiche rilevanti. Nella XVIII legislatura, 35 su 40». Sul punto, in riferimento alla XVIII legislatura, si v. il Ra*pporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* – Quarto turno di presidenza (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021).

fenomeno in parola, constatandosi un aumento dei decreti accorpati in corrispondenza delle c.d. "ondate pandemiche"»[225]. Inoltre, seppur con un'incidenza meno rilevante, il fenomeno in questione ha riguardato anche i decreti concernenti la gestione dell'emergenza bellica, che hanno svolto la funzione di contenitori di ulteriori decreti concernenti altre situazioni emergenziali (e, in particolare, la risposta normativa alla crisi energetica)[226].

Le conversioni c.d. matrioska hanno conosciuto, nello specifico, due diverse modalità di espressione: è possibile, infatti, distinguere «l'ipotesi in cui a confluire nel procedimento di conversione di altro decreto sia un decreto-legge che precede (*prior in tempore*) quello in corso di conversione, da quella in cui, all'opposto, il decreto confluente sia posteriore rispetto a quest'ultimo»[227].

Il caso dell'abrogazione di decreti-legge in corso di conversione mediante altro decreto-legge presenta profili morfologici diversi rispetto alle conversioni "matrioska": sia per lo strumento normativo utilizzato, sia per le conseguenze «sulla procedura di conversione del decreto di cui alcune disposizioni risultano abrogate durante la conversione»[228]. Anche in questo caso, l'incidenza del fenomeno ha assunto proporzioni significative soprattutto nell'ambito della prima fase di gestione dell'emergenza pandemica: si riscontrano – nel periodo intercorrente tra l'inizio della pandemia e agosto 2021 – «dieci decreti contenenti abrogazioni di ventuno disposizioni contenute in altrettanti precedenti decreti ancora in corso di conversione»[229].

Le ipotesi di sanatoria descritte, dunque, delineano un complesso reticolato di disposizioni normative, tra di loro intrecciate e sovrapposte, che pone alcune questioni rilevanti – oltre che sul piano più generale della certezza del diritto[230] – sotto due specifici aspetti, attinenti al rispetto del sistema delle fonti, come delineato dall'organizzazione costituzionale, e alle conseguenze sullo svolgimento delle attività parlamentari, in particolare rispetto all'esercizio della funzione legislativa.

---

[225] L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, cit., p. 44. L'Autore specifica che «da inizio legislatura fino alla comparsa dell'emergenza epidemiologica, la confluenza ha interessato, infatti, solo 5 decreti-legge e, di questi, solo 4 sono confluiti in altro decreto-legge. Si ricava, pertanto, che il fenomeno sia esploso a partire dal mese di marzo 2020, registrandosi 28 decreti-legge accorpati tra loro, successivamente a tale data. Di questi 28 decreti-legge adottati dal marzo 2020 e confluiti alla data di pubblicazione del Rapporto, ben 26 parrebbero di sicura riconducibilità all'emergenza epidemiologica da COVID- 19».

[226] *Ivi*, p. 46.

[227] Così P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., p. 10. L'Autore distingue ulteriormente – nell'ambito dell'ipotesi in cui il decreto "confluente" sia precedente rispetto a quello oggetto di conversione – due ipotesi: «la prima, tendenzialmente evitata nella prassi, si verifica quando il decreto confluente venga trapiantato nel decreto convertito oltre il termine costituzionale di 60 giorni per l'ordinaria conversione»; nella seconda, invece, la «conversione mascherata» avviene entro i 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto confluente.

[228] Cfr L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 116.

[229] *Ivi*, pp. 124-125.

[230] Cfr. P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., p. 18. In queste ipotesi, infatti, «ciò che si ingenera è un problema di qualità della normazione riferito, prima ancora che all'atto, alla funzione di cui è espressione, al complesso di regole (normative o meno, non importa) conformative dell'uno e dell'altra, all'ordinamento normativo in sé visto nella sua dimensione complessiva e nella logica dinamica del suo prodursi e riprodursi. È una questione sistemica perché le ambiguità, incoerenze e opacità che determina arrivano ad investire la certezza del diritto, non tanto come certezza di quel che il diritto dice, ma di quel che il diritto oggettivo è, di quella che è la sua effettiva consistenza».

4. Campi di impatto: sistema delle fonti e funzioni parlamentari

La prassi considerata – attraverso cui è emerso un «rompicapo giuridico»[231] di difficile soluzione – ha avuto un impatto in relazione a molteplici campi, a partire dal sistema delle fonti e dalle funzioni parlamentari.

Rispetto al sistema delle fonti, la prassi analizzata presenta diversi profili critici. Il primo di essi attiene all'utilizzo della sanatoria al di fuori del perimetro tracciato dall'art. 77, ult. co., Cost., che individua la mancata conversione del decreto-legge come il presupposto legittimante l'intervento sanatorio[232]. Nelle ipotesi in questione, invece, la sanatoria interviene non nel momento in cui il decreto-legge decade – con cessazione *ex tunc* degli effetti prodotti – bensì in seguito alla sua abrogazione – con cessazione *ex nunc* dei relativi effetti – disposta dalla stessa legge contenente la disposizione di sanatoria. Nei fatti, si assiste a un'equiparazione artificiale tra due fenomeni giuridicamente distinti – e con effetti temporali diversi – quali l'abrogazione e la mancata conversione, in contrasto con il tenore letterale dell'art. 77, Cost., in materia di decadenza del decreto-legge[233].

Viene così a determinarsi l'interruzione del nesso logico-giuridico intercorrente tra il decreto-legge non convertito e la legge prevista dall'art. 77, ult. co., Cost.[234]. In questi casi, la stessa legge di conversione provvede, quindi, all'abrogazione di un decreto, alla salvezza degli effetti da esso prodotto e, al contempo, al recupero del suo contenuto (all'interno del testo del decreto-legge che viene, invece, convertito)[235]. Conseguentemente, la disciplina posta dal decreto abrogato trova «il suo titolo nel decreto abrogato *per il passato* e nella legge di conversione che l'ha accolta e fatta propria *per il futuro*»[236]. Tuttavia, al momento dell'abrogazione il decreto è ancora potenzialmente convertibile, ragione per cui la condizione costituzionale per l'intervento di sanatoria non si è verificata[237].

La *ratio* sottesa a questa complessa tecnica normativa pare riconducibile alla volontà di assicurare una base giuridica valida agli effetti giuridici prodotti «in ogni momento della provvisoria esistenza del decreto-legge e fino alla loro definitiva regolamentazione attraverso

---

[231] Cfr. D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti, in F.A.F. BAILO (a cura di), Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Jovene, Napoli, 2023, p. 18.

[232] Sul punto, si v. anche Corte cost, sent. n. 84 del 1996, dove la Consulta afferma che il presupposto della legge di sanatoria «è costituito unicamente dalla circostanza di fatto della mancata conversione di un decreto-legge».

[233] Sul punto, si v. L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, cit., p. 48.

[234] *Ivi*, 47, ss. L'Autore ritiene inconciliabile la previsione della sanatoria con l'abrogazione del decreto-legge, in quanto la prima presuppone necessariamente la mancata conversione del decreto con efficacia retroattiva, mentre l'abrogazione produce i propri effetti *pro futuro*.

[235] Cfr. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., p. 107, in cui si sottolinea come tale prassi sia sintomatica della «disinvoltura e improvvisazione con cui si è soliti manovrare i meccanismi della produzione giuridica».

[236] Così P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., p. 11.

[237] Sul punto, P. CARNEVALE, *La sanatoria di un decreto-legge non decaduto, né convertito, bensì contestualmente abrogato e riprodotto, al cospetto della Corte costituzionale*, cit., p. 4783, in cui l'Autore sottolinea che «l'adozione anticipata della legge di sanatoria, determinando una cristallizzazione degli effetti prodotti dal decreto-legge fino al momento della sua entrata in vigore, se prima della decadenza risulterebbe del tutto priva di effetti, a decadenza avvenuta sarebbe invece affetta da illegittimità per arbitrarietà, per l'aver irragionevolmente sottratto al maglio della sanzione privativa del fondamento originario solo i rapporti costituiti».

la legge di conversione del secondo decreto-legge»[238]. In questo senso, la disposizione di sanatoria è sospesa nella propria efficacia fino al momento della decadenza del decreto non convertito – che, seppur abrogato, rimane potenzialmente convertibile fino al passare del termine di 60 giorni – e risponde all'esigenza di impedire che gli effetti provvisoriamente prodotti dal decreto siano travolti *ex tunc*[239].

La legge di sanatoria, dunque, viene così a configurarsi come una «sorta di equivalente sistemico della conversione»[240] o, perlomeno, come una conversione «tardiva»[241], che sembra eludere, in contraddizione con la logica sottesa all'art. 77 Cost., la «basilare inconciliabilità fra convertire e sanare gli effetti che la previsione costituzionalmente in radice postula»[242] provvedendo sia a sanare[243] che, *de facto*, a convertire.

Le ipotesi analizzate, quindi, costituiscono ulteriore veicolo di facilitazione del ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo[244], che consolida gli effetti dei decreti adottati più velocemente di quanto potrebbe se venisse rispettato il procedimento prescritto dalla Costituzione. Al contempo, le prerogative normative del Governo si irrobustiscono mediante la trasfusione del contenuto di un decreto-legge all'interno della legge di conversione di altro decreto, con conseguente lesione del nesso funzionale intercorrente tra la legge di conversione e il suo decreto di riferimento, censurata anche dalla Corte costituzionale[245].

Non meno problematica appare l'ipotesi del decreto-legge abrogativo di altro decreto in corso di conversione. In questo caso, infatti, l'effetto abrogativo potrebbe venir meno qualora

---

[238] P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., p. 110. L'Autore esclude che la prassi sia, invece, la risposta a un supposto diniego di conversione delle Camere, che dovrebbe avvenire tramite esplicita comunicazione formale sul punto, anche alla luce della considerazione che del decreto-legge viene, in questi casi, comunicata formalmente proprio la mancata conversione una volta scaduto il termine costituzionale per la conversione.

[239] Cfr. D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti, cit., p. 23.*

[240] Così G. TARLI BARBIERI, *Art. 77*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANO, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo.* Vol II. Parte II – *Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 130.

[241] Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 140.

[242] Così P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., p. 13.

[243] La tecnica utilizzata appare censurabile anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul potere di sanatoria. La Corte costituzionale, infatti, ha tentato di restringerne l'ambito di applicazione per evitare un utilizzo eccessivamente disinvolto. Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 94 del 1995, dove si afferma che «le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso: l'intervento legislativo in sanatoria, infatti, può essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso».

[244] In continuità con una prassi disfunzionale risalente in relazione all'utilizzo del decreto-legge. Sul punto, si v. F. CAZZOLA – M. MORISI, *L'alluvione dei decreti*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 25 ss.

[245] Cfr. Corte cost., sent. n. 58 del 2018. La Corte sottolinea, nel caso di specie, che «la norma in apparenza abrogata, in realtà, è stata nel contempo trasfusa in altra disposizione di quella medesima legge che ne disponeva l'abrogazione» e censura l'*iter* seguito dal legislatore, ritenuto «tortuoso e del tutto anomalo: non si tratta, infatti, né di una semplice mancata conversione, né di una reale abrogazione e neppure di una abrogazione con successiva diversa regolamentazione». Infatti, mediante la tecnica in esame, «sotto l'apparenza di una abrogazione, la successione di disposizioni legislative dissimula (attraverso un uso improprio della legge di conversione) una effettiva continuità di contenuti normativi che, traendo origine dalla disposizione iniziale "abrogata", permangono grazie alla sanatoria e si protraggono nel tempo in virtù dell'articolo che li riproduce. In tale quadro normativo, la norma oggetto del giudizio vive nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse tra loro».

il decreto abrogante non venga convertito in legge[246]. Difatti, la normativa abrogata troverebbe nuovamente applicazione in caso di decadenza del decreto abrogante, per via del mancato consolidamento dell'effetto abrogativo. Anche in questo caso – poiché l'abrogazione disposta mediante decreto-legge non è equiparabile alla mancata conversione – sembrerebbe difettare il presupposto costituzionale per l'adozione dell'intervento di carattere sanatorio.

Eppure, nella prassi si è talvolta determinata un'impropria associazione tra abrogazione e mancata conversione, che attribuisce alla prima effetti *ex tunc* rispetto alla disciplina contenuta nel decreto abrogato[247]. Così, però, si determina uno slittamento rispetto al disegno costituzionale: in tal modo, infatti, la cessazione *ex tunc* degli effetti del decreto-legge sarebbe riconducibile a una decisione del Governo e non – come da dettato dell'art. 77 Cost. – alla volontà delle Camere.

L'utilizzo di questa tecnica[248] durante l'emergenza pandemica ha determinato una complicata sovrapposizione tra abrogazione, conversione e sanatoria, che ha visto prediligere l'opzione di racchiudere l'intervento sanatorio all'interno della legge di conversione del decreto abrogante[249].

Il ricorso alle modalità di produzione normativa esaminate determina interferenze anche con il secondo campo di impatto – ossia con il regolare funzionamento dei lavori parlamentari

[246] Si determina, così, un effetto sospensivo della normativa abrogata. Sul punto, si v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 1 (*Le fonti normative)*, VI ed., Cedam, Padova, 1971, p. 176 ss.

[247] In questo senso, si v. il parere del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, 15 aprile 2020, in cui viene sostenuta l'impossibilità per le Camere di convertire un decreto-legge oggetto di abrogazione mediante altro decreto. In senso contrario rispetto a quanto sostenuto dal Comitato per la legislazione, si vv. E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti- legge (nell'emergenza Coronavirus)*, cit., p. 647; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 120.

[248] La prassi in esame è stata più volte oggetto di critiche da parte del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, che nel parere dell'11 dicembre 2019 invitava il Governo a «evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare l'abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere* e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge».

[249] Sul punto, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 131. L'Autore segnala un caso di studio particolarmente dimostrativo delle difficoltà interpretative poste dal fenomeno analizzato. In particolare, durante l'emergenza pandemica, il Governo adottava il decreto-legge n. 15 del 2021, con cui abrogava la disciplina contenuta nel decreto n. 2 del 2021, relativa alla suddivisione in "zone" del territorio nazionale. Con la legge di conversione del decreto n. 2 del 2021, si procedeva a far confluire le disposizioni del decreto abrogante nel testo del decreto abrogato, provvedendo al contempo all'abrogazione del decreto n. 15 del 2021 e alla sanatoria degli effetti prodotti: il decreto originariamente abrogato, dunque, a sua volta abrogava il decreto originariamente abrogante. Così facendo, dal momento dell'entrata in vigore della legge di conversione del primo decreto-legge sarebbero cessati gli effetti prodotti dal secondo decreto, che non sarebbe stato convertito, ma la cui cessazione di efficacia *ex tunc* veniva neutralizzata dalla clausola di sanatoria. Al contempo, *de facto*, la stessa disciplina del decreto non convertito avrebbe iniziato a produrre i propri effetti grazie alla conversione della legge. In questo complesso intreccio normativo, a rimanere privo di titolo valido pare essere la disciplina introdotta dal primo decreto che, oggetto di soppressione in sede di conversione, dovrebbe cessare di avere efficacia fin dal momento della sua entrata in vigore, in mancanza di una disposizione di sanatoria.

– perché si colloca nel quadro più generale del progressivo spostamento dell'asse decisionale dalla sede assembleare a quella governativa[250].

La prassi in questione, infatti, ha assunto una rimarchevole incidenza quantitativa soprattutto nella prima fase dell'emergenza pandemica: infatti, essa ha riguardato circa il 40% della produzione normativa del Governo nel periodo intercorrente tra l'inizio della pandemia e il 15 agosto 2021[251].

Peraltro, la confluenza di più decreti-legge all'interno di una stessa legge di conversione restringe significativamente l'ampiezza dell'esame parlamentare, sia dal punto di vista del tempo a disposizione[252] – determinando, in sostanza, una procedura di «conversione abbreviata»[253] – sia sotto il profilo della qualità del lavoro, che ha per oggetto un complesso e stratificato intreccio di disposizioni. Ciò determina un ulteriore indebolimento dell'Assemblea per via della crescita del «tempo medio di trattenimento del disegno di legge di conversione presso la commissione di primo deferimento»[254]; e determina altresì un'ulteriore disfunzione che chiama in causa l'impiego – per certi versi, piuttosto disinvolto – della questione di fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto confluente[255], che restringe ulteriormente il campo di azione delle Camere. Infatti, la posizione della questione di fiducia consente all'Esecutivo di adottare decreti-legge sempre più estesi normativamente e, al contempo, di ridurre il tempo di esame parlamentare «a prescindere da ogni valutazione attinente alla dimensione del testo normativo»[256].

5. Osservazioni conclusive

La ricerca consente di trarre alcune osservazioni conclusive in ordine alla problematica prassi della sanatoria degli effetti dei decreti non convertiti o abrogati, anche nell'ottica di valorizzazione del Parlamento.

Come si è visto, il tema si colloca in un contesto segnato da un rafforzamento delle prerogative normative del Governo[257] – divenuto vero e proprio «*dominus della*

[250] Sul tema – risalente – della perdita di centralità del Parlamento e conseguentemente della legge parlamentare come strumento principale della produzione normativa, si v. P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010, pp. 1-10.

[251] *Ivi*, p. 106.

[252] *Ivi,* p. 110. L'Autore evidenzia che per i decreti in esame – adottati tra l'inizio della pandemia e il 15 agosto 2021 – si è registrata mediamente una perdita di venti giorni di esame parlamentare, dovuta alla necessità di rispettare il termine per la conversione del decreto confluente. In questo contesto, l'Autore sottolinea anche il ritardo con cui i provvedimenti in questione vengono trasmessi all'altro ramo del Parlamento. Ciò, infatti, determina un lasso di tempo alquanto ristretto per la seconda Camera, consistente mediamente in soli tredici giorni di esame parlamentare, accentuando il fenomeno del monocameralismo alternato di fatto.

[253] Cfr. A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, 3/2020, p. 70.

[254] Cfr. P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, cit., p. 14.

[255] Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, cit., p. 111, dove viene sottolineato che il ricorso alla questione di fiducia nel periodo esaminato ha riguardato almeno una Camera in oltre il 70% dei casi ed entrambi i rami del Parlamento in circa il 50% delle volte.

[256] *Ibidem.*

[257] Sul ruolo del Governo come *dominus* della legislazione, cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 107 s.

legislazione»[258] – e da un quadro ordinamentale altrettanto condizionato anche dalle emergenze affrontate (e, in parte, ancora in corso) nella XVIII e XIX Legislatura.

In questo scenario, l'utilizzo disfunzionale della sanatoria degli effetti del decreto non convertito rappresenta un ulteriore fattore di distorsione delle modalità della decretazione d'urgenza. Esso è, infatti, un osservatorio privilegiato per cogliere le plurime criticità connesse all'uso-abuso della decretazione d'urgenza: l'utilizzo del decreto-legge anche in assenza dei presupposti costituzionali; il frequente ricorso alla questione di fiducia; la scarsa omogeneità della legge di conversione e la relativa interruzione del nesso funzionale rispetto al decreto-legge di riferimento; la compressione dei tempi di esame parlamentare; il ricorso alla sanatoria in assenza del relativo presupposto costituzionale.

In tal senso, come si è tentato di ricostruire, tale prassi ha assunto molteplici forme e modalità: ognuna con la sua specificità, accomunate dall'effetto di fuoriuscire dal perimetro tracciato dall'art. 77 Cost. e di incidere sul regolare funzionamento dei lavori parlamentari, in particolar modo con riferimento al tempo di esame parlamentare dei decreti.

Proprio in ragione dei molteplici profili problematici evidenziati, le tecniche esaminate sono state oggetto di censura anche da parte del Presidente della Repubblica. Nella lettera del 21 luglio 2021 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, infatti, il Presidente Mattarella esprimeva forti perplessità circa la confluenza di più decreti-legge nella stessa legge di conversione e dell'abrogazione del contenuto di un decreto-legge mediante altro decreto. Nei diversi rilievi, vengono evidenziate le numerose ricadute negative sull'ordinamento giuridico: infatti, queste modalità di produzione normativa «oltre ad alterare la natura della legge di conversione, recano pregiudizio alla qualità della legislazione, possono determinate incertezze interpretative, sovrapposizione di interventi, provocando complicazioni per la vita dei cittadini e delle imprese nonché una crescita non ordinata e poco efficiente della spesa pubblica»[259].

In questa prospettiva, potrebbe essere utile intervenire sulla disciplina del decreto-legge sia sul piano costituzionale che su quello dei regolamenti parlamentari, al fine di promuovere qualità della legislazione, certezza del diritto e, con esse, il ruolo del Parlamento.

In tal senso, una prima (e parziale) soluzione potrebbe consistere nella costituzionalizzazione dei limiti posti dall'art. 15, l. n. 400 del 1988 alla decretazione d'urgenza, per porre un argine alle attuali disfunzioni nell'utilizzo del decreto-legge. Tuttavia, ciò «potrebbe non garantire dallo sviluppo di ulteriori prassi abusive del decreto-legge»[260].

Una seconda tipologia di possibili interventi riguarda i regolamenti parlamentari, nel tentativo di assicurare procedure di esame dei decreti-legge che osservino le garanzie dei lavori dell'Assemblea. In quest'ottica, è stato proposto di «vietare la posizione della questione

---

[258] Così U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid*-19, cit., p. 31. Sul punto, M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. IX.

[259] Lettera del Presidente Mattarella ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti-legge, 23 luglio 2021.

[260] Così P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., p. 129. L'Autore sottolinea come, a sostegno di questa obiezione, rilevi la considerazione che nuove forme improprie di utilizzo del decreto-legge si sono affermate successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, con cui venne posto un argine alla reiterazione dei decreti-legge.

di fiducia nel corso della prima lettura dei disegni di legge di conversione»[261], con l'obiettivo di porre un freno al fenomeno del monocameralismo di fatto e assicurare il pieno coinvolgimento anche della seconda Camera[262].

Nell'ottica di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di celerità del Governo e il rispetto delle prerogative parlamentari, con l'obiettivo di limitare l'impiego disfunzionale della decretazione d'urgenza, una possibile ipotesi è l'introduzione di meccanismi di voto a data certa per alcuni provvedimenti particolarmente rilevanti per il Governo, salvi alcuni limiti, quali quelli derivanti dall'art. 74, co. 4, Cost[263].

Ulteriori soluzioni – attualmente in esame presso il Senato[264] – riguardano il possibile incremento del termine di vigenza del decreto-legge da sessanta a novanta giorni (A.S. n. 574); l'introduzione del voto a data certa per i disegni di legge di conversione (A.S. n. 976)[265]; l'esplicitazione a livello costituzionale dei limiti al decreto-legge come disciplinati dalla legge n. 400 del 1988 (A.S. n. 1137).

Nell'ambito di tali coordinate, occorrerebbe ricondurre l'impiego della legge di sanatoria alla sua dimensione costituzionale; e per farlo, tra le molteplici ipotesi, si tratterebbe di valorizzare il nesso tra la legge di conversione e il decreto di riferimento; rispettare il requisito di omogeneità della legge di conversione; tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati dalla sovrapposizione di queste disposizioni.

È in questo modo – certo, solo uno tra i possibili – che si potrebbe contribuire a restituire al Parlamento il ruolo che gli è costituzionalmente proprio nella forma di governo. La sua valorizzazione, d'altronde, in un momento storico segnato da crisi e tensioni, non è un obiettivo fine a sé stesso, perché da questo dipendono le sorti della democrazia.

---

[261] *Ivi*, p. 116.

[262] Sul c.d. monocameralismo di fatto, si vv. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, p. 65; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, p. 88 ss.

[263] Sull'istituto del voto a data certa, cfr. R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *federalismi.it*, 1/2016, 1-8; più recentemente, cfr. C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 12/2024, p. 25 ss.

[264] Cfr. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* cit., p. 133 ss.

[265] Il disegno di legge in questione prevede, altresì, la costituzionalizzazione del requisito dell'omogeneità del decreto-legge e la possibilità, per un terzo dei membri di ciascuna Camera, di sollevare questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto.

DAL BICAMERALISMO PERFETTO AL MONOCAMERALISMO ALTERNATO: CRISI POLITICA E PROSPETTIVE DI RIFORMA ISTITUZIONALE

di Alessandro Certini

SOMMARIO: 1. La promessa del bicameralismo. – 2. Il decreto-legge nella dialettica tra rappresentanza e governabilità. – 3. Un fatto giuridico distorsivo: la prassi del «monocameralismo alternato». – 4. Vie d'uscita dalla degenerazione e razionalizzazione del sistema.

1. *La promessa del bicameralismo*

«L'assetto parlamentare italiano rappresenta ancora oggi un nodo irrisolto nel quadro del sistema costituzionale»[266]. La previsione di due Camere dotate degli stessi poteri e funzioni affonda le sue radici in un difficile compromesso raggiunto dai Costituenti, successivamente rafforzato con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1963[267].

In quell'occasione, segnata da tensioni politiche e morali, si confrontarono due visioni opposte: da un lato, i sostenitori del bicameralismo, tra cui la Democrazia Cristiana, il Partito Repubblicano e le forze di destra; dall'altro, i fautori di un modello monocamerale, rappresentati dalle forze di ispirazione marxista.

A fondamento del primo modello risiedeva la teoria sulla separazione dei poteri elaborata da Montesquieu, secondo la quale il potere legislativo andrebbe suddiviso tra due corpi distinti: uno rappresentativo dei nobili e l'altro del popolo, legati da una «mutua facoltà di impedire»[268] ed aventi lo scopo di garantire un «freno agli errori democratici»[269], prevenendo derive autoritarie e scongiurando il rischio di un «assolutismo democratico»[270].

Di segno opposto era l'impostazione ispirata alla dottrina di Rousseau[271], secondo cui la sovranità popolare, non tollerando duplicazioni né mediazioni che possano comprometterne l'unità, renderebbe il bicameralismo una costruzione potenzialmente distorsiva, poiché la vera garanzia contro il potere assoluto risiede in un'organizzazione dotata di forme di «superlegalità costituzionale»[272].

---

[266] G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative,* in *Federalismi.it,* n. 3/2019, p. 57.

[267] La riforma, come noto, ha provveduto a uniformare la durata del mandato parlamentare per entrambe le Assemblee – in precedenza quinquennale per la Camera dei deputati e sessennale per il Senato della Repubblica – accentuando ulteriormente la configurazione paritaria del bicameralismo italiano. Una durata differenziata, infatti, avrebbe determinato con ogni probabilità uno sfasamento ciclico delle elezioni, con la conseguente possibilità di riflettere composizioni politiche disomogenee. Per un approfondimento, si veda L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 326-327.

[268] C. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Barillot & Fils, Ginevra, 1748, trad. it. a cura di B. BOFFITO SERRA, *Lo spirito delle leggi*, Rizzoli, Milano, 1989, cap. VI.

[269] L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., p. 342.

[270] Così E. TOSATO, in Ass. cost., II Sott., 25 sett. 1946.

[271] Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique,* Marc-Michel Rey, Amsterdam*,* 1762, libro I, cap. VI, trad. it. a cura di R. MONDOLFO, in P. ROSSI (a cura di), *Opere*, Sansoni, Firenze, 1972.

[272] P. PASQUINO, *Introduzione. Il pensiero di Sieyès*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Joseph-Emmanuel Sieyès. Opere e testimonianze politiche*, FrancoAngeli, Milano, 1993, p. 6.

La scelta definitiva di un assetto bicamerale paritario[273], con una Camera alta avente la funzione di «raffreddamento del procedimento legislativo»[274], mirò sia a garantire un esame più attento e ponderato dei testi normativi, nonché, contestualmente, a costituire un presidio contro il rischio di concentrazione eccessiva del potere politico, contribuendo così ad assicurare una tutela più robusta delle libertà costituzionali[275].

In questa direzione si colloca il pensiero di Costantino Mortati[276], il quale sottolineò l'utilità di un organo deputato a rallentare il procedimento parlamentare, affinando tanto la valutazione circa l'opportunità politica della legge, quanto la sua definizione sotto il profilo tecnico-giuridico. Ma a tale funzione si riconnette, in fondo, anche l'insegnamento di Luigi Einaudi, secondo cui una legislazione più sobria, in termini quantitativi, si traduce spesso in una maggiore libertà per i cittadini: meno leggi significa, sovente, meno vincoli, e dunque una più netta affermazione del costituzionalismo dei diritti rispetto a quello dei poteri[277].

La previsione di un Parlamento bicamerale sarebbe valsa, poi, ad ampliare le opportunità di controllo sull'azione della maggioranza, sia da parte dell'opposizione che da parte dell'elettorato. Del resto, il «timore della rappresentanza democratica» suggeriva l'opportunità di frammentarne la forza, così da contenerne eventuali derive e, al contempo, assicurare alle minoranze spazi reali di opposizione e strumenti idonei a incidere sul processo decisionale[278].

Così, il Senato assumeva il rango di sede privilegiata nella quale promuovere una «coordinazione orientata all'interesse generale»[279], capace di tradurre efficacemente il pluralismo della società civile in una sintesi politica unitaria[280], completando e arricchendo la rappresentanza politica e integrando, senza sostituirlo, il lavoro di mediazione svolto dai partiti[281].

---

[273] E, prima ancora, della forma di governo parlamentare, per alcuni si fonda più su un equivoco che su un alto compromesso. Resta infatti difficile non sospettare che Togliatti concepisse il metodo parlamentare come lo strumento ideale per esasperare il conflitto di classe e, dunque, per avvicinare il partito agli ideali socialisti. Tanto più se si considera che, proprio quel metodo, era stato approvato con voto compatto dal gruppo comunista in Assemblea. Il vero interrogativo, piuttosto, riguarda le ragioni che indussero la Democrazia Cristiana ad accettare un modello istituzionale tanto articolato. Sebbene i riferimenti espliciti siano rari, non tuttavia difficile intuire come quel disegno si adattasse perfettamente alla cultura politica della DC del tempo: un partito che dell'equilibrio tra forze e sensibilità diverse aveva fatto la propria cifra identitaria. Per alcune riflessioni sui sistemi parlamentari di altri ordinamenti si veda R. ALBERT, A. BARAGGIA, C. FASONE (a cura di), *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton, 2019.

[274] L. PALADIN, *Bicameralismo*, in *Enc. Giur.*, vol. V, Treccani, Roma, 1988.

[275] G. FONTANA, *Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *Diritto @ Storia. Rivista internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, n. 9/2010, disponibile all'indirizzo: www.dirittoestoria.it.

[276] V. Seduta della Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 21 settembre 1946.

[277] Si rinvia a R. CUBEDDU, *Scambio di poteri e stato delle pretese. Scritti su bruno Leoni,* Torino, IBL Libri, 2021, in particolare p. 158 ss. (specie riguardo ai rapporti fra le impostazioni di Leoni, di Hayek e di Kelsen). Di recente, in questa direzione, v. altresì T.E. FROSINI, *Il mistero della legge,* in *Rivista AIC,* n. 3/2024, ove si auspica «una torsione verso il sistema di *common law*… Una rivoluzione liberale, certo. Finalizzata ad espandere la libertà dell'individuo, a privilegiare il costituzionalismo dei diritti rispetto a quello dei poteri (p. 13).

[278] Cfr. in questo senso le relazioni di LA ROCCA, LUSSU e LAMI-STARNUTI, Ass. cost., II Sott., sed. 6 settembre 1946.

[279] C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, n. 9/1947. Cfr. gli interventi di CONTI, in part. la relazione in Ass. cost., II Sott., 4 sett. 1946.

[280] P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 261.

[281] C. MORTATI, *La seconda Camera*, cit., 483. Sul punto si v. ID., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, Cedam, Padova, 1957.

E anche se, invero, l'ingegneria costituzionale elaborata su quel paradigma si fondò su un impianto teorico mai pienamente solido e coerente – risultando talvolta come una «combinazione di spezzoni di esperienze e modelli diversi»[282] –, essa finì tuttavia per delineare un Parlamento quale sede della composizione politica delle istanze sociali: crocevia «di sottosistemi (rapporto partiti-elettori; relazione Parlamento-Governo) e nodo d'intersezione tra molteplici assi di relazione (Stato-società; centro-periferia; comunità sovranazionali e Stato)»[283], spazio in cui il compromesso politico-partitico avrebbe potuto realizzarsi come garanzia dell'unità della Repubblica e come «più genuina espressione della grande forza che è al centro della vita istituzionale: il popolo»[284].

Le Camere, seppur autonome e operando ciascuna separatamente, vennero concepite in funzione di un'attività (normativa, ma anche di indirizzo politico) orientata verso risultati unitari e coerenti. In esse, il confronto trasparente con le forze di opposizione avrebbe alimentato il dibattito nella sfera pubblica, specie su questioni destinate ad incidere direttamente sulla vita dei cittadini[285].

Il cosiddetto «metodo parlamentare» mirava così a definire, in una logica di giustizia e solidarietà, oltreché di leale collaborazione, i limiti e le condizioni di esercizio delle libertà sociali ed economiche, prevenendo quei fenomeni di frammentazione e conflittualità che, se non adeguatamente governati, avrebbero compromesso la stabilità e la coesione del tessuto sociale.

In tale orizzonte, la legge del Parlamento venne a configurarsi quale massimo strumento di garanzia della libertà dei singoli, poiché espressione non già di un potere imposto dall'alto, bensì di una volontà collettiva che si autolimita secondo ragione. Una concezione che riecheggia l'antico precetto kantiano secondo cui *volenti non fit iniuria*, fondato sull'idea che la legge – se frutto dell'autodeterminazione razionale degli individui – non possa mai essere percepita come ingiusta da coloro che vi si assoggettano, e che proietta la volontà dello Stato in un mondo «noumenico» di razionalità perfetta, dove l'autorità si concilia con la libertà e la norma giuridica assume il volto dell'universalità[286].

---

[282] E. CHELI, *Unità nazionale e prospettiva federale nelle ipotesi di riforma del bicameralismo italiano*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare*, vol. II, Jovene, Napoli, 2009, p. 530. Non a caso, già nella riflessione dottrinale successiva l'idea di considerare il Parlamento italiano come un esempio di «bicameralismo di garanzia», concepito per rafforzare l'equilibrio istituzionale, trovò un argine critico nella constatazione che la rigidità costituzionale e l'istituzione della Corte costituzionale sarebbero bastate a garantire un sistema di bilanciamento, rendendo superflua una duplicazione delle funzioni legislative tra due Camere paritarie: cfr. G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1118. È, ad esempio, un fatto noto che il Costituente Ruini, sebbene non richiamando apertamente tali considerazioni, nel 1952 ebbe a precisare come le scelte costituzionali relative alla seconda Camera avessero prodotto un «diffuso senso di insoddisfazione», parlando non a caso dell'«inquietante enigma del Senato»: cfr. M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952, 63; V. anche ID., *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, in *Atti parlamentari*, *Tipografia della Camera dei deputati*, Roma.

[283] A. BARBERA, *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 11.

[284] A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, p. 1.

[285] Cfr. C. cost., 3 dicembre 2024, n. 192, punto 4 del *Considerato in diritto.*

[286] «La legge parlamentare, in quanto momento di sintesi tra l'autodeterminazione dell'individuo e la forza impositiva dello Stato, diventava la «signora assoluta» dell'ordinamento e ciò le conferiva generale obbligatorietà, rendendola anche insindacabile in assenza di qualsivoglia forma di giustizia costituzionale»: così, E. CHELI, *Prefazione,* in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* Il Mulino, Bologna, 2023, p. 12. Cfr. I. KANT., *The metaphysics of Morals,* in *Pratical Philosophy,* ed. and transl. by M. J. GREGOR, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p.

Il «sistema» delle fonti che ne derivò si strutturava quindi come un insieme chiuso e coerente, in cui l'intero ordinamento veniva ricondotto entro i confini della legge: tutto ciò che non rientrava nella misura di questa doveva esserne appunto adeguato, tagliato o esteso (di qui la celeberrima immagine del «letto di Procuste della legge»[287]), così da escludere qualunque lacuna e ricondurre ogni antinomia a un criterio di legalità formale.

Infine, a testimonianza dello stretto legame fra la disciplina dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico e la struttura dei procedimenti normativi, significativa l'introduzione, in sede Costituente e ad opera della relazione di Costantino Mortati sulle «forme di governo», del procedimento disciplinato agli artt. 70 e 72 della Costituzione[288]. Una scelta non casuale, che rispose a una duplice esigenza: da un lato, arginare quelle degenerazioni del sistema che avrebbero assunto sovente la forma di interventi episodici o privi di un disegno organico[289]; dall'altro, sottolineare come il sistema delle fonti costituisse il cuore del modello costituzionale, fondato sulla centralità dell'Assemblea rappresentativa quale *sedes naturalis* della composizione politica dei conflitti d'interesse di rilievo nazionale.

2. *Il decreto-legge nella dialettica tra rappresentanza e governabilità*

Uno dei punti chiave per comprendere la trasformazione subita dal potere legislativo, con specifico riferimento al sistema democratico parlamentare italiano, resta – con ogni probabilità – il problema già individuato da Kelsen negli anni Venti del XX secolo, secondo cui «data la configurazione che il giuoco delle forze assume fatalmente nello Stato, [la] divisione di poteri porta alla conseguenza che l'organo legislativo policefalo, l'unico in cui il popolo sia rappresentato, non riesce mai a farsi valere come organo supremo»[290] .

D'altro canto, l'intima composizione plurale e collettiva dell'organo legislativo non rappresenta soltanto una necessaria garanzia di rappresentatività democratica, ma costituisce anche uno strumento per assicurare al suo interno un meccanismo efficace di controllo reciproco, riducendo così significativamente il rischio di conflitti d'interesse. In più, la scelta

---

457, in cui l'A. asserisce che «[…] only the concurring united will of all, insofar as each decides the same thing for all and all for each, and so only the general will of the people, can be legislative».

[287] Che si deve ad H. KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1911.

[288] «L'art. 70 affida la funzione legislativa alle due Camere e il successivo art. 72 Cost. articola l'esame di ogni progetto di legge in una fase da svolgersi in commissione e in una che coinvolge l'intera assemblea ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale. Tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. Gli snodi procedimentali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa», così C. cost., 8 febbraio 2019, ordinanza n. 17, punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

[289] Finalizzati esclusivamente a soddisfare esigenze immediate, contingenti o economiche, oppure a recepire direttive di entità sovranazionale; con il rischio, ulteriore e più penetrante, di mortificare il Parlamento a vantaggio del Governo proprio sul terreno della sua funzione principale, la formazione delle leggi, compromettendo così irrimediabilmente l'equilibrio democratico e portando – come è stato sottolineato – la stessa «democrazia a strozzarsi»: Cfr. L. CARLASSARE, *Così si strozza la democrazia*, intervista a cura di C. LANIA, in *Il Manifesto*, 25 luglio 2014.

[290] H. KELSEN, *Intorno alla natura e al valore della democrazia* (1920), trad. it. a cura di M. G. LOSANO, Aragno, Torino, 2018, p. 3 ss., p. 37.

di separare le funzioni fondamentali dello Stato non risponde soltanto a esigenze di carattere democratico, ma trova fondamento anche in ragioni di natura pratica e funzionale.

Già Kant, del resto, aveva ricondotto i tre poteri – sovrano (legislativo), esecutivo e giudiziario – a quella che definiva come una sorta di «sillogismo pratico»: la premessa maggiore corrispondeva a «la legge» (espressa dalla volontà del legislatore); la premessa minore si traduceva invece nel «comando» di agire conformemente a quella legge; infine, la conclusione rappresentava «la sentenza», ovvero l'applicazione concreta della norma al caso specifico[291].

Orbene, è stato sostenuto che nella corretta distribuzione delle funzioni pubbliche l'esecutivo non dovesse mai invadere la sfera legislativa, riservata al Parlamento eletto dal popolo, poiché «quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà, poiché si può temere che lo stesso monarca, o lo stesso senato, facciano leggi tiranniche per eseguirle tirannicamente»[292] .

Tuttavia, nella riorganizzazione delle realtà sociali operata dai nuovi Stati moderni, sarebbe emersa ben presto l'esigenza di rivedere il significato di tale impostazione, consentendo all'organo di vertice del potere esecutivo, soprattutto in circostanze emergenziali, di adottare atti muniti della stessa forza della legge.

Ancora Mortati, nel 1931, si persuase infatti che al Governo dovesse riconoscersi «la facoltà di esercizio di una funzione legislativa di carattere eccezionale, senza limiti di materia e con piena efficacia formale, subordinatamente alla presenza di condizioni specifiche, quali l'urgenza di intervenire o la necessità di scongiurare un pericolo imminente»[293].

Di talché, l'idea che i «poteri» dello Stato dovessero essere intesi come monadi confinate all'esercizio di una sola funzione, avrebbe rischiato di comportare un'inefficace prontezza nel far fronte agli eventi inaspettati; e, in questo quadro, la figura del Governo che agisce anche nella veste di legislatore – facendone le veci – sarebbe risultata non solo utile, ma talvolta indispensabile. Ciò, tanto nei momenti di emergenza, come si diceva, quanto in condizioni ordinarie, come strumento per meglio ripartire l'attività legislativa tra norme di carattere generale e disposizioni di dettaglio[294].

---

[291] I. KANT, *La metafisica dei costumi* (1797), trad. it. a cura di G. VIDARI, Laterza, Roma-Bari, 2018, 142. Si v. anche M. WEBER, *Diritto* (1913), trad. it. a cura di M. PALMA, Donzelli, Roma, 2016, p. 101.

[292] C. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, cit., p. 310. L'autore pone la libertà politica in stretta relazione con la struttura dell'ordinamento costituzionale, individuando nella separazione dei poteri – secondo il modello inglese dell'epoca – la condizione imprescindibile affinché «le pouvoir arrête le pouvoir».

[293] C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), ristampa inalterata con prefazione di E. CHELI, Giuffrè, Milano, 2000, p. 133. Con specifico riferimento ai «limiti di materia», in effetti, l'idea di introdurre in Costituzione una tassonomia di ambiti materiali che potessero – o, al contrario, non potessero – essere disciplinati mediante decreto-legge apparve (e appare tutt'ora), a ben vedere, difficilmente praticabile. Un simile intervento normativo comporterebbe, infatti, l'inevitabile esigenza di affidare a un soggetto terzo la valutazione circa l'eventuale «sconfinamento» del provvedimento rispetto ai limiti materiali prefissati. Si verrebbe così a delineare un soggetto chiamato a stabilire, caso per caso, dove finisca una materia e dove ne inizi un'altra, con tutte le difficoltà interpretative, le sovrapposizioni concettuali e le tensioni sistemiche che tale operazione comporterebbe. Il rischio concreto sarebbe, per dirla diversamente, quello di istituzionalizzare un contenzioso permanente sulla qualificazione delle materie, aprendo la strada a una giurisdizionalizzazione continua del procedimento legislativo d'urgenza.

[294] Era già Dicey a lamentarsi delle «cumbersomeness» e «prolixity» delle leggi inglesi costrette a intervenire sui dettagli più minuti, concludendo che «the substance no less than the form of the law would, it is probable, be a good deal improved if the executive government of England could, like that of France, by means of decrees, ordinances, or proclamations having the force of law, work out the detailed application of the general principles embodied in the Acts of legislature». A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1915), Liberty Fund, Indianapolis, 1982, p. 12.

In ragione di ciò, tra i Costituenti prevalse la linea calamandreiana, per cui era «più provvido disciplinare e limitare la legislazione d'urgenza piuttosto che ignorarla»[295], giungendosi all'elaborazione dell'art. 77 della Costituzione repubblicana, il quale, affermando *apertis verbis* il primato dell'organo parlamentare nella funzione legislativa, ha riconosciuto al Governo la possibilità di adottare atti normativi provvisori con forza di legge, sotto la propria responsabilità, in forza di un'autonoma scelta politica e a fronte di presupposti straordinari di necessità e urgenza[296].

La disposizione, pur introducendo un potere d'emergenza destinato a far fronte a situazioni straordinarie e circoscritte, delinea sin da una prima lettura una fisionomia suscettibile di dilatazioni, in ragione di un «un largo margine di elasticità», tale da «ricomprendere una pluralità di situazioni»[297] «non riconducibili entro schemi rigidi»[298]. Essa, però, conserva il merito di ribadire con chiarezza il principio secondo cui il Governo non può mai sottrarsi al principio di legalità e al controllo democratico, essendo derivazione funzionale del Parlamento, da cui riceve investitura, vigilanza e, se del caso, revoca[299].

Ciò premesso, sarebbe apparso forse avventato ritenere che l'introduzione di un simile potere, per sua natura circoscritto all'«eccezione», potesse contenere in sé il germe di un sovvertimento degli equilibri istituzionali. Eppure, lo stato attuale dei lavori parlamentari restituisce l'immagine di una funzione normativa profondamente alterata, da cui è derivata una «precarizzazione delle fonti primarie»[300] e una progressiva ridefinizione dell'organo parlamentare in chiave di mero consulente (o «meta-legislatore»)[301]; il tutto, a fronte di una rinnovata centralità dell'organo governativo, divenuto, in ultima istanza, *dominus* del procedimento di conversione[302].

---

[295] Seduta della Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 21 settembre 1946.

[296] Da trasmettere alle Camere «il giorno stesso» della loro adozione per essere sottoposti al procedimento di conversione in legge, pena la perdita di efficacia del decreto fin dall'origine.

[297] C. cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 4 del *Considerato in diritto,* in www.giurcost.org,

[298] C. cost., 21 marzo 2011, n. 93, punto 4.1. del *Considerato in diritto,* in www.cortecostituzionale.it

[299] L'art. 77 Cost. restituisce, in definitiva, l'idea moderna dello «Stato di diritto» contenuta nell'art. 1 della Costituzione repubblicana: un modello al cui interno si inscrivono vuoi i sistemi parlamentari, in cui l'organo parlamentare occupa una posizione di supremazia nei confronti del Governo, vuoi i sistemi presidenziali, nei quali la «chiave del gioco» istituzionale risiede nell'autonoma legittimazione popolare e nella posizione di reciproca indipendenza che tali poteri pubblici assumono l'uno rispetto all'altro.

[300] Sul cui concetto ha scritto efficacemente E. LONGO, *La legge precaria, Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 32 e ss.

[301] Su questi aspetti v. in generale L. Carlassare, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali II, tomo 2, Giuffrè, Milano, 2008, p. 561 ss. In un altro suo scritto la stessa A. afferma: «parlare delle fonti del diritto oggi è estremamente difficile. I nostri concetti consueti sembrano ormai inadeguati, la sistemazione tradizionale insufficiente; è difficile, pertanto, dare ordine al discorso». Cfr. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 10, Giappichelli, Torino, 1999, p. 75. Sul punto v. anche il contributo di A. SANDULLI, *Ordine giuridico e ordine economico in Max Weber*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., n. 4/2016, p. 949 ss.

[302] Secondo il Rapporto sulla legislazione 2024-2025 della Camera dei deputati (disponibile all'indirizzo: https://www.camera.it/Leg19/397?documenti=1151), nella XIX legislatura sono stati adottati 86 decreti-legge. A questi si aggiungono 101 decreti legislativi, in aumento rispetto alla legislatura precedente. Le leggi approvate risultano 181: un numero inferiore alla somma dei soli decreti-legge e decreti legislativi. Di queste, ben 71 sono leggi di conversione e 25 leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Dati emblematici, questi, che segnalano il consolidamento di una legislazione governativa per decretazione o per delega.

All'origine di tale distorsione, talmente profonda da far presumere l'abbandono deliberato dell'equilibrio costituzionale su cui si fonda la stessa idea di Repubblica[303], si ritiene possano individuarsi due fattori. Il primo è connaturato all'essenza stessa del decreto-legge, che per le sue caratteristiche intrinseche ben si presta a una reinterpretazione estensiva in punto di presupposti e limiti, divenendo così veicolo privilegiato delle strategie politiche (sovente attraverso una sua combinazione con altri istituti del diritto parlamentare). Il secondo, di tipo metagiuridico, è invece legato agli sviluppi della società contemporanea, segnata da una crescente accelerazione dei processi decisionali e da una diffusa esigenza di risposte tempestive.

In effetti, non si può ignorare come il decreto-legge, pur essendo stato concepito dai Costituenti quale strumento volto a garantire risposte tempestive in situazioni eccezionali[304], nel corso del tempo[305] si è prestato a un'interpretazione progressivamente più ampia e flessibile, tanto nei suoi presupposti quanto nei suoi contenuti[306].

Sul piano della straordinarietà, ad esempio, non rifacendosi più agli originari caratteri di «eccezionalità» e «imprevedibilità», il decreto-legge è stato impiegato per misure fiscali (si pensi ai cosiddetti decreti-catenaccio), proroghe normative, rivendicazioni economiche e addirittura riforme organizzative rilevanti. Quanto ai requisiti della necessità (non deve essere possibile il ricorso a nessun altro strumento normativo) e dell'urgenza (è necessario che le norme poste dal decreto abbiano immediata applicabilità), si è progressivamente affermata una lettura meno ancorata al «contenuto» del provvedimento e più attenta all'«atto del provvedere» in quanto tale, legittimando così decreti destinati a produrre effetti solo in un secondo momento, spesso con l'intento di placare proteste o assecondare pressioni sindacali[307].

---

[303] Sulla molteplicità di tali fattori di crisi, A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli «organi di garanzia» in un sistema parlamentare monocamerale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022. Per riprendere le considerazioni svolte poc'anzi a proposito del concetto di Stato di diritto, si osserva come il Parlamento, oggi, non appaia più in grado di esercitare un effettivo controllo sul potere esecutivo, né riesca a mantenere una posizione di autentica autonomia rispetto ad esso. Eppure, in un ordinamento disomogeneo e segnato da profonde fratture sociali e politiche come quello attuale, sacrificare il pluralismo garantista incarnato dalle sedi parlamentari a beneficio della cosiddetta «governabilità» rischia di alimentare la conflittualità e compromettere la coesione sociale e istituzionale.

[304] Lo stesso Santi Romano ne avrebbe giustificato il ricorso solo in situazioni specifiche, come un «terremoto»: S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria,* in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia,* n. 1/1909, parte I, p. 251–272.

[305] E, in particolare, a partire dai primi anni Ottanta, con l'ingresso nella complessa stagione del pentapartito, caratterizzata da forti tensioni politiche e da governi fondati su maggioranze composite e instabili.

[306] E questo effetto «dilatatorio» potrebbe a sua volta avere a che fare, oltre che con la fragilità delle maggioranze politiche, non tanto con le lungaggini in sé considerate di un procedimento legislativo che si snoda presso due organi, quanto con «l'incertezza e l'imprevedibilità dei tempi di approvazione della legge per come scanditi dalle regole parlamentari»: così S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critiche e proposte,* in *Quad. cost.,* n. 2/2023, p. 333.

[307] Non a caso, una delle principali e ancora attuali questioni connesse alla decretazione d'urgenza riguarda proprio la possibilità di un controllo effettivo sulla qualificazione dei «casi straordinari di necessità e urgenza» di cui all'art. 77 Cost. Controllo che non pare possa essere affidato né alla Corte costituzionale né, *a fortiori*, al Capo dello Stato. La giustizia costituzionale, infatti, si è rivelata strutturalmente inidonea a svolgere questo compito: i tentativi della Corte di intervenire sui presupposti del decreto-legge si sono scontrati con la capacità del circuito politico di aggirarne le indicazioni, come dimostra il noto caso della reiterazione dei decreti, superato per oltre quindici anni con l'uso sistematico delle ordinanze di protezione civile, e oggi attraverso tecniche di "conversione governativa" (leggi che abrogano decreti non convertiti, riproducendone i contenuti in nuovi decreti). Ma, oltre all'inefficacia pratica, vi è un limite giuridico forse più profondo: l'art. 28 della legge n. 87/1953 esclude espressamente il sindacato della Corte sulle valutazioni politiche contenute in leggi e atti con forza di legge. Quanto al Capo dello Stato, analogamente, pur agendo come garante del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, questi non potrebbe sovrapporre le

A livello procedurale, poi, la combinazione tra decretazione d'urgenza, «maxi-emendamento» e «questione di fiducia» ha comportato una radicalizzazione del carattere emergenziale del procedimento, fino al punto da svuotare, in misura sempre più marcata, le prerogative parlamentari.

In particolare, durante la prima lettura parlamentare, il Governo è solito presentare un maxi-emendamento inserito nell'articolo unico del disegno di legge di conversione, spesso innovativo[308] rispetto al contenuto originario del decreto-legge e finalizzato a sostituirne, in tutto o in parte, il testo; sul quale viene poi posta la questione di fiducia. Tale stratagemma consente di svincolare il contenuto della legge di conversione da quello del decreto-legge iniziale, ottenendo così l'approvazione di una disciplina normativa del tutto nuova. Il procedimento si compie con un solo voto, privando l'Assemblea della possibilità di discutere nel merito ed escludendo qualsiasi intervento emendativo[309].

In tal modo il Governo rafforza le proprie prerogative, facendo della questione di fiducia uno strumento meramente procedurale e utilizzando il procedimento di conversione previsto dall'art. 77 Cost. in senso strumentale. Tale iter, pensato per conferire stabilità ai provvedimenti adottati in situazioni straordinarie di necessità e urgenza, viene così piegato a una logica diversa: non più la ratifica di misure urgenti, ma l'approvazione di un'iniziativa legislativa nuova, sottratta al confronto parlamentare e immune da modifiche[310].

---

proprie valutazioni al compromesso politico raggiunto dalle Camere: attribuirgli, esemplificativamente, il potere di promulgare solo parzialmente le leggi di conversione, espungendone le parti disomogenee, equivarrebbe a trasformarlo in co-legislatore.

[308] Per la definizione di maxi-emendamenti «innovativi», v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo nel Parlamento,* in *Quad. cost.,* n. 4/2005, p. 808, secondo la quale si possono così definire quei maxi-emendamenti «che modificano in maniera sostanziale il provvedimento, spesso introducendo anche discipline del tutto nuove, prive di una stretta coerenza con la 'materia' del progetto di legge in discussione».

[309] «Con evidente lesione dell'art. 72 Cost., il cui primo comma prescrive l'approvazione di ogni d.d.l. articolo per articolo e con votazione finale»: Così C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione,* in *Dir. pubbl.*, 2/2008, p. 598. Il quale prosegue, sempre nel merito della rilevanza dell'art. 72 Cost. ai fini della funzione legislativa, sostenendo che in parola v'è «una norma chiave del procedimento delineato dalla Costituzione per la formazione delle leggi, poiché consente l'affermarsi di tutta una serie di principi volti a caratterizzare la funzione legislativa delle Camere. L'approvazione articolo per articolo e con votazione finale permette, infatti, al Parlamento di operare un esame dettagliato del progetto di legge, rende più agevole la presentazione e la discussione di emendamenti, facilita una valutazione specifica delle singole norme e allo stesso tempo una più coerente valutazione d'insieme dell'intero testo legislativo».

[310] A rafforzare ulteriormente questa dinamica si aggiunge l'abitudine di porre la fiducia anche nella seconda Camera, questa volta sullo stesso maxi-emendamento già presentato in prima lettura, consolidando così il controllo dell'esecutivo sul processo legislativo e riducendo ulteriormente lo spazio per il dibattito parlamentare. Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento,* Il Mulino, Bologna, 2003, p. 406, il reiterato ricorso alla questione di fiducia non viene più politicamente percepito come un segno di debolezza dell'esecutivo, ma come una manifestazione di forza di un Governo in «campagna elettorale permanente». Pratica, questa, che sarebbe stata definita più in avanti come un «orrore legislativo» (M. ANIS, *La legge oscura*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 3), «una elusione indifendibile dei principi costituzionali» (N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle Legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione,* Luiss University Press, Roma, 2007, p. 53), «una indecorosa e spudorata frode alla Costituzione, avallata dalla compiacenza dei presidenti delle due Camere» (G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo,* Zanichelli, Bologna, 1998, p. 141. Con la fiducia sui maxi-emendamenti, infatti, la decisione dell'Assemblea non è più il frutto di un pubblico dibattito tra i suoi componenti, ma viene precostituita dal Governo. Non a caso, la pericolosità di una tale prassi per la credibilità del nostro sistema parlamentare è stata colta dal Presidente Napolitano, nel discorso del 20 dicembre 2006. Un Parlamento, il cui ruolo legislativo è «oggi pesantemente condizionato da distorsioni divenute sempre più gravi», rischia così di cadere in una spirale delegittimazione poiché, non potendo dispiegare pienamente la sua funzione, finisce per perdere prestigio e consenso tra i cittadini e per alimentare un diffuso senso di sfiducia per le istituzioni dello Stato

Analogamente, una riflessione sull'attuale contesto socio-politico – segnato da una crescente instabilità, frammentazione partitica, crisi del consenso e, segnatamente, una sfera economica sempre più pervasiva, capace di esercitare un'influenza enorme anche su ambiti che dovrebbero essere regolati dalla sfera pubblica – dimostra come la ricerca di strumenti capaci di bilanciare efficacia e condivisione da un lato, e rapidità decisionale dall'altro, si sia imposta come una *condicio sine qua non* per qualsiasi azione di governo.

In questa prospettiva, la decretazione d'urgenza si è affermata non solo come strumento funzionale a esigenze contingenti, ma anche – ed è questo un dato centrale – come risposta pragmatica alla condizione esistenziale «post-moderna»[311], in cui l'urgenza si è fatta paradigma stabile dell'azione pubblica e la rapidità decisionale ha finito per assurgere all'empireo del consenso, imponendosi come metrica del buon governo e spostando, per ragioni evidenti, il baricentro dell'indirizzo politico in favore del potere esecutivo[312].

Come imposto dalle dinamiche turbo-capitalistiche, il sistema politico ha quindi progressivamente scardinato sia le finalità permanenti dello Stato apparato e i suoi rapporti con la società, sovrascrivendo la Costituzione di tipo «materiale», sia il modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali. In un contesto in cui l'assetto delle fonti del diritto – pur costituendo, in astratto, una componente essenziale della forma di governo, idonea ad assicurarne l'adattamento alle dinamiche del sistema politico – ha finito per essere assorbito da logiche funzionali all'efficienza più che alla rappresentanza.

---

democratico. In altra sede, e precisamente in seguito all'approvazione della legge finanziaria per il 2007, lo stesso Presidente della Repubblica si era così espresso: «Di certo, per recuperare prestigio e consenso tra i cittadini, le istituzioni in cui si articola lo Stato democratico disegnato dalla Costituzione debbono rinnovarsi e dispiegare pienamente il loro ruolo. Ciò vale innanzitutto per le Assemblee elettive e dunque per il Parlamento, il cui ruolo legislativo è invece oggi pesantemente condizionato da distorsioni divenute sempre più gravi. Anche quest'anno la legge finanziaria sta per essere approvata in entrambe le Camere col voto di fiducia posto dal Governo su un articolo unico comprensivo di un numero abnorme di disposizioni. […] Ebbene, si è ormai toccato il limite estremo di una prassi legislativa che sfugge alle possibilità di comprensione dell'opinione pubblica e come in questi giorni ha rilevato e argomentato un costituzionalista dei più autorevoli – 'rende sempre più difficile il rapporto fra i cittadini e la legge' è interesse comune – al di là delle polemiche di ieri e di oggi sulle responsabilità politiche per esiti che hanno mortificato il Parlamento e distorto la formazione delle decisioni in un campo essenziale come la formazione del bilancio dello Stato – è interesse comune ed urgente porre termine a simili prassi». Il testo integrale del discorso è consultabile in: www.quirinale.it

[311] Cfr. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, trad. it. a cura di S. MINUCCI, Laterza, Roma-Bari, 2024; *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. it. a cura di O. PESCE, Laterza, Roma-Bari, 2021; *La società sotto assedio*, trad. it. a cura di S. MINUCCI, Laterza, Roma-Bari, 2018. Per un'impostazione diversa, ma anch'essa centrata sulla dissoluzione delle strutture moderne e sull'emergere di una società ipermediatizzata, v. J. BAUDRILLARD, *La società dei consumi. I suoi miti, le sue strutture*, trad. it. a cura di G. GOZZI, il Mulino, Bologna, 2010; *Simulacres et simulation, Éditions Galilée, Paris, 1981* (trad. ingl. *Simulacra and Simulation,* University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994); *La trasparenza del male. Saggio sui fenomeni estremi*, trad. it. a cura di F. MARESCIANI, SugarCo, Milano, 2018. La condizione post-moderna è stata descritta anche con il concetto di «realismo capitalista»: si veda M. FISHER, *Capitalism Realism: Is There No Alternatives?,* Zero Books, London, 2009).

[312] Sulla compenetrazione tra Governo e Parlamento nell'ambito della programmazione legislativa, rimane centrale l'insegnamento di L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009., spec. p. 110 ss., oggi tuttavia rimesso in discussione poiché l'attuale scenario sembrerebbe rovesciare il ruolo direttivo che l'A. riconosceva al Governo nei confronti del Parlamento: non è più l'esecutivo a fungere – si direbbe – da timoniere dell'indirizzo imposto dalla maggioranza, ma è quest'ultima a organizzarsi come comitato direttivo dell'esecutivo stesso, adattandosi in modo funzionale alle sue esigenze. Un'inversione che, nel contesto della decretazione d'urgenza e della progressiva marginalizzazione del Parlamento, contribuisce a ridefinire in senso regressivo l'equilibrio tra i poteri.

E se la flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle «norme a fattispecie aperta», non esclude – come ricorda la Corte[313] – l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche, l'analisi di questi due fattori dimostra come la decretazione d'urgenza non sia più solo un istituto giuridico, ma il segno di una trasformazione più profonda, nella quale la tensione tra efficienza e rappresentanza non si gioca più solo nelle forme, ma investe la sostanza stessa dei principi democratici.

3. *Un fatto giuridico distorsivo: la prassi del «monocameralismo alternato»*

Nel cuore della crisi che attraversa oggi la democrazia italiana, si staglia, dunque, il progressivo indebolimento dell'organo parlamentare, cui si accompagna il consolidarsi di un «fatto normativo» dirompente, privo di riconoscimento formale ma dotato di crescente efficacia strutturale, capace di incidere in misura rilevante sull'assetto, già infragilito, della forma di governo delineata dalla Carta costituzionale.

L'origine di tale fenomeno può essere ricondotta agli ultimi vent'anni della storia parlamentare, un arco temporale contrassegnato da una trasformazione silenziosa ma radicale della produzione normativa, segnata, come si è accennato, e dal rafforzamento sistematico del Governo, e da un'inesorabile marginalizzazione del Parlamento.

Si tratta del cosiddetto «monocameralismo alternato»[314], che si realizza attraverso un uso strategico degli strumenti regolamentari che regolano i tempi della discussione parlamentare, con il risultato di concentrare l'intero processo deliberativo nella sola Camera presso cui il procedimento prende avvio e, segnatamente, di relegare la seconda Camera a un ruolo

---

[313] C. cost., 25 luglio 2024, n. 146, punto 4 del *Considerato in diritto.* Disponibile all'indirizzo: www.cortecostituzionale.it

[314] In dottrina, il fenomeno della progressiva marginalizzazione della seconda Camera nel procedimento legislativo è stato variamente qualificato. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, ha definito «strozzato» il procedimento così deformato, «a causa del fenomeno del *monocameralismo di fatto*, che annulla o che rende praticamente inutile il contributo della Camera che interviene in seconda battuta» (p. 34). L'espressione «bicameralismo zoppo» compare già in un contributo giornalistico di A. MANZELLA, *La questione di fiducia,* su *La Repubblica,* 4 agosto 2006 e, con riferimento al Senato del Regno, è ripresa da S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza,* Laterza, Roma-Bari, 2006, soprattutto p. 12 e ss., che analizza la natura asimmetrica del bicameralismo statutario. Particolarmente rilevante, in chiave attuale, è poi la categoria del «monocameralismo alternato», impiegata da C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e «monocameralismo alternato» nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale,* in *Federalismi.it,* n. 12/2024, per indicare le disfunzioni del procedimento di conversione dei decreti-legge, individuando quattro criticità sostanziali: la confluenza di testi normativi, l'intreccio tra più decreti contemporaneamente all'esame delle Camere, la presenza di decreti multisettoriali e, appunto, l'alternanza tra i rami del Parlamento nel vaglio legislativo. Lo stesso A. MANZELLA, *«Elogio dell'assemblea*, *tuttavia»*, Mucchi Editore, Modena, 2020, p. 65, ha parlato, più di recente, di «monocameralismo di fatto» o «occulto», e persino di una sua evoluzione verso un «monocameralismo temperato», come tendenza propria dei moderni assetti istituzionali, orientati all'unitarietà della rappresentanza. L'uso ricorrente di tali espressioni si riscontra, tra gli altri, anche in G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura,* cit., p. 23; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, cit., p. 59 ss. parla di «bicameralismo alternato»; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, p. 544; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari, 2022, p. 92.

meramente passivo, limitato a un'approvazione (o rigetto) priva di reale partecipazione critica rispetto a un testo normativo già definito altrove[315].

Un oggettivo discostamento dal disegno tracciato dai Costituenti, che oggi sembra spingersi verso una configurazione funzionale persino più marcata, che conduce a un completo esaurimento del lavoro parlamentare nella commissione in sede referente, riducendo ulteriormente gli spazi del confronto parlamentare[316].

Inutile a dirsi che lo studio delle anzidette distorsioni abbia riacceso, in ambito scientifico, lo «storico» interrogativo sull'opportunità del modello bicamerale delineato dalla Carta costituzionale, nel corso degli anni così duramente messo alla prova (ora per i rallentamenti che produce nel procedimento legislativo; ora per la sua sostanziale eccentricità rispetto al panorama comparatistico euro-unitario[317]; ora ancora per l'emergere di una tendenza unificante dei due rami del Parlamento, favorita da fattori quali la coincidenza della durata delle legislature, l'identità dell'elettorato attivo e la sostanziale omogeneità della legislazione elettorale)[318].

Per tale ragione, non potendosi eludere una valutazione sulle sue prospettive di riforma — anche alla luce delle proposte avanzate da una parte significativa della dottrina, favorevole a una *reductio ad unum* dell'assetto parlamentare — si tornerà su di esso in sede conclusiva.

Nell'immediato preme, piuttosto, concentrarsi sulle implicazioni concrete del «monocameralismo alternato», oggetto di letture tra loro per certi versi opposte che dimostrano come, tra gli addetti ai lavori, non manchino coloro che, pur consapevoli delle criticità insite nella prassi, tentano di recuperarne una possibile razionalità sistemica, anziché abbandonarsi a una critica meramente demolitoria che faccia leva sull'oggettivo discostamento dal tracciato costituzionale.

---

[315] I dati relativi alla XVIII legislatura restituiscono un quadro particolarmente emblematico: su un totale di 315 leggi ordinarie approvate, ben 104 risultano essere leggi di conversione di decreti-legge, a fronte di 146 decreti adottati dal Governo. Ancor più rivelatore è il numero dei passaggi parlamentari affrontati: in 99 casi il disegno di legge di conversione ha seguito un percorso monocamerale, venendo licenziato da entrambe le Camere con un'unica deliberazione ciascuna e senza alcuna modifica. Solo 5 provvedimenti hanno invece richiesto un nuovo passaggio nella prima Camera, a seguito di emendamenti introdotti dalla seconda. Ne deriva un ulteriore dato sintomatico: mentre in prima lettura sono stati approvati complessivamente 5.282 emendamenti, in seconda lettura tale cifra si riduce drasticamente a 86.

[316] A tal proposito, la dottrina ha parlato di «monosedismo di fatto», a voler indicare una compressione ulteriore di una dialettica istituzionale già profondamente ridimensionata: si veda P. BONINI, *Alcune riflessioni sulla decretazione d'urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 2/2023, pp. 168-187. V. ora amplius ID., *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, in particolare p. 63 ss. Il fenomeno si manifesta, in particolare, nei casi in cui la Commissione parlamentare competente si trovi costretta ad attendere i pareri ministeriali sugli emendamenti segnalati dai gruppi parlamentari, relativi al disegno di legge di conversione. Il ritardo con cui tali pareri vengono trasmessi – spesso ben oltre il termine dei dieci giorni – determina uno slittamento dell'intero iter, con la conseguenza che il testo viene licenziato dalla Commissione oltre il quarantesimo giorno dalla trasmissione del decreto.

[317] Pur con le significative eccezioni della Svizzera e degli Stati Uniti.

[318] Il tentativo di rivedere l'assetto bicamerale del Parlamento italiano ha incontrato, negli ultimi decenni, significativi ostacoli politici e culturali. Due importanti progetti di riforma costituzionale — rispettivamente nel 2006 e nel 2016 — che includevano, tra le altre modifiche, anche un superamento dell'attuale struttura paritaria, sono stati bocciati in sede referendaria. Tuttavia, è plausibile ritenere che il rigetto da parte del corpo elettorale non sia dipeso tanto dall'idea stessa di riforma del bicameralismo, quanto piuttosto dalla congiuntura politica in cui i referendum si sono svolti e dal contenuto composito e divisivo dei testi proposti. La necessità di una razionalizzazione del sistema resta, infatti, ampiamente riconosciuta e condivisa anche tra autorevoli interpreti del procedimento parlamentare: cfr. P. AQUILANTI, *Perché il monocameralismo alternato è un bicameralismo funzionale e non dev'essere un tabù,* in Huffpost, 13 gennaio 2025.

Si è già rilevato come l'intervento della seconda Camera risulti, in tal guisa, pressoché vanificato, ridotto cioè a un adempimento burocratico, derivandone una compressione reiterata delle prerogative costituzionali del secondo ramo del Parlamento, svuotate di effettivo significato deliberativo, con una sostanziale – benché non formale – lesione del principio bicamerale: come se la conformità al dato testuale (art. 70 della Costituzione) bastasse da sola a legittimare un funzionamento adattato di volta in volta alle esigenze del momento.

In questa prospettiva, il principio *de quo* finisce per essere declinato in modo flessibile, mirando all'efficienza più che alla rappresentanza. E ciò emerge con particolare evidenza – pur trattandosi di una prassi ormai diffusa lungo gran parte dell'iter legis – in almeno due ambiti ricorrenti.

Il primo è quello della conversione dei decreti-legge: tra vincoli temporali stringenti (i sessanta giorni dell'art. 77 Cost.), testi sempre più ampi e complessi, e uso crescente della decretazione d'urgenza, è frequente che l'istruttoria si concentri interamente in una sola Camera. Alla seconda non resta, spesso, che prenderne atto: i tempi per un'analisi compiuta, emendamenti inclusi, semplicemente non ci sono.

Il secondo, ancor più paradigmatico, è quello dell'approvazione della legge di bilancio. Le scansioni del ciclo di bilancio europeo, già rigorose sulla carta, nella prassi vengono sistematicamente disattese. I testi arrivano tardi – anche per via dell'interlocuzione con Bruxelles – e il tempo per l'esame parlamentare si riduce a pochi giorni. La fase emendativa si affida ai maxiemendamenti governativi, e la seconda Camera è chiamata unicamente a chiudere il procedimento, senza margini per una terza lettura entro l'anno.

Ora, una simile «modifica tacita» del dato costituzionale[319], ponendosi anzitutto in contrasto con quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale – che, a più riprese, ha richiamato l'attenzione degli attori istituzionali sulla necessità che il ruolo attribuito al Parlamento nella formazione delle leggi sia «non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale»[320] –, mina l'idea stessa di Parlamento come luogo del confronto democratico e, ancor prima, quella delle due Camere come Assemblee istituzionalmente autonome (art. 64 della Costituzione), legate non solo da una comune denominazione, ma anche e soprattutto dalla regola funzionale che le chiama a esercitare «collettivamente» la potestà legislativa[321].

Il rischio più insidioso è, cioè, che questa «mortificazione (alternata) della funzione parlamentare»[322] finisca per intaccare lo stesso principio rappresentativo, che trova la sua più

[319] M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo,* cit., p. 533.

[320] Si veda, per una pronuncia recente ma significativa, l'ordinanza n. 17 del 2019, tramite cui la Corte ha riaffermato il principio di parità tra le Camere nel procedimento legislativo, sottolineando che gli artt. 70 e 72 Cost. impongono un coinvolgimento effettivo di entrambe non solo nella fase deliberativa, ma anche nell'esame e nella discussione del testo, da svolgersi in commissione e in assemblea. Tali momenti procedurali, lungi dall'essere meri adempimenti formali, sono essenziali per garantire un confronto politico autentico e la partecipazione consapevole di tutti i parlamentari alla formazione della legge. Disponibile all'indirizzo: www.cortecostituzionale.it

[321] Si è peraltro sostenuto che sarebbe la stessa autonomia riconosciuta a ciascuna camera a non poter legittimare «la compensazione reciproca tra contrazioni dello spazio delle prerogative dei componenti di un ramo del Parlamento e pieno svolgimento dell'attività camerale dell'altro»: così D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, in Giur. Cost., n. 2/2020, p. 737.

[322] E. GROSSO, *I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi*, in *Consulta Online*, n. 1/2021, p. 13 ss.

autentica espressione proprio nella partecipazione piena e consapevole di ciascuna Camera alla definizione di ogni singolo atto legislativo.

In tale prospettiva, il «monocameralismo alternato» è stato criticato a piè sospinto in diverse occasioni, venendo descritto come un meccanismo foriero di «tensioni tra Parlamento e Governo»[323], capace di precludere alle Camere la possibilità di «esaminare e valutare con tempi adeguati gli atti normativi»[324] e «responsabile di un'anomala compressione degli spazi entro cui il Parlamento è costretto ad esercitare la propria funzione»[325].

Rilievi, questi, che assurgono a giudizi difficilmente controvertibili, sui quali si innesta – sebbene in posizione minoritaria – una riflessione di segno opposto, tesa a valorizzare la prassi in chiave evolutiva e funzionale, sino a ipotizzare una ridefinizione del principio stesso di bicameralismo.

Da questo angolo visuale, ci si è interrogati sul rischio di un eccessivo irrigidimento del quadro costituzionale, allorché si pretenda di ricondurre ogni sua deviazione – anche soltanto sul piano implicito delle relative prescrizioni – a una violazione dell'assetto normativo-istituzionale. Un simile approccio finisce infatti per postulare una sorta di autonomia ontologica delle sue norme, come se esse fossero dotate di vita propria, impermeabile alle dinamiche dell'esperienza. Che la Costituzione viva, si adatti e vari nella prassi, è ormai affermazione largamente condivisa. Tuttavia, il punto critico si manifesta quando si assume che tale evoluzione possa compiersi del tutto al di fuori del testo, come se il significato delle disposizioni potesse trasformarsi senza più ancorarsi al dato letterale e sistematico. Se è vero che nella prassi si registrano dinamiche istituzionali non pienamente coincidenti con quanto previsto in Costituzione, ciò non dovrebbe comportare, per ciò solo, la loro illegittimità[326].

È su questo profilo, allora, che si misura il problema teorico più delicato del «monocameralismo alternato»: o si riconosce che la prassi, entro certi limiti, può integrare e specificare il dettato costituzionale, oppure si finisce per affermare che le norme della Costituzione significano qualcosa di diverso da ciò che, anche attraverso un'interpretazione sistematica, esse prescrivono. Contrariamente, si rischia non solo di rendere un cattivo servizio alla superiore prescrittività delle norme costituzionali in materia di fonti e forma di governo, ma soprattutto si rischia di sovvertire il rapporto tra norma e prassi, ammettendo che il significato delle norme dipenda dalla prassi applicativa[327].

---

[323] Nel Rapporto 2021 dell'Osservatorio sulla legislazione, redatto congiuntamente dai Servizi Studi di Camera e Senato, disponibile all'indirizzo: www.camera.it

[324] Sono le parole del Presidente Sergio Mattarella, il quale intese richiamare l'attenzione su questo aspetto nel discorso pronunciato il 4 febbraio 2022, in occasione del giuramento per il secondo mandato, disponibile all'indirizzo: www.astrid-online.it.

[325] Nel giugno 2022, alcuni parlamentari indirizzarono una lettera alla Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberti Casellati, per denunciare le forzature procedurali che avevano accompagnato l'approvazione del decreto-legge "PNRR 2" durante l'esecutivo Draghi. Nella missiva si evidenziava come l'accavallarsi di eventi straordinari, dalla pandemia di Covid-19 all'attuazione del PNRR, avesse determinato una situazione eccezionale, caratterizzata da un ricorso massiccio ai decreti-legge e alla questione di fiducia, portando a uno scivolamento di fatto del bicameralismo paritario verso una condizione anomala di «monocameralismo alternato». I firmatari deploravano con nettezza i margini sempre più ristretti entro cui il Parlamento era costretto a esercitare la propria funzione. Essa è disponibile all'indirizzo: www.ansa.it.

[326] D'altro canto, ammettere che qualsiasi deviazione possa legittimarsi in quanto frutto di un'evoluzione vivente delle norme costituzionali rischia di aprire la strada a letture eccessivamente lassiste, tali da compromettere la stessa idea di rigidità costituzionale.

[327] Se si arriva a sostenere, ad esempio, che il «caso straordinario di necessità e urgenza» di cui all'art. 77 Cost. possa ricavarsi dalla prassi della decretazione d'urgenza, si finisce per svuotare la norma di ogni contenuto vincolante, affermandone, in sostanza, la non prescrittività. D'altro canto, anche l'atteggiamento opposto rischia di produrre effetti altrettanto problematici: quando si pretende di ricostruire il presupposto in modo eccessivamente denso di requisiti (ad esempio, ritenendo che debba riguardare «il provvedimento» e non semplicemente "il provvedere"), lo si rende inapplicabile nella prassi, e dunque inefficace. Il sistema, per funzionare, ha bisogno di margini di flessibilità. E tali margini esistono, perché i Costituenti li hanno consapevolmente previsti: essi derivano dal fatto che il sistema delle fonti è concepito come riflesso della forma di governo parlamentare, e dunque fondato sull'idea che la Costituzione favorisca la ricerca del compromesso politico, piuttosto che irrigidirsi in uno schema astratto e precostituito.

Il «monocameralismo alternato» non dovrebbe, allora, essere necessariamente letto come una modifica tacita della Costituzione, bensì come un «adattamento funzionale (e cooperativo) del sistema bicamerale» alle esigenze di efficienza e tempestività dell'azione legislativa; una nuova forma di razionalizzazione interna del procedimento legislativo[328]. Difatti, si è osservato come la crescente elasticità assunta dal nostro sistema bicamerale consenta oggi di preservare, almeno formalmente, l'impianto tradizionale del procedimento legislativo paritario, pur lasciando spazio – laddove le circostanze lo richiedano – all'innesto di meccanismi acceleratori come quelli già richiamati.

L'idea è quella di un assetto bicamerale ma «flessibilizzato»[329], in cui – pur permanendo un'architettura parlamentare duale – si ammette un certo grado di adattabilità procedurale. Tale flessibilità, tuttavia, non potrebbe legittimare una compressione indiscriminata delle fasi di esame: ogni progetto di legge deve essere sottoposto – quando se ne ravvisi la necessità – a un'istruttoria articolata, condotta sia in commissione che in assemblea e presso entrambi i rami del Parlamento. In effetti, la stessa Costituzione, all'art. 72, sembra accogliere questa logica modulare del procedimento, laddove da un lato contempla l'istituto delle commissioni in sede deliberante (comma terzo), e dall'altro introduce, al comma secondo, la possibilità di ricorrere a procedimenti abbreviati.

Ricorrendo a un'immagine ormai ricorrente nel dibattito dottrinale sul ruolo del Presidente della Repubblica, si è in definitiva ipotizzato, altresì per il bicameralismo, una logica «a fisarmonica»[330]: in certi casi, la seconda lettura si riduce a un passaggio puramente procedurale, compresso in pochi giorni e privo di un apporto sostanziale – con tanto di compressione estrema, come nel caso del «monosedismo alternato di fatto» (procedura che può anche considerarsi compensativa della ormai rara attivazione della sede deliberante, specie alla Camera dei deputati); in altri, torna a distendersi nel tempo, riappropriandosi della sua complessità istruttoria e della sua funzione di garanzia all'interno del processo deliberativo parlamentare.

Il vero nodo, allora, potrebbe risiedere altrove: non tanto nell'opportunità della prassi in sé – della cui ambivalenza si è dato conto – quanto piuttosto nell'adeguatezza di una forma di governo che, con evidenza crescente, mostra di non essere più in grado di assicurare un funzionamento equilibrato e coerente del sistema parlamentare. Di qui l'esigenza, lamentata da autorevole dottrina[331], di una riforma costituzionale capace – almeno nelle intenzioni – di

---

[328] Come osserva L. CIAURRO, *Il bicameralismo a fisarmonica*: *dal monocameralismo imperfetto al "monosedismo" di fatto*, in *Rass. parl*, n. 3/2024, p. 511.

[329] Espressione presa nuovamente in prestito da L. CIAURRO, *Il bicameralismo a fisarmonica*, cit., p. 511.

[330] L'accostamento si deve ancora a L. CIAURRO, *Il bicameralismo a fisarmonica*: *dal monocameralismo imperfetto al "monosedismo" di fatto*, cit., p. 512.

[331] Cfr. tra i molti contributi S. CECCANTI, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quad. cost.*, n. 1/1998, 157 ss.; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., p. 331 ss.; P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Oss. cost. AIC*, 2013; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; L. FERRAJOLI, *Dal bicameralismo perfetto al monocameralismo imperfetto*, in *Dem. dir.*, n. 2/2016, p. 15 ss.; G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo. it*, n. 2/2017, parte IV, p. 1 ss.; Id., *Quale riforma del Senato? I problemi del riformatore consapevole*, in *Dem. dir.*, n. 2/2016, p. 165 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 705 ss.; G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, p. 543 ss.

riattivare le dinamiche della rappresentanza e della responsabilità politica, restituendo all'organo parlamentare la centralità oramai smarrita[332].

Ma è lecito interrogarsi se un simile intervento sul tessuto dispositivo sarebbe effettivamente sufficiente a ristabilire gli equilibri perduti. E, soprattutto, se il vero cambiamento – prima ancora che normativo/istituzionale – non debba essere politico, incidendo sulle logiche di funzionamento delle forze parlamentari, entro i margini già disegnati dell'ingegneria costituzionale. Del resto, una Costituzione che non intenda recepire consapevolmente la prassi in questione non potrà che subirla; ma, al tempo stesso, modificarla senza la maturità politica necessaria significa esporsi al rischio di aggravare, anziché correggere, le distorsioni già in atto. Ed è proprio in questa tensione – tra ciò che la forma di governo consente e ciò che la politica è in grado di sostenere – che si gioca, oggi, il passaggio più delicato dell'intera riflessione riformatrice.

4. *Vie d'uscita dalla degenerazione e razionalizzazione del sistema*

A questo punto, non resta che addentrarsi nell'esame delle possibili prospettive di riforma.

La prima è quella che mira alla revisione (costituzionale) *del* bicameralismo nel segno di una *reductio ad unum* delle due Camere[333]. Ad essa, continuano ad attribuirsi pretesi vantaggi

---

[332] Centralità che potrà essere nuovamente ottenuta riportando il Governo *dentro* il Parlamento, assicurando che la leadership politica assuma responsabilità piena, trasparente e pubblica, sottoposta al vaglio delle assemblee rappresentative, e che le decisioni collettive siano sottratte alla logica emergenziale, alla mediazione opaca dei centri tecnocratici e al ricorso sistematico a strumenti straordinari.

[333] L'origine della proposta di superamento del bicameralismo perfetto può essere ricondotta ad alcune componenti della sinistra italiana, che già sul finire degli anni Sessanta iniziarono a maturare una riflessione in tal senso. Un punto di svolta, emblematico sul piano culturale e politico, fu rappresentato dal convegno promosso nel 1968 dall'Istituto Gramsci sul tema *La riforma dello Stato*. Da quel dibattito, emerse un giudizio fortemente critico circa il «rendimento» del bicameralismo, stigmatizzato per le sue lentezze, le duplicazioni procedurali e l'assenza di unitarietà nell'azione delle due Camere (Cfr. P. INGRAO, *Conclusioni,* in Aa.Vv., *La riforma dello Stato. Atti del convegno promosso dall'Istituto Gramsci* (Roma, 16-18 gennaio 1968), a cura dell'Istituto Gramsci, Roma, 1968, 552. Sebbene tali rilievi fossero espressi con toni ancora misurati (in particolare, F. COLONNA, *Problemi del Parlamento,* in Aa.Vv., *La riforma dello Stato*, cit., p. 120) e, in certi casi, con cautela quasi sospetta (v. P. UNGARI, *Intervento,* in Aa.Vv., *La riforma dello Stato,* cit., p. 412), essi segnarono l'inizio di una revisione di paradigma (su tutti, L. BASSO, *Intervento,* in Aa.Vv., *La riforma dello Stato,* cit., p. 481, il quale disse: «sono unicameralista. Io lo ero già alla Costituente, ma lo sono più che mai oggi, ché le esperienze di questi vent'anni mi fa vedere che le due Camere non hanno nessun senso. Allora lo ero per la concezione teorica, perché ero contrario alle due Camere, ma adesso lo sono per esperienza pratica»). A partire dai primi anni Ottanta la questione monocamerale sarebbe divenuta uno dei cardini dell'indirizzo programmatico del partito comunista. A sostegno della soluzione monocamerale si sarebbe espresso anche un «padre nobile» della Repubblica come Umberto Terracini. Secondo la sua visione, il Parlamento rischiava una paralisi operativa, dovuta all'eccessiva complessità del suo funzionamento. Per evitarla, a suo avviso, non restava che una soluzione: «abolire una delle Camere» (U. TERRACINI, *Come nacque la Costituzione,* Donzelli, Roma, 1997, p. 47). Una posizione tanto netta quanto significativa, soprattutto perché proveniente da colui che aveva presieduto i lavori dell'Assemblea costituente.
Una conferma autorevole di tale orientamento si ebbe poi con il discorso di apertura del XVI Congresso (1983), in cui Enrico Berlinguer sostenne con chiarezza la necessità di «proposte più decisamente innovative», tra cui figurava il superamento del bicameralismo, connesso a una più ampia visione riformatrice delle istituzioni (E. BERLINGUER, *L'iniziativa e le proposte dei comunisti italiani di fronte ai rischi per l'economia e per lo Stato e alle gravi minacce alla pace in Europa e nel mondo. Relazione al XVI Congresso* (marzo 1983), in O. PUGLIESE (a cura di), *Da Gramsci a Berlinguer*, vol. V, Edizioni del Calendario, Marsilio, Venezia, 1985, p. 215.

di funzionalità, chiarezza istituzionale e consenso popolare, tanto da essere presentata come l'unica via percorribile per restituire legittimità al Parlamento[334].

Tuttavia, l'idea secondo cui la riduzione del numero delle Camere – e con essa la riduzione dei seggi – equivale automaticamente a un miglioramento dell'efficienza decisionale ignora il nodo centrale della crisi, che non risiede nella struttura bicamerale in quanto tale – da «non caricare di colpe eccessive» e di «non accreditare di miracolose virtù risolutive ogni e qualunque proposta di intervento riformatore al riguardo»[335] – bensì nella «difficoltà dei partiti di impadronirsi di temi che richiederebbero, questi sì, la decisione edotta, ponderata, plurale, insomma lenta, del Parlamento»[336].

In secondo luogo, la proposta di un Parlamento monocamerale eletto interamente a suffragio universale, con uguali prerogative e dignità rappresentativa, finisce per riprodurre sotto altra forma la stessa logica maggioritaria che si pretende di superare: un'unica Camera, un solo circuito decisionale, un solo soggetto politico in grado di controllarne l'esito. Derivandone che tale soluzione, lungi dal riequilibrare il sistema, non restituirebbe autorevolezza al Parlamento e dignità alla fonte primaria, e con essa alle riserve di legge, il cui sostrato di garanzia rischia sempre più di svuotarsi.

Infine, se è indubbio che la crisi attuale del parlamentarismo impone una riflessione seria sulla funzionalità delle istituzioni, ciò non implica che ogni proposta semplificatoria costituisca una soluzione necessaria. Infatti, quando la semplificazione si traduce in «semplificazione strutturale», essa produce quasi sempre perdita di equilibrio anziché recupero di efficienza, e la democrazia non si misura sul piano della velocità, ma su quello della qualità dei processi decisionali e della loro trasparenza.

Pertanto, difendere il bicameralismo significa innanzitutto preservare uno spazio di garanzia in un tempo in cui la «normalizzazione della crisi ha prodotto una situazione nella quale la fine delle misure d'emergenza è diventata un'eventualità semplicemente impensabile»[337], mirando al ripristino del senso profondo di un sistema che pare aver dimenticato le proprie ragioni storiche e costituzionali.

Al netto di ciò, una differente parte della dottrina ha prospettato una riforma costituzionale *nel* bicameralismo[338], operandone una «ristrutturazione complessiva, ma non demolitiva»[339] e finalizzata ad incidere sulla natura e composizione della Camera alta promotrice delle

---

[334] «Solo il monocameralismo può consentire di raggiungere questi obiettivi e con essi la salvezza del Parlamento, delle istituzioni di governo e del nostro stesso Paese»: così, P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica* cit., p. 1. In effetti, si tratta di un'argomentazione frequentemente accompagnata da argomenti demagogici, primo fra tutti quello della riduzione dei costi della politica, e che si fonda sull'assunto, sempre più diffuso, dell'anacronismo strutturale dell'ingegneria istituzionale in un contesto post-moderno.

[335] Così, P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. e dir*., 1981, p. 70 ss.

[336] S. LEONE, *Un Parlamento a metà*. cit., p. 348. V. anche, a proposito della difficoltà dei partiti di impadronirsi di tempi importanti come quello sul fine vita, G. ARCONZO, *Il diritto a una morte dignitosa tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2023, p. 1.

[337] M. FISHER, *Capitalism Realism: is there no alternatives?,* cit*.,* p. 26. In un contesto in cui si è invertito il rapporto tra economia e politica – dove non è più la prima a essere diretta dalla seconda, ma esattamente il contrario – la pretesa di efficienza decisionale si traduce facilmente in una verticalizzazione del potere che si giustifica, paradossalmente, con l'impotenza stessa della politica. «Governabilità», in questa prospettiva, finisce per significare onnipotenza del Governo e del potere esecutivo rispetto alla società, resa necessaria dalla sua subalternità ai poteri dei mercati.

[338] G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, p. 67 ss.

[339] Sempre S. LEONE, *Un Parlamento a metà*, cit., p. 348.

autonomie territoriali della Repubblica, eliminando inutili doppioni tra i due rami del Parlamento per tutto ciò che concerne le fasi conoscitive, istruttorie, dibattimentali e di raccordo con il Governo. Del resto, difficilmente si potrebbe giustificare il richiamo alla «Repubblica delle autonomie» senza un assetto istituzionale che ne rifletta compiutamente il principio.

In tal modo, il Senato verrebbe configurato come un organo non fiduciario, avente poteri di raccordo su materie costituzionali, finanziarie, europee e sul regionalismo differenziato, creando una sede istituzionale stabile per la leale collaborazione oggi gestita in conferenze Stato-Regioni.

Senonché, in un momento, quale quello attuale, di profonda fragilità politico-istituzionale, anche questa soluzione presenta criticità strutturali e rischi sistemici che non possono essere elusi. È ipotizzabile, infatti, che il passaggio a un bicameralismo asimmetrico determini una tensione interna difficilmente risolvibile: pretendere che due assemblee costituite secondo logiche di legittimazione differenti agiscano in modo coordinato e «collettivo» rischia di rivelarsi un'illusione, più che una soluzione[340]. Il nuovo Senato, sottratto al circuito fiduciario e composto da rappresentanti regionali o locali, verrebbe percepito come una «camera secondaria» – e non come una vera e propria seconda Camera.

In agguato, vi sarebbe poi il cosiddetto «paradosso delle riforme», per cui ogni modifica che incida direttamente sulla posizione e sulla composizione del Senato deve necessariamente passare anche per l'approvazione del Senato stesso, storicamente riluttante ad accettare il superamento della propria elezione diretta.

In più, sembra che l'attuale crisi dei partiti privi oggi il sistema di quell'infrastruttura politica capace di sostenere in modo stabile e credibile un modello di bicameralismo differenziato[341]: è, cioè, venuta meno la rete di cooperazione istituzionale che, un tempo, rappresentava il presupposto indispensabile per il funzionamento equilibrato delle autonomie territoriali all'interno della forma di governo parlamentare.

Di talché, anche su questo versante, la sensazione è che ogni tentativo di ricondurre il Parlamento al ruolo di perno del sistema costituzionale – valorizzandone appieno l'assetto bicamerale – sembra destinato a risultati insoddisfacenti.

Viene allora da chiedersi se non sia ormai necessario prendere atto di una trasformazione più profonda, forse irreversibile: il Parlamento pare aver assunto una posizione diversa rispetto a quella originariamente prevista, e l'idea di restituirgli un primato che la prassi sembra aver superato rischia di suonare, oggi, mero passatismo. In fondo, in un tempo segnato dalla frenesia dei processi economici e dalla pressione dei vincoli sovranazionali, è forse inevitabile che l'asse decisionale si sposti altrove, verso forme più snelle e reattive, magari

[340] Lo dimostra l'esperienza recente: è bastata una modesta differenziazione nei sistemi elettorali per generare gravi difficoltà operative. «In una situazione del genere affidare a deliberazioni collettive bicamerali l'adozione di un qualsiasi atto porterebbe a un blocco decisionale sostanzialmente invalicabile con la dissipazione delle stesse funzioni sottostanti. Ad esempio, se le leggi costituzionali fossero affidate alla deliberazione bicamerale, in fatto, si vanificherebbe la funzione di revisione costituzionale per la sua pratica impossibilità di esercizio. E discorso analogo potrebbe valere per altre delicatissime materie come quella elettorale e tutte le altre che si volessero sottoporre a leggi organiche o bicamerali. La seconda camera sarebbe in realtà solo una camera dei veti incrociati»: così P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo,* cit., p. 2.

[341] In questo contesto, la costituzionalizzazione delle Conferenze Stato-Regioni rappresenterebbe una soluzione più realistica e funzionale, capace di favorire il coordinamento senza irrigidire il sistema parlamentare.

con l'introduzione di meccanismi che pongano in condizione l'apparato governativo di realizzare in maniera più celere il proprio programma politico.

Tuttavia, spostando lo sguardo dallo stato delle norme su cui si è costruita la forma ai simboli da cui essa trae significato, ci si affaccia su un orizzonte radicalmente diverso.

Com'è noto, le democrazie attraversano spesso delle fasi di rinegoziazione degli equilibri tra rappresentanza, istituzioni e cittadinanza. Epperò, ciò che oggi rende questa fase diversa dalle altre è la corrosione progressiva dei presupposti valoriali su cui le istituzioni sono state costruite, il relativismo culturale che minaccia di disintegrare il perimetro condiviso entro cui si articola il conflitto democratico[342]. Con il rischio, sempre più concreto, che la democrazia si riduca a un formalismo vuoto, un contenitore disponibile ad accogliere qualsiasi prassi, persino quelle che ne offuscano il nucleo vitale.

Ecco: l'urgenza è quella di rigenerare, *in primis,* i riferimenti simbolici e valoriali che danno senso alle forme democratiche, pretendendo «soluzioni tali da rinforzare la capacità di "rassicurazione simbolica" del Parlamento»[343] e ripensando, prima di tutto, «i dibattitti parlamentari come metodo di confronto e insieme come simbolo»[344].

Del resto, lo stesso architetto della forma di governo parlamentare, Hans Kelsen, riteneva che il suo equilibrio – e, con esso, la sua stessa legittimità – si fondasse su un elemento preciso: la ricerca del compromesso politico[345]. Che il bicameralismo perfetto e paritario trovi coerenza sistemica proprio nell'ambizione di ampliare gli spazi del confronto parlamentare è opinione condivisa anche dai suoi più severi critici. Esso incarna, infatti, una precisa opzione culturale: quella secondo cui la mediazione tra posizioni divergenti costituisce non un limite, ma un valore democratico fondante. Si potrebbe persino sostenere che il compromesso politico rappresenti – in maniera icastica – l'«Ouroboros» della forma di governo parlamentare: il ciclo eterno, la rinascita, l'autodistruzione creativa e l'unità del tutto[346].

---

[342] Questo rischio si manifesta tanto sul piano macro – la perdita di orientamento delle istituzioni democratiche – quanto sul piano micro: la dissoluzione del senso di autorità, di responsabilità, di legame tra individui e comunità, che si riflette perfino in contesti ordinari. La degenerazione, dunque, non è solo giuridica o politica, ma è prima di tutto culturale.

[343] Così, D. PICCIONE, *Le metamorfosi del parlamentarismo. Lo stato attuale del Parlamento attraverso una rilettura dell'ultimo saggio di Ernst Cassirer,* in *Giur. cost.*, n. 6/2020, p. 28.

[344] Ancora D. PICCIONE, *Le metamorfosi del parlamentarismo,* cit., p. 28. Nel disegno originario dei Regolamenti parlamentari del 1971 – tuttora alla base del procedimento – la discussione rappresentava il momento centrale della formazione della decisione. Non a caso, essa e la votazione costituiscono fasi distinte, separate da cesure esplicite, ma legate da un nesso di presupposizione funzionale. È nella discussione che si realizza il metodo parlamentare: ad essa si connettono il principio di pubblicità, la proiezione della funzione rappresentativa e il confronto tra orientamenti politici, che il lavoro degli organi collegiali, soprattutto quelli politici, tende ordinariamente a ricomporre. Per decenni, le regole sul dibattito sono rimaste sostanzialmente invariate, ma ne è mutato il significato: il rafforzamento del principio maggioritario ha spostato l'asse sulla votazione, intesa non più come esito di un confronto, bensì come suo superamento. Così, la centralità della deliberazione ha finito per oscurare quella del dibattito. Cfr. le riflessioni di C.F. FERRAJOLI, *Le Camere non discutono più*, in *Lo Stato*, 2019, p. 11 ss.: «La perdita di importanza dei dibattiti nei procedimenti decisionali delle Camere può essere interpretata infatti… anche come un processo di progressivo deterioramento della loro capacità di responsabilizzare politicamente il Governo, in un contesto di sempre maggiore irresponsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento. D'altra parte, la crescente marginalizzazione dei dibattiti in assemblea incide sul rapporto di responsabilità politica che lega i parlamentari e il corpo elettorale che ne ha determinato l'elezione, minando… la legittimazione politica delle Camere e la loro capacità rappresentativa».

[345] H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it. a cura di A. CARRINO, Giappichelli, Torino, 2004.

[346] La vicenda della storia costituzionale della Repubblica, che individua nel 1992 uno spartiacque fondamentale per il sistema politico-partitico, dimostra emblematicamente tale ambivalenza: da un lato, il metodo parlamentare ha garantito la tenuta di un sistema strutturalmente instabile, grazie alla centralità dei grandi partiti di massa, capaci di assorbire e ricomporre il conflitto sociale entro le istituzioni rappresentative; dall'altro lato, esso si è rivelato – come

Di talché, svuotare di significato la discussione parlamentare – intesa quale strumento di circolazione delle idee e sede di confronto autentico tra posizioni divergenti, capace di incidere sull'evoluzione del pensiero individuale e collettivo[347] – equivale a sovrascrivere il sistema immettendovi un codice eteronomo, incompatibile con il disegno originario.

Dal metodo parlamentare e dal confronto che ne costituisce l'essenza deve infatti trarre origine – e in esso trovare misura – ogni dinamica di potere esercitata nelle sedi della rappresentanza politica: diversamente, quando cioè la discussione parlamentare non si manifesta più come momento centrale del processo decisionale, ma si riduce a passaggio meramente formale e dilatorio rispetto a scelte già definite altrove – spesso in sede governativa – si determina una torsione dell'intero assetto, da cui è necessario distanziarsi o, quantomeno, riconoscere la gravità della compressione operata[348].

Tutto sta, allora, nel restituire al Parlamento la funzione di luogo in cui il pluralismo democratico si rafforza attraverso il confronto dialettico, acconsentendo ad una regolazione parlamentare del conflitto, nel quadro delle norme e dei procedimenti tipici del diritto parlamentare. Ciò in quanto solo l'organo parlamentare, per la sua natura rappresentativa, può garantire – a condizione che le sue procedure siano realmente fondate sulla discussione – tanto il coinvolgimento pubblico degli interessi in gioco, quanto una piena responsabilizzazione del Governo, grazie agli strumenti di controllo e conoscenza di cui dispone[349].

Dopodiché, residua l'esigenza – posta in apertura – di come intervenire *concretamente* sulle prassi (degenerative) che oggi compromettono il funzionamento della forma di governo parlamentare, incarnate paradigmaticamente dal monocameralismo alternato.

Su questo piano, probabilmente, torna prezioso l'insegnamento del teorico del «parlamentarismo razionalizzato», Boris Mirkine-Guetzévitch, il quale, presupponendo che il regime parlamentare «est pouvoir politique de la majorité» e riconoscendo nella «primauté

---

lucidamente previsto da Togliatti nel V Congresso del Partito Comunista – uno strumento idoneo a esasperare progressivamente le tensioni sistemiche, fino a contribuire alla dissoluzione del quadro politico originario. In questo senso, si può sostenere che persino gli organi di garanzia costituzionale – la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica – siano stati concepiti dai Costituenti nella logica del compromesso politico. L'equilibrio mutevole tra le forze parlamentari rappresenta, infatti, il fulcro attorno a cui ruota l'intero disegno costituzionale, ponendosi come criterio superiore anche rispetto alla funzione dei garanti istituzionali: né il giudice delle leggi, pur nella sua posizione contro-maggioritaria, né il Capo dello Stato, quale garante esterno dell'unità nazionale, possono sovrapporre le proprie valutazioni di merito al risultato della mediazione politica. La forma di governo parlamentare fondata sul compromesso diventa così principio regolatore supremo, cardine della legittimità costituzionale e istituzionale dell'ordinamento repubblicano.

[347] Non per caso, la discussione dispiega un ruolo determinante per i quattro fulcri del parlamentarismo: per la rappresentatività, perché la discussione è strumento determinante del legame tra rappresentante e corpo elettorale; per i procedimenti fiduciari, perché evidenzia la responsabilizzazione del singolo deputato o senatore rispetto all'esecutivo e alle sue sorti; per la pubblicità dei lavori, poiché le diverse sedi di discussione seguono un singolo regime tipico di conoscibilità; soprattutto, per l'esercizio della funzione legislativa, in quanto la discussione contribuisce alla qualità e fonda il metodo del procedimento legislativo. Sul punto, amplius, C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 129.

[348] Cfr. ancora C.F. FERRAJOLI, *Le Camere non discutono più*, cit., p. 23.

[349] Come osservato da G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 49-50/1980, 1, già nei primi anni Ottanta, la spettacolarizzazione mediatica aveva dato luogo a una nuova forma di responsabilità politica, che l'A. definisce «istituzionale-libera», distorsiva delle dinamiche tradizionali di controllo democratico. In tale contesto, la mancanza di pluralismo e indipendenza dell'informazione rischia di compromettere la formazione dell'opinione pubblica e la funzione critica dei media, trasformandoli in strumenti di consenso anziché di vigilanza sui poteri pubblici.

politique de l'Exécutif sous le régime parlementaire»[350] non un rovesciamento della logica costituzionale bensì l'espressione di un'esigenza tecnica e politica di soddisfare i bisogni collettivi, concludeva che la forma giuridica non è mai neutra, ma vive nella politica che la interpreta.

Più precisamente, ammettendo il fallimento della visione tecnocratica della democrazia e denunciando l'illusione che si potesse compensare l'assenza di una politica forte e rappresentativa con meccanismi giuridici «a tenuta stagna», egli concludeva – nel suo ultimo scritto intitolato «*L'échec du parlementarisme rationalisé*»[351] – che le norme costituzionali e della procedura parlamentare, pur concepite per garantire stabilità e razionalità, si mostrano di fatto «inutili» quando il Governo dispone di una maggioranza coesa, e «inefficaci» quando tale maggioranza è assente o frammentata. Derivandone la consapevolezza dell'irriducibilità della politica al diritto e la necessità di radicare ogni progetto di riforma nella concreta morfologia del sistema politico[352].

Trattasi di un'opera, quella guetzevitchiana, ancora fondamentale perché riporta al centro del dibattito sulle derive che alterano la forma di governo l'idea che la scienza giuridica, al pari di quella politica, rappresenti – nelle dinamiche della «nuova» democrazia – solo una delle possibili risposte, peraltro non sempre praticabile.

In effetti, le riforme costituzionali, non essendo altro che strumenti di supporto all'azione politica, se non accompagnate da una classe dirigente capace di garantire stabilità, efficienza e un saldo legame tra rappresentanti e rappresentanza, rischiano di trasformarsi in scorciatoie «illusorie», finendo con l'alimentare – anziché correggere – le disfunzioni da cui muovono.

Si tratta di un insegnamento che molta parte della dottrina più matura formulerà contro ogni eccesso di fiducia nell'ingegneria istituzionale e che ancora oggi conserva intatta la sua forza analitica. Per dirla con il Carcassonne[353], «si tratta davvero di fare tecnica costituzionale, ma illuminata da un'esperienza politica sufficiente a evitare di scrivere un testo ammirevole che non funziona», dovendo il giurista disporre di sensibilità politica e di esperienza sul funzionamento concreto della politica, così da evitare di «dar vita a mostri».

Certo, i problemi del parlamentarismo attuale non coincidono con quelli di quasi un secolo fa, ma oggi come allora la soluzione pratica delle prassi distorte non può che germinare da una rinnovata consapevolezza politica, altrimenti anche gli strumenti più raffinati – già scritti nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, nel diritto europeo – rischiano, nella migliore delle ipotesi, di restare istituti inerti, vuoti, incapaci di incidere sulla realtà.

---

[350] Nel 1930, sulla medesima Revue du droit public, appare infatti un nuovo contributo di Mirkine Guetzévitch, anch'esso dedicato al ciclo de Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel (e anch'esso destinato a divenire in seguito parte integrante della monografia del 193190) che stavolta reca, come sottotitolo, Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire: B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1930, p. 490 ss.

[351] B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 97 ss., trad. it. a cura di A. PICHIERRI, in ID., *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Pensa, Lecce, 2009, p. 203 ss.

[352] Vent'anni più tardi, Leopoldo Elia svolgerà una riflessione pressoché identica nel mettere in discussione l'efficacia della sfiducia costruttiva tedesca: «In conclusione: o i partiti restano saldi e allora la «sfiducia costruttiva» è un di più; o i partiti si dissociano e allora il congegno stabilizzatore diventa inutilizzabile» (L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 654, nt. 85).

[353] G. CARCASSONNE, *Militant de la démocratie*, in *Critique internationale*, n. 24/2004, p. 189.

Ebbene, l'auspicio è che l'indagine condotta ricordi che i problemi dell'attuale democrazia discendono, a cascata, da una crisi che è innanzitutto «di rappresentanza»; e l'impressione è che, oggi come allora, il diritto – da solo – non sia in grado di ricomporre questa frattura. Senza rinunciare alla fiducia nella razionalizzazione, è necessario che questa si affidi, prima ancora che a interventi manutentivi del tessuto costituzionale, a vie «più indirette»: a partire dal riconoscimento che il buon funzionamento della forma di governo non può più prescindere dal sistema dei partiti, inteso come fattore strutturale e non meramente esterno[354].

Sullo sfondo, imprescindibile rimane l'esigenza di garantire un sufficiente grado di prevedibilità degli effetti giuridici dell'azione normativa, prevedibilità che l'affastellarsi disordinato di atti normativi mina in modo irrimediabile. La certezza del diritto, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un imperativo intrinseco alla costituzione materiale delle democrazie contemporanee. Essa, in quanto principio costituzionale fondamentale, non soltanto guida l'interpretazione delle disposizioni della Carta fondamentale, ma esprime anche, quale parte integrante e vivente della tradizione costituzionale europea, una concreta esigenza di chiarezza, stabilità e univocità normativa[355].

Un'esigenza che, se disattesa, condannerà il costituzionalismo contemporaneo a una rincorsa infinita, un eterno tentativo di razionalizzare ciò che è ormai sfuggito al controllo.

[354] Una soluzione potrebbe essere quella di concepire uno Stato dei partiti regolato, affidando al sistema di finanziamento delle forze politiche, le modalità di selezione delle candidature, la struttura democratica interna dei partiti un ruolo decisivo nella costruzione di un equilibrio funzionale tra rappresentanza e governabilità. D'altronde, nel nostro ordinamento l'art. 49 Cost. impone che i partiti concorrano alla determinazione della politica nazionale nel rispetto del metodo democratico: una clausola che resta tutt'ora largamente disattesa, ma che rappresenta la chiave per una riforma organica del sistema. Intervenire su questi aspetti significa intervenire sulle condizioni di legittimazione dell'agire politico, creando i presupposti per un assetto istituzionale più coerente e credibile, senza confondere i limiti della politica con quelli della Costituzione.

[355] C. cost., 25 luglio 2024, n. 146, punto 8 del *Considerato in diritto.* In questo senso, decisivo risulta lo studio condotto da A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* Il Mulino, Bologna, 2023.

DECRETO-LEGGE E TORSIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE. BREVE ANALISI DI UN CONTESTO CARATTERIZZATO DALLA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

di Federica Sottile

SOMMARIO: 1. Crisi della rappresentanza politica ed effetti sull'uso della legge parlamentare. Brevi considerazioni introduttive. – 1.1. *(segue)* L'eccezione che diventa regola: il rapporto tra legge parlamentare e decreto-legge alla luce delle più recenti evoluzioni costituzionali. – 2. Decreto-legge e legge di conversione: tra abusi e forme di alterazioni delle funzioni parlamentari. – 2.1. *(segue)* Una digressione: cenni sull'approvazione del c.d. "decreto sicurezza" (d.l. n. 38 del 2025). – 3. La torsione della forma di governo parlamentare. – 3.1. *(segue)* … e i suoi riflessi sulla forma di Stato. – 3.2. *(segue)* Alcuni profili problematici emersi dalla giurisprudenza dei Comitati per la legislazione. – 3.3. *(segue)* La sentenza n. 146 del 2024: verso un punto di non ritorno? – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Crisi della rappresentanza politica ed effetti sull'uso della legge parlamentare. Brevi considerazioni introduttive*

Con l'avvento dello Stato di democrazia pluralista, il Parlamento diviene il protagonista di un'attenta mediazione tra una pluralità di interessi diversi e contrapposti, riflesso del pluralismo sociale e politico. Così, per il nesso assunto con la sovranità popolare e, quindi, per il legame che essa detiene con il proprio corpo elettorale, la rappresentanza politica[356] avrebbe acquisito un ruolo centrale nella composizione degli interessi confliggenti. In altre parole, i Costituenti posero al centro del sistema costituzionale il popolo che, associandosi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, è il vero detentore della sovranità in un contesto democratico[357]. Tale collegamento, che è tipico della

[356] V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940, pp. 416 ss., per l'A. i rappresentanti della nazione sarebbero preposti allo svolgimento delle «più alte funzioni della vita pubblica»; D. NOCILLA - L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, 1987, pp. 557 ss.; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Rimini, 1999, pp. 1 ss.; L. CIAURRO, *Art. 67* in R. BIFULCO - M. CARTABIA - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, pp. 1290 ss. Sul rapporto tra popolo e rappresentanti della nazione si v. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 174; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito, in Studi parlamentari e di politica costituzionali*, Roma, 67, 1985, p. 36; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pp. 1 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, p. 269, secondo cui gli eletti sono legati agli elettori non da un rapporto di responsabilità diretta, ma da un rapporto di responsabilità diffusa o politica che gli elettori possono far valere nella successiva tornata elettorale; A. MASTROPAOLO, *Le acrobazie della rappresentanza*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2018, p. 317, «secondo quella che potremmo definire la teoria classica della rappresentanza politica, su cui si fondano i moderni regimi democratici, il rappresentante è il portavoce della volontà popolare».

[357] A tal proposito, P. CALAMANDREI, A.C., Seduta del 4 marzo 1947, in www.legislature.camera.it, secondo cui i partiti politici sono «fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge». Illuminanti appaiono le parole di H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952, pp. 299 ss., secondo cui «In una democrazia parlamentare, l'individuo isolato ha ben poca influenza sulla creazione degli organi legislativi ed esecutivi. Per ottenere un'influenza, egli deve associarsi con altri che condividano le sue opinioni politiche. Nascono così i partiti politici. In una democrazia parlamentare, il partito politico è uno strumento essenziale per la formazione della volontà pubblica. […] Considerando la funzione decisiva svolta dai partiti nell'elezione degli organi legislativi ed esecutivi, sarebbe persino giustificabile farne degli organi dello Stato, regolandone la costituzione». Inoltre, per V. CRISAFULLI, *Partiti, Popolo, Governo*, in *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, pp. 207 ss., se da un lato viene data preminenza ai partiti politici che rappresentano il principale strumento di esercizio della sovranità popolare, dall'altro lato il popolo è posto al centro del sistema in quanto «manifesta in concreto la sua volontà in forma articolata e pluralistica nel voto dato ai diversi partiti». Per L. LORELLO, *Sistema dei partiti, legislazione elettorale e disciplina dei gruppi parlamentari: è possibile governare la frammentazione politica in Italia?,*

c.d. democrazia rappresentativa[358], implica un modello di rappresentanza politica in grado di farsi portavoce della varietà dei gruppi sociali coesistenti e che, pertanto, trova il suo fondamento nelle funzioni tipiche dell'Assemblea parlamentare, luogo di confronto tra forze politiche eterogenee il cui fine precipuo è quello di addivenire ad una legge generale e astratta[359] espressione di una ponderata composizione e sintesi dei diversi bisogni antagonistici[360].

Il Parlamento, dunque, in quanto rappresentativo delle componenti politiche presenti nel Paese, viene individuato come sede naturale di composizione degli interessi[361]: il "tempio" della risoluzione dei conflitti sociali che dividono la società. Soluzione che è realizzabile attraverso il compromesso[362].

In un contesto così delineato, com'è noto, la legge parlamentare assume preminenza nel sistema delle fonti del diritto. Vi sarebbe, difatti, un inestricabile intreccio tra la rappresentanza politica e la legge parlamentare[363]: o meglio, «queste due idee si fondono in una sola»[364], poiché la seconda raffigura l'esito finale della forte relazione che lega i cittadini e i rappresentanti.

---

in *Nuove autonomie. Rivista quadr. Dir. Pubbl.* n. 2/2019, p. 146 «questo era il primo canale di esercizio della sovranità, secondo l'art. 49 Cost., che precede l'altro grande momento, cioè l'espressione del voto».

[358] Per L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della cisi del Parlamento italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Brescia, 2009, p. 81, «il nesso tra democrazia e parlamenti […] è costituito proprio dalla rappresentanza, che mette in opera il meccanismo attraverso il quale può realizzarsi quell'esercizio indiretto della sovranità da parte del popolo che è l'unico possibile surrogato della democrazia diretta». G. CAPORALI, *Considerazioni sulla rappresentanza politica*, in *Dir. soc*., 2007, p. 642; L. FERRAJOLI, Principia juris. *Teoria del diritto e della democrazia*, II, Roma-Bari, 2007, p. 166.

[359] Già nel 1700, J. J. Rousseau parlava di legge quale fonte di espressione della volontà generale, dal momento che essa è opera del popolo intero e statuisce per o sul popolo intero. L'atto legislativo sarebbe, dunque, la manifestazione per eccellenza della sovranità popolare e il Parlamento è l'unico in grado di legiferare per via della sua origine elettiva. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, trad. it., M. GARIN (a cura di), VI ed., Bari, 2010.

[360] Per H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it., Bologna, 1981, il parlamentarismo è «insieme di procedure per la formazione di un compromesso tra interessi antagonistici». Sul rapporto tra pluralità sociale e unità politica, fondamentali sono le teorizzazioni fatte nei primi anni del 1900 da Hermann Heller, il quale si domandava su come uscire dalla crisi di Weimar. Si rimanda a H. HELLER, *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti*, Napoli, 1998.

[361] F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella "democrazia decidente",* in *Federalismi.it*, n. 11/2024. L'A. riprende la similitudine hegeliana del Parlamento come "porticato" tra lo Stato e la società civile: il porticato è quel luogo che non è "palazzo", chiuso e arroccato, ma non è neppure strada aperta e confusa. La similitudine ancora prima è stata ripresa da A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 48.

[362] C. F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, pp. 133-135. Per l'A. i Costituenti scelsero la forma di governo parlamentare per offrire una sede legittima di mediazione dei conflitti sociali e della loro composizione politica, la cui mancanza nell'Italia pre-repubblicana fu causa dell'avvento del fascismo.

[363] Si v. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 518. L'A. sostiene che «quello delle fonti è stato concepito dai Costituenti come un sistema […] per sottolineare che tutte le fonti del diritto devono trarre, direttamente o indirettamente, il loro fattore di legittimazione democratica dal circuito della rappresentanza politica»; A CARDONE, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana*, in A. PÉREZ MIRAS - G. M. TERUEL LOZANO - E. C. RAFFIOTTA - M. P. IADICCO (a cura di), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española,* Volumen IV, *Sistema de fuentes, Justicia constitucional y Organización territoria,* Madrid, 2020, p. 27, «ciò perché è ad essa che è affidato il compito di effettuare la sintesi delle volontà particolari nella volontà dello stato e di limitare, tramite il suo frutto più maturo, la legge parlamentare, l'autorità del potere nei confronti della libertà dell'individuo».

[364] Così, R. CARRÈ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, M. C. SPECCHIA (a cura di), Milano, 2008, p. 108. L'A. fornisce numerosi spunti legati alla concezione costituzionale sviluppata in Italia in tema di legge

La Costituzione italiana, quindi, riconoscendo all'art. 70[365] che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, individua la legge come la fonte per eccellenza che si manifesta nella vita ordinaria dell'ordinamento stesso, ribadendo altresì la sua centralità nell'ordinamento giuridico[366], giacché la sua formazione si caratterizza per la partecipazione, seppur indiretta, dei soggetti ai quali spetta la sovranità. La legge, dunque, costituirebbe l'atto normale con cui si esprime il processo di integrazione politica[367].

Senonché da qualche decennio, ormai, si parla di crisi della rappresentanza politica[368], data dalla rottura del legame che connota l'elettore e l'eletto. Invero, si è constatato come, a

---

parlamentare. Tuttavia, che le riflessioni ivi formulate fanno riferimento ai fatti succedutisi nel contesto francese. Egli, infatti, ritiene che, poiché la legge ha le sue radici nella tradizione rivoluzionaria, ne discende una gerarchia tra poteri che si esprime con la posizione di primato affidata all'organo legislativo.

[365] N. LUPO, *Art. 70*, in R. BIFULCO - M. CARTABIA - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1335 ss. La Carta costituzionale si è posta in una posizione di continuità rispetto alle carte liberali, in nome di una radicata tradizione in base alla quale spetta alla disciplina costituzionale individuare gli organi detentori dei tre poteri dello Stato, nonché di distribuirli adeguatamente in modo da evitare tendenze degenerative, e richiamando, quindi, la logica dei *checks and balances.* Tale principio è stato elaborato nelle aule parlamentari inglesi a partire dal XVII secolo, e poi teorizzato da C. L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Ginevra, 1748. Lo scopo è quello di evitare l'assolutismo. Ad esempio, la Costituzione americana, all'art. I, sect. I, racchiude i principi contenuti negli artt. 55 e 70 della Costituzione italiana: «All legislative powers herein granted shall be rested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and a House of Representatives».

Anche la Corte costituzionale ha più volte affermato la centralità della legge parlamentare nel sistema delle fonti del diritto. A tal proposito, nella sentenza n. 171 del 2007, cons. dir. n. 3, viene ribadito che «negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo. A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" […] per cui le disposizioni di cui agli artt. 76 e 77 hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale». Per la dottrina a commento, tra i tanti si v. R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (Note a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171*, in *Federalismi.it*, n. 12/2007, pp. 1 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 *Rivista AIC*, pp. 1 ss.; 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 *Rivista AIC*, pp. 1 ss.

[366] R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2023, pp. 131 ss.

[367] G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Vol. I, Torino, 1987, pp. 20-22.; E. CHELI, *Prefazione*, in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, 2023, p. 13; Per A. CARDONE - M. GIANNELLI, *Il procedimento di cui all'art. 138 Cost. come punto di emersione del modello costituzionale del sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024, p. 45 «In coerenza con le caratteristiche strutturali della forma di governo parlamentare, dunque, l'insieme delle fonti di produzione è stato concepito come "un sistema" il cui "modello" risulta imperniato sulla centralità dell'Assemblea rappresentativa come sede della composizione politica dei conflitti di interesse e dimensione nazionale, ovvero come luogo di raggiungimento del compro messo politico-partitico a garanzia dell'unità della Repubblica, in una prospettiva secondo la quale la disciplina costituzionale del sistema delle fonti è, innanzitutto, il cuore dei processi e dei meccanismi di integrazione politica».

[368] V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico nella Seconda Repubblica*, Catanzaro, 2007, pp. 1 ss.; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, pp. 1 ss.; M. VOLPI, *Rappresentanza e responsabilità politica*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 122. Per l'A. «In Italia la crisi è stata di tipo distruttivo, anche per le particolari caratteristiche del sistema partitico e per la profondità dei fenomeni degenerativi rappresentati dall'occupazione del potere, dalla lottizzazione e dalla corruzione». Inoltre, si v. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alle crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorse e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2000, pp. 114 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, pp. 225 ss.

seguito della degenerazione del sistema partitico[369], l'Assemblea elettiva abbia perso la capacità di svolgere in maniera adeguata le sue tipiche funzioni[370]. Tali circostanze hanno comportato l'incapacità della stessa di tradurre in legge le istanze provenienti dal corpo sociale[371], sicché si è cominciato a parlare di *crisi della legge*[372] parlamentare.

---

[369] L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 48, secondo cui il ruolo dei partiti politici in rapporto alla rappresentanza politica e al suo corretto funzionamento è essenziale; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, p. 20; G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, p. 8. L'A. spiega come i partiti abbiano smesso di essere anelli di congiunzione tra la società civile e le istituzioni, con la conseguente inadeguatezza a svolgere il ruolo di mediazione politica. In particolare, sul punto si v. G. VECCHIO, *I partiti – Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, in *Trattato di diritto civile* diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2016; I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, la quale sottolinea la «progressiva perdita di legittimazione dei partiti politici, che hanno assunto una dimensione "liquida" e svolgono, ormai a fatica, il ruolo di raccordo che la Costituzione aveva loro assegnato che consisteva nella capacità di tessere una trama tra la società civile e lo Stato e di costruire un dialogo tra i partiti politici stessi». Si v., inoltre, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 2010, pp. 1 ss.; A. MASTROPAOLO, *Le acrobazie della rappresentanza,* cit., pp. 330-331.

[370] A. RUGGERI, *Ha ancora un futuro la legge quale strumento primario di normazione e di direzione politica?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021, pp. 590 ss.

[371] N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, secondo cui «nei primi 40 anni della Repubblica il Parlamento ha esercitato effettivamente un peso notevole nella produzione legislativa: i partiti politici in esso presenti sono riusciti spesso a svolgere un'efficace azione rappresentativa e la legge ha spesso rappresentato un punto di incontro accettabile per forze della maggioranza e forze di opposizione»

[372] F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 1989, pp. 125 ss.; F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, , 2000, pp.1 ss; C. DE FIORES, *La crisi della legge. Trasformazioni dello stato-nazione e produzione normativa*, in *Democr. e dir.,* 2001, pp. 88 ss. In questa sede sembra opportuno sottolineare come nella concezione dottrinaria e costituzionalistica si inizia a parlare di crisi della legge già verso la fine dell'Ottocento quando, l'emergere di nuovi interessi sociali e la nascita dei primi partiti politici, porta la legge a cominciare ad essere non solo espressione dell'unica classe sociale fino ad allora rappresentata in parlamento cioè la borghesia, ma il parlamento comincia ad essere mediatore attento di più interessi contrapposti. Con la nascita delle costituzioni rigide e garantite, ancora, la riflessione poggia sull'assunto per cui il legislatore da questo momento in poi non è più esente da alcun sindacato, venendo posto di fronte a vincoli da rispettare, primi tra tutti i principi e i valori costituzionali. Ancora, per altri l'area operativa della fonte legislativa si è ristretta a causa dell'emersione di una pluralità di altre fonti normative, riflesso del pluralismo istituzionale e sociale. Sul punto, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto, cit.,* p. 58; P. CARETTI, *Introduzione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008*, Torino, 2008, p. XIII; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003, pp. 3 ss.; 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, p. 59. Per alcuni, oggi, più che di crisi della legge si dovrebbe parlare di *crisi del Parlamento* dal momento che esso abbia perso il suo ruolo di guida politica. Così, A. CELOTTO, *La Costituzione presbite*, Firenze-Milano, 2022, p. 155. Sulla crisi del Parlamento celebre è il saggio di C. MORTATI, *La crisi del Parlamento*, in Id., *Problemi di politica costituzionale*, *Raccolta di scritti,* Vol. IV, Milano, 1972. Inoltre, si v. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, pp. 236 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 173 ss. Inoltre, sul punto si v. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 1977, pp. 176 – 177. Nei primi anni del 1900, altresì, si comincia a parlare di crisi dello Stato moderno. In particolare, SANTI ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969. Inoltre, per una lettura più generale, si v. P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2010, pp. 2 ss., secondo cui con l'avvento del suffragio universale la legge parlamentare avrebbe dovuto raggiungere la sua apoteosi e invece vede il nascere di altre fonti normative, anche come riflesso del pluralismo sociale e istituzionale posto a fondamento del nuovo impianto costituzionale. A queste motivazioni si aggiungano anche lo sviluppo del processo di integrazione europea, il proliferare di fonti non previste dalla Costituzione, l'accentuarsi delle fonti di *soft-law.* Questi sono fenomeni che

Conseguentemente, si sono manifestate inopportune ingerenze da parte di altri organi costituzionali, primo tra tutti il Governo il quale oggi è divenuto, secondo una nota espressione, *Signore delle fonti*[373].

1.1. *(segue) L'eccezione che diventa regola: il rapporto tra legge parlamentare e decreto-legge alla luce delle più recenti evoluzioni costituzionali*

La conseguenza di quanto fin qui affermato è che l'instabilità politica manifestatasi nelle più recenti evoluzioni costituzionali ha fatto emergere una trasformazione del sistema delle fonti del diritto[374], per via della messa in atto di alcune prassi distorsive dell'originario impianto. Queste, tuttavia, hanno portato i processi di produzione normativa ad essere contagiati da un *deficit* di legittimazione democratica[375].

È noto che nel disegno costituzionale il rapporto tra legge parlamentare e decreto-legge sia connotato dallo schema regola/eccezione. Il Costituente, nell'attribuire poteri normativi di rango primario al Governo, aveva ben presente il ruolo da conferire in capo a quest'ultimo organo costituzionale: intervenire immediatamente nei casi in cui le lungaggini del procedimento legislativo ordinario non avrebbero consentito una pronta e tempestiva azione normativa di natura parlamentare, per via della necessità e urgenza presentatasi in quello specifico momento. Si trattava, però, di poteri normativi *straordinari*, giustificati solo dalla contingenza dei tempi, senza per questo esimersi da un successivo controllo delle Camere, le uniche ad essere titolari di potestà legislativa[376].

Lo schema regola/eccezione appena menzionato, tuttavia, oggi sembra essersi invertito[377] in nome di una più rapida risposta alla domanda legislativa[378]. Dinnanzi alla proliferazione di decreti-legge adottati anche al di là dei confini delineati dall'art. 77 della Costituzione[379],

---

rientrano nell'ambito di uno sviluppo fisiologico di un sistema delle fonti tratteggiato dai Costituenti come aperto e plurale. Tuttavia, per l'A. l'esperienza costituzionale ci mette di fronte a fenomeni che sarebbero il sintomo di una vera e propria patologia del sistema. Inoltre, si v. P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in M. D'AMICO - B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 361 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo della legge statale, oggi,* in M. RUOTOLO, (a cura di*), La funzione legislativa, oggi. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, Napoli, 2007, pp. 45 ss.; F. GIRELLI, *Rappresentanza politica e funzione legislativa, oggi*, in *La funzione legislativa, oggi*, cit., pp. 263 ss.

[373] M. CARTABIA, *Introduzione. Il governo "Signore delle fonti"*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Torino, 2011, pp. IX ss.

[374] A. RUGGERI, *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008*, cit., pp. 55 ss.;

[375] A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza,* cit., pp. 513 ss.

[376] Come evidenzia G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali,* cit., p. 71, la legge è espressiva di una funzione ordinaria di creazione di norme giuridiche. Per tale ragione, si spiega la prudenza della Costituzione che agli artt. 76 e 77 usa formule negative nel delegare potere normativo al Governo nonché prevede la decadenza *ex tunc* dei decreti-legge in caso di mancata conversione, circostanziando la portata dell'azione normativa dello stesso

[377] A tal proposito, per L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 241, «la decretazione d'urgenza rappresenta il punto saliente del distacco riscontrabile fra la realtà delle fonti normative e il modello immaginato o presupposto dai costituenti».

[378] A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - A. PREDIERI - G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Milano, 1975, pp. XVII ss.

[379] A. CELOTTO - E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO - M. CARTABIA - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1507 ss.

si è constatato come il Governo sarebbe ormai divenuto organo legislativo *ordinario*[380], o meglio il *dominus* della produzione legislativa, svilendo la precipua funzione che è affidata al Parlamento[381].

La decretazione d'urgenza, dunque, costituirebbe il prodotto finale di un diverso procedimento di formazione delle leggi e atto concorrente rispetto alla legge parlamentare[382].

Tuttavia, tali *modus operandi* – o meglio, *legiferandi* – non solo spesso si presentano poco compatibili con il dettato costituzionale, ma determinano altresì un ingolfamento dei lavori parlamentari stessi: il progetto di legge di conversione di un decreto-legge condiziona sempre l'ordine del giorno delle Camere, poiché la sua discussione ha precedenza rispetto a quella degli altri progetti. Questi ultimi, invero, frequentemente passano in secondo piano, attendendo (spesso invano) il loro turno per essere esaminati.

Analizzando i dati relativi alla produzione normativa più recente, emerge a chiare lettere come le Camere ormai si siano ritrovate ad operare maggiormente in sede di conversione dei decreti-legge[383]. Così, il Parlamento avrebbe smesso di essere la naturale sede di decisione

---

[380] F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Crisi della legge,* cit., p. 425, secondo cui la decretazione d'urgenza è, ormai, diventata «un modo ordinario e parallelo, se non prevalente, di legiferare a fianco o addirittura in sostituzione di quello parlamentare»; G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali,* cit., pp. 80 ss., il quale definisce la decretazione d'urgenza come fonte «ordinaria» dell'ordinamento. L. PALADIN, *Le fonti del diritto,* cit., p. 233 «E di veramente straordinario – a questa stregua – non rimane null'altro che il procedimento seguito dal Governo, al di fuori delle vie normali della funzione legislativa». Inoltre, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, p. 195, secondo cui «oggi ancora più di prima il decreto-legge non rappresenta l'eccezionale e straordinaria auto-assunzione di potere legislativo prevista dall'art. 77 Cost., ma un ordinario potere di iniziativa legislativa del Governo, un contenitore (legislativo) aperto rafforzato dal fatto che l'atto governativo entra immediatamente in vigore con forza di legge, ha la garanzia di un tempo di percorrenza parlamentare ridotto e certo, e dunque risulta molto appetibile anche agli occhi degli stessi parlamentari, che possono usare tale procedimento per far approvare disposizioni da loro proposte che non avrebbero mai potuto vedere la luce seguendo il procedimento ordinario». A tal proposito, B. BOSCHETTI, *Se scatta l'ora di un nuovo diritto del tempo ordinario*, in IlSole24ore, 09.08.2024, secondo cui: «nulla, oggi, è più ordinario di ciò che è straordinario».

[381] È importante segnalare come i caratteri del procedimento legislativo delineati dalla Costituzione italiana sono da considerarsi essenziali ai fini del rispetto dell'istituto della riserva di legge in natura garantistica per il cittadino rispetto ad un possibile strapotere di organi diversi dal Parlamento e che non godono direttamente di legittimazione popolare. Sul significato garantista della riserva di legge, si v. L. CARLASSARE, *Legge (riserva di),* in *Enc. Giur.,* Vol. XVIII, Roma, 1990, pp. 2 ss. La dottrina ha, difatti, ritenuto che «dietro la riserva di fonte si nasconde comunque una tendenziale riserva di organo» (così, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto,* cit., p. 120). Per l'A. il conferimento esclusivo di alcune materie al Parlamento è dovuto non solo alla particolare solennità della fonte, ma soprattutto alla natura dell'organo competente alla sua adozione. Per questi motivi, già la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 487 del 1989, cons. dir. n. 3, e in riferimento alla riserva di legge penale, osservò che «la letteratura illuministica […], più che affidare il monopolio della competenza penale alla legge in quanto atto-fonte, lo attribuì all'organo-Parlamento […] Difatti, il soggetto-Parlamento, l'organo produttore della legge, vede riunito, attraverso i suoi rappresentanti, tutto il popolo sovrano: e questo non può legiferare contro sé stesso».

[382] A. CELOTTO, *L' "abuso" del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Vol. I, Padova, 1997 pp. 312 ss.

[383] Secondo i dati riportati da *La produzione normativa: cifre e caratteristiche, Studi – Osservatorio legislativo e parlamentare*, disponibile su www.camera.it, da settembre 2022 al 13 luglio 2024 sono state approvate 131 leggi di cui 55 sono leggi di conversione dei decreti-legge. Dai dati riportati da C. DI COSTANZO, *La produzione legislativa nei primi mesi della XIX legislatura. Alcuni spunti di analisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, le leggi di conversione dei decreti-legge rappresentano il 68% della produzione legislativa, Inoltre, per un'analisi approfondita sulle trasformazioni della funzione legislativa si rinvia a E. LONGO, *La legge precaria,* cit., pp. 9 ss. Secondo lo studio di più lungo periodo condotto dal Rapporto sulla legislazione 2024-2025, presentato alla Camera dei deputati il 14 aprile 2025 e i cui dati si riferiscono ai primi ventotto mesi della XIX legislatura (13 ottobre 2022-13 febbraio 2025), disponibile su www.camera.it, dal 13 ottobre 2022 al 13 febbraio 2025 sono state approvate 181 leggi, di cui 71 sono leggi di conversione dei decreti-legge.

politica per diventare un luogo di ratifica di decisioni prese altrove tra maggioranza politica e Governo. Sembra, quindi, che alcune delle importanti decisioni di grande rilevanza sociale e politica verrebbero prese in assenza di un adeguato contraddittorio tra forze di maggioranze e forze di minoranza, costituendo gli atti governativi – e, quindi, anche i decreti-legge – espressione della sola maggioranza politica di turno.

Quanto fin qui detto si pone in contrasto con il principio costituzionale che, in nome della salvaguardia della dialettica tra forze politiche diverse e in virtù di una forma di governo parlamentare, attribuisce centralità al Parlamento e al procedimento legislativo ordinario il quale si connota per un ponderato confronto[384].

Di fronte ad un'attività legislativa che sempre più è rimessa nella mani del Governo[385], vengono a mente le parole di chi riteneva che «è caratteristica dei sistemi democratici la preminenza della legge sulle fonti poste dall'esecutivo»[386]. Tale peculiarità sembra oggi svilita. Gli ampi poteri attribuiti ed esercitati dall'Esecutivo mediante la decretazione d'urgenza hanno generato una torsione del modello costituzionale. E allora, se è vero che «chi dispone delle fonti è padrone del sistema»[387] bisogna chiedersi quanto oggi il Parlamento sia, effettivamente, in grado di essere il padrone dell'attuale sistema, alla luce dei ricorrenti interventi dell'Esecutivo che hanno spinto alla marginalizzazione dell'organo legislativo per eccellenza nella produzione normativa, stravolgendo così il sistema e sbilanciando i rapporti tra i poteri statali[388].

Come è stato più recentemente argomentato, la marginalizzazione dell'organo rappresentativo avrebbe determinato una c.d. «verticalizzazione delle decisioni»[389], tale da

---

[384] A questo riguardo, si vuole citare le parole di E. LONGO, *La legge precaria,* cit., p. 198 «i giorni passati a discutere, esaminare, analizzare e votare una legge non sono la stessa cosa dei giorni passati a costruire un'auto o un qualsiasi altro prodotto manufatturiero, e neanche sono paragonabili ad attività simili come quelli della pubblica amministrazione o dei giudici. Il procedimento legislativo è fatto di termini "comodi" e lenti che permettono ai parlamentari tempi di riflessione molto ampi tra una fase e l'altra della discussione o della approvazione secondo una idea che il Parlamento repubblicano ha ereditato da quello del periodo statutario». Inoltre, si v. N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata": Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana costituzionalisti*, n. 6/2020, p. 9, il quale sottolinea che il processo di decisione parlamentare è incentrato sul dialogo tra i diversi rappresentanti della nazione chiamati a confrontarsi per dare luogo ad un processo deliberativo pluralistico in cui tutti i cittadini possono riconoscersi perché vi prendono parte, seppur indirettamente. Per P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, cit., p. 8, la funzione di confronto e di mediazione affidata al Parlamento è «fulcro» della forma di governo parlamentare. A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023),* Bologna, 2023, pp. 254-255, secondo cui l'elaborazione della legge formale viene sempre meno avvertita come una sede di mediazione dell'indirizzo politico.

[385] A tal proposito, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., p. 251 parla di un Parlamento divenuto ormai «meta-legislatore» per far riferimento ad un soggetto che non affronta più le grandi questioni politiche e sociali che investono il Paese ma investe altri organi, primo tra tutti il Governo, affinché questi possano provvedere.

[386] L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2011, p. 182, la quale viene citata da A. PUGIOTTO, *In ricordo di Lorenza Carlassare. Maestra del diritto costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2022. Inoltre, per F. MODUGNO, *A mo' di introduzione,* cit., p. 59, la legge è «espressione della sovranità e onnipotenza del Parlamento».

[387] L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., p. 182.

[388] A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., p. 142.

[389] Tale locuzione comincia ad essere utilizzata soprattutto a partire dal periodo pandemico quando il frequentissimo utilizzo di poteri *extra ordinem* da parte del Governo ha esaltato la sua produzione normativa. Ancora oggi, però, locuzione appena menzionata enfatizza non solo la ripetuta messa in ombra del Parlamento dinnanzi all'abuso della

comportare un accentramento dei normali poteri normativi nelle mani di un organo che, all'interno dell'ordinamento italiano, non è dotato di investitura popolare e democratica[390].

2. *Decreto-legge e legge di conversione: tra abusi e forme di alterazioni delle funzioni parlamentari*

La lievitazione spropositata della decretazione d'urgenza, manifestatasi a partire dalla fine del secolo scorso fino ai giorni nostri[391], ha generato quello che nel dibattito dottrinale è stato definito *abuso*[392] di tale strumento normativo. Il progressivo suo utilizzo per qualsiasi genere di intervento normativo[393] ha fatto sì che il decreto-legge da strumento di co-legislazione diventasse fonte principale quasi esclusiva della produzione normativa[394]. Tali circostanze hanno determinato una «mutazione genetica»[395] dell'art. 77 della Costituzione.

Se si pensa, poi, al fatto che ormai quasi sistematicamente[396] le leggi di conversione dei decreti-legge vengono approvate con la posizione impropria della questione di fiducia da

---

decretazione d'urgenza ma anche di fronte al rafforzamento del predominio delle fonti governative che mettono in risalto la figura del Presidente del Consiglio dei ministri, proprio in un contesto dominato dall'esaltazione del *leader* politico. C. F. FERRAJOLI, *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali prodotti dall'esercizio emergenziale della funzione legislativa*, in *Costituzionalismo.it,* n. 1/2023, p. 229; G. DI COSIMO, *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 2, secondo cui la decretazione d'urgenza è funzionale all'esaltazione del ruolo del leader politico poiché consente di ricondurre il suo contenuto normativo alla volontà del Presidente del Consiglio; F. RESCIGNO*, La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 267; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, p. 215 che riprende quanto affermato dal Rapporto sulla legislazione 2019-2020, p. 9, disponibile su www.camera.it. A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., pp. 217 ss. Qualche anno prima, R. DI MARIA, *La* vis expansiva *del Governo nei confronti del Parlamento*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008*, cit., p. 177, parla di «abbandono della democrazia rappresentativa a favore della c.d. «democrazia identitaria». Inoltre, E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica,* Bologna, 2012, p. 92, secondo cui l'eccessiva frammentazione della coalizione di maggioranza ha fatto sì che all'interno del governo venisse dissolto il principio di collegialità, a causa della divaricazione tra il vertice e le varie componenti dell'esecutivo. In tal maniera, dunque, si è manifestata la «personalizzazione del vertice governativo».

[390] R. BIN - G. PITRUZZELLA*, Diritto costituzionale*, XX ed., Torino, 2019, p. 187. Al riguardo, si vogliono ricordare le parole di A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.,* 1986, p. 234. Per l'A., «l'attribuzione di funzioni normative ad organi dotati di un elevato grado di rappresentatività può essere considerata come una garanzia di democraticità di un regime politico soltanto a condizione che tali organi agiscano effettivamente in base ai principi della rappresentanza politica, mentre tale garanzia è attenuata o esclusa qualora essi si limitino a tradurre in atti normativi dello Stato delibere prese da soggetti la cui struttura non corrisponde alle esigenze di democrazia».

[391] A tal proposito, si rimanda all'analisi contenuta nel Rapporto sulla legislazione 2024-2025, presentato alla Camera dei deputati il 14 aprile 2025 e i cui dati si riferiscono ai primi ventotto mesi della XIX legislatura (13 ottobre 2022-13 febbraio 2025), disponibile su www.camera.it.

[392] Così, A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge,* cit.*,* pp. 1 ss.

[393] R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 160. Per F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Crisi della legge,* cit.*,* p. 425, la decretazione d'urgenza è, ormai, diventata «un modo ordinario e parallelo, se non prevalente, di legiferare a fianco o addirittura in sostituzione di quello parlamentare».

[394] A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge,* p. 314.

[395] A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Riv. Dir. Cost.,* 1996, p. 251 ss.

[396] L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale,* cit., pp. 70 ss. L'A. sottolinea come la questione di fiducia produce variazioni sul procedimento ordinario, sulla base di quanto previsto dai Regolamenti parlamentari.

parte del Governo, specie presso la seconda camera[397], è evidente come anche la funzione di controllo che il Parlamento dovrebbe esercitare in sede di conversione sia ormai diventata ostaggio di un Governo che intende imporre la propria volontà, *scavalcando* di fatto le Camere nell'esercizio delle loro funzioni[398].

Nel corso delle varie legislature, l'abuso non ha riguardato esclusivamente l'adozione di decreti-legge in *evidente carenza*[399] dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza. Accanto alla c.d. reiterazione del decreto-legge, arrestata con la "storica" sentenza n. 360 del 1996, si sono sviluppate altre pratiche anomale messe in atto dal Governo – e dal Parlamento – per raggirare il normale procedimento di formazione della legge e che quindi sembrano aver contributo a generare la già citata distorsione del modello costituzionale.

Si è in tal senso constatato come spesso i decreti-legge sarebbero dei veri e propri contenitori normativi – o meglio, «congerie di norme assemblate da mera causalità temporale»[400] – i quali raggruppano un insieme di disposizioni concernenti misure riguardanti ambiti tra loro diversi e difformi rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto stesso. Si è, per questo, parlato di decreti *omnibus,* uno strumento funzionale alle forze politiche per sviare la via legittima per disciplinare[401]. Ma non solo, con frequenza accade che, in sede di conversione, i decreti-legge diventino appannaggio delle maggioranze

[397] Si parla, ormai, di "monocameralismo di fatto" o "monocameralismo alternato". Tra i tanti si v. I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2022; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it,* n. 3/2019, p. 59; C. DE FIORES, *Profili teorici e tenenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, p. 43, parla di «monocameralismo coatto»; A. MANZELLA, *Elogio all'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, p. 21, parla di «monocameralismo non detto». Secondo M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 531 ss., si tratterebbe di «modifiche tacite» della Costituzione. Inoltre, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale,* cit., pp. 89 ss. Secondo i dati riportati da Rapporto sulla legislazione 2024-2025, cit., nella XIX legislatura, la tendenza ad una sorta di "monocameralismo alternato" nell'iter di conversione di un decreto-legge si registra in quasi la totalità dei casi. Inoltre, in un recente scritto P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Napoli, 2024, pp. 66 ss., tra le figure sintomatiche di abuso della decretazione d'urgenza in sede di conversione individua il c.d. monosedismo di fatto, cioè la circostanza per cui i lavori parlamentari di conversione del decreto-legge non solo si svolgono di fatto presso una sola Camera, ma allo stesso tempo questi hanno corso presso una sola sede di quella stessa Camera, cioè la Commissione. Di conseguenza, la discussione in Assemblea viene azzerata a causa dello scadere dei tempi di efficacia del decreto-legge. Per l'A., infatti, l'elevato numero di emendamenti che vengono presentati in sede di conversione fanno sì che il Governo perda tempo nel presentare il parere. In tal maniera, dunque, si protrarrebbe l'esame in Commissione fino al ridosso dello scadere dei sessanta giorni.

[398] Ad esempio, da settembre 2022 a giugno 2024 il Governo ha posto circa 50 questioni di fiducia, così ha rimarcato R. ZACCARIA, in sede di *Audizione dinanzi ai Comitati per la legislazione di Camera e Senato riuniti nell'ambito dell'indagine conoscitiva: Audizioni della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame dei progetti di legge in materia di modifiche alla Parte II della Costituzione*, del 17 giugno 2024. Per P. CARETTI , *Maxi-emendamenti e questioni di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, p. 16, la necessità di ricorrere alla questione di fiducia presenta un forte legame con le trasformazioni che ha subito la rappresentanza politica e, quindi, con l'instabilità delle maggioranze parlamentari spesso molto eterogenee al loro interno. Tale prassi, comunque, è stata alimentata da maggioranze di segno politico opposto.

[399] Così, Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 1995, cons. dir. 2, la quale rappresenta la prima svolta significativa nella giurisprudenza costituzionale circa la verifica della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza: per la prima volta, in quell'occasione, la Consulta ebbe modo di affermare l'incostituzionalità della legge di conversione di un decreto-legge emanato in «evidente mancanza» dei presupposti.

[400] Così, Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012, cons. dir. 3.3.

[401] V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22, 2012, p. 3.

parlamentari per compiere un'attività legislativa più celere per il tramite di un'opera emendativa non riconducibile all'oggetto e alle finalità del decreto stesso[402], dimenticando però che la legge di conversione «non è libera nel fine»[403], in quanto «funzionalizzata» alla conversione di uno specifico decreto[404]. Si potrebbe pensare che la frequente attività emendativa del Parlamento rappresenti un'espressione della volontà parlamentare di riportare a sé il potere sottratto[405], ma così non è: in tale sede le scelte politiche del Governo non vengono mai messe in discussione, e, comunque sia, la provenienza delle richieste emendative è generalmente di natura governativa. In questo modo, la dialettica parlamentare diventa scarsa e il contributo delle minoranze e dei singoli parlamentari si riduce a piccole *concessioni* di dettaglio[406]. Comportamenti come questi più volte sono stati oggetto di pronunce di incostituzionalità[407].

Più di recente, il Consiglio dei Ministri si è avvalso della prassi di approvare un decreto-legge "salvo intese", mediante la quale esso si riserva di modificare il contenuto del testo prima della trasmissione dello stesso al Presidente della Repubblica[408]. In tal modo, attraverso la semplice approvazione di una bozza del decreto che quindi non viene subito tradotta in testo normativo, viene fatta salva una successiva discussione in Consiglio dei Ministri. Queste modalità si porrebbero in contrasto non solo con la disposizione costituzionale che prevede

---

[402] L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale,* cit., pp. 57 ss.

[403] Così, L. PALADIN, *Art. 77,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, La formazione delle leggi, art. 76-82*, Bologna-Roma, 1979, p. 84.

[404] Così, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge, Padova*, 1989, pp. 127 e 194 ss.

[405] In tal senso M. MANETTI, *La via maestra che dell'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC,* n. 3/2012, p. 4.

[406] L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale,* cit., pp. 68 – 69. Sul punto, bisogna ricordare l'orientamento della Corte Costituzionale emerso nella sentenza n. 22 del 2012 e poi confermato dalla sentenza n. 32 del 2014, secondo cui l'elusione delle procedure suddette comporta che le Camere agiscono in carenza di potere. In particolare, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni, contenute in leggi di conversione, estranee alla materia e alla finalità del decreto-legge. Si v., E. FRONTINI, *Il problema degli emendamenti in sede di conversione: il caso delle disposizioni di delega,* in R. CALVANO (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi. Atti del I seminario di studi di Diritto Costituzionale Unitelma Sapienza*, Napoli, 2015, pp. 201 ss., nella quale viene posta un'attenta riflessione sugli emendamenti dei decreti-legge contenenti deleghe legislative.

[407] Nella sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale di una legge di conversione di un c.d. decreto milleproroghe. In quell'occasione, la Consulta, richiamando le precedenti sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha sottolineato come la evidente estraneità della norma censurata rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto è riconducibile all'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza. Inoltre, la necessaria omogeneità del decreto-legge deve essere osservata anche nella legge di conversione, dal momento che l'art. 77 secondo comma Cost. istituisce 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). Nella sentenza n. 247 del 2019, la Corte costituzionale è dell'avviso per cui un'attività emendativa del Parlamento estranea rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge da convertire scaturisce dall'uso improprio che il Parlamento stesso fa del potere che ad esso la Costituzione attribuisce al fine di convertire o meno un atto del Governo. Con riferimento ai decreti *omnibus*, con la sentenza n. 215 del 2023, è stata dichiarata l'incostituzionalità di un decreto che la Corte costituzionale definisce «di contenuto plurimo», dal momento che interviene in diverse aeree non riconducibili ad una *ratio* unitaria. S. M. CICCONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *ConsultOnline*, pp. 1 ss. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, pp. 1 ss.; N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge "milleproroghe",* in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita, La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, pp. 173 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2008; G. BAROZZI REGGIANI, *La natura funzionalizzata della legge di conversione del decreto-legge: riflessioni sui recenti orientamenti della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, pp. 46 ss.

[408] P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico,* Torino, 2023, p. 294.

che quando il Governo adotta un decreto-legge il relativo disegno di legge deve essere presentato alle Camere il giorno stesso, ma metterebbero altresì in dubbio la stessa sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza[409]. Com'è noto, difatti, i decreti-legge dovrebbero essere emanati immediatamente dal Presidente della Repubblica e quindi entrare subito in vigore per via della straordinarietà dell'evento che ha giustificato la sua adozione[410].

Accanto alle appena menzionate "strategie procedimentali" capaci di alterare l'ordinario procedimento normativo, nei più recenti sviluppi istituzionali, legati anche alle situazioni emergenziali presentatesi negli ultimi anni (come l'emergenza pandemica e quella bellica), ne sono state praticate altre in grado di generare nuovi approdi abusivi della decretazione d'urgenza. Difatti, con i c.d. decreti minotauro o decreti matrioska – o ancora, "decreti a perdere"[411] – si è finiti per assorbire altri decreti in sede di conversione[412]. Questi, dunque, oltre a generare una dilazione dei tempi di discussione in commissione e la conseguente riduzione del dibattito in aula, nonché la contrazione dei tempi di approvazione presso la seconda camera e più frequenti conversioni mediante improprie posizioni della questione di fiducia, hanno determinato una più acuta disomogeneità della stessa legge di conversione, con tutte le criticità già ribadite[413].

---

[409] A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge: un problema noto da oltre 150 anni (cenni di prassi e controllo della Corte Costituzionale),* in R. CALVANO (a cura di)*, "Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, cit., pp. 24-25. Inoltre, L. SPADACINI, *Decreto-legge,* cit., p. 298; G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge 400 del 1988, ventinove anni dopo,* in *Osservatorio sulle fonti,* p. 16, secondo cui i decreti-legge "salvo intese" sono oggetto di aggiustamenti e intese con altri Ministeri successivi alla deliberazione in Consiglio dei Ministri e che, però, non sono oggetto di una ulteriore deliberazione da parte di quest'ultimo; L. BARTOLUCCI - A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 11 ss.

[410] Per A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo "salvo intese" e pubblicazione tardiva dei decreti legge,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2019, pp. 14 ss., tale prassi si pone in contrasto non solo con l'art. 77 comma due della Costituzione, ma anche con il principio della responsabilità collegiale dei Ministri di cui all'art. 95 Cost. Inoltre, l'A. segnala ulteriori profili contrastanti con la disciplina costituzionale e primaria. Si v. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, pp. 2 ss. Nella XVIII legislatura casi del genere si sono manifestati in più occasioni, portando anche il Presidente Mattarella a richiamare il Governo per il suo operato.

[411] R. ZACCARIA - E. ALBANESI*, Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22 giugno 2009, pp. 1 ss.; E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 235 parla di «catene di decreti».

[412] S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021-5 novembre 2021): riflessioni della presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, pp. 365 ss.; P. CARNEVALE*, La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2024, pp. 1 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 359, che paragona i decreti minotauro ad un treno cui si aggiungono tanti piccoli vagoni in sede di conversione. M. LOSANA, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro: Nuove strategie per vecchie tentazioni?,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, pp. 90 ss.

[413] Inoltre, per L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale,* cit., pp. 105 ss., ci si potrebbe chiedere se l'adozione di tali decreti possa generare una reiterazione "tardiva". Nell'ordinanza n. 30 del 2024, la Corte costituzionale esprime le sue perplessità relative a tale pratica, definendola «tortuosa tecnica di produzione normativa, frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge, che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento, princìpi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge».

2.1. *(segue) Una digressione: cenni sull'approvazione del c.d. "decreto sicurezza" (d.l. n. 38 del 2025)*

Al riguardo, vale la pena notare come proprio recentemente sia stato emanato un decreto-legge che sembra mostrare con tutta evidenza la già citata marginalizzazione del Parlamento nei processi di produzione normativa in favore di un rafforzamento dello strapotere normativo del Governo. Il riferimento è proprio al decreto-legge n. 48 del 2025, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".

Sembra che il c.d. "decreto sicurezza" presenti plurimi profili di incostituzionalità, già individuati in sede di dibattito scientifico[414]. Volendo brevemente illustrarli, è stato osservato come un primo segnale di criticità è quello per cui, pur non essendo intervenuti *medio tempore* eventi imprevedibili e dotati del carattere della straordinaria necessità e urgenza (indispensabili per l'adozione del decreto-legge), l'atto normativo in questione riproduce interamente un disegno di legge già oggetto di un lungo dibattito alle Camere e giunto in una fase molto avanzata e vicina all'approvazione finale. Sintomo, questo, probabilmente della volontà politica di "prendere una decisione" il più velocemente possibile, annullando di fatto i lavori d'Assemblea.

Con riferimento al contenuto del decreto, poi, è riscontrabile una forte disomogeneità che difficilmente ben si coniuga con quella *ratio* unitaria di cui parla la Corte costituzionale riferendosi ai c.d. decreti "a contenuto plurimo"[415]. Le materie affrontate nell'atto normativo in questione, difatti, tendono a spaziare – come già si invece dalla lettura dello stesso titolo – dalla sicurezza pubblica alla tutela del personale in servizio, dalla tutela delle vittime dell'usura alla disciplina sull'ordinamento penitenziario. Si passa, poi, dai delitti con finalità di terrorismo o criminalità organizzata agli articoli pirotecnici e all'identificazione degli utenti dei servizi di telefonia mobile, dalle regole sulla cittadinanza alle politiche sulla sicurezza urbana, fino ad arrivare alla disciplina delle strutture per il trattenimento dei migranti. Com'è stato più attentamente argomentato, tale forte disomogeneità renderebbe particolarmente ostico l'esame in Commissione in sede referente, impedendo altresì il sindacato in ordine all'esistenza dei presupposti di necessità e urgenza.

Infine, preme sottolineare un ulteriore profilo che forse appare essere il più pericoloso. Il decreto in questione non solo si porrebbe in contrasto con l'art. 77 comma secondo Cost., ma, contenendo contenuti di politica criminale che introducono nuove fattispecie incriminatrici, violerebbe anche il principio di riserva di legge, corollario del principio di legalità penale che, ai sensi dell'art. 25 comma secondo Cost., impone che solo la legge ordinaria - emanata dal Parlamento quale organo rappresentativo della volontà popolare - possa individuare norme incriminatrici.

---

[414] Si rimanda alle Lettere pubblicate sulla Rivista AIC sul tema "Il decreto-legge sicurezza", n. 4/2025, disponibili sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it. In particolare, si v. R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica;* Q. CAMERLENGO*, Dalla sicurezza come mezzo all'ordine come fine*; O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*; A. CARDONE, *Tra metodo e merito: la decretazione d'urgenza e il suo convitato di pietra*; P. PINNA, *La prepotenza governativa. Il decreto-legge che dispone come se fosse la legge*; P. CARNEVALE, *Dal patto della staffetta: ma a cambiare non sono gli interpreti, bensì il testimone. Qualche considerazione a partire dalla lettera del Presidente della nostra Associazione*.

[415] Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012, cons. dir. 3.4.

3. *La torsione della forma di governo parlamentare*

Si può dire che, costituendo le fonti normative degli indicatori efficaci delle dinamiche tra Parlamento e Governo[416], si evince come le attuali tendenze costituzionali mostrano uno sbilanciamento dei ruoli nella nostra forma di governo[417] dato dallo «spostamento del baricentro normativo dall'organo legislativo all'organo esecutivo»[418].

Dal momento che ad ogni forma di governo corrisponde un diverso modo d'intendere e regolare i processi di produzione normativa[419], il sistema delle fonti del diritto costituisce componente essenziale della prima[420]. Così, il Costituente del 1948 optò per una forma di governo parlamentare[421], a centralità dell'Assemblea elettiva quale proiezione del corpo elettorale[422]. Tale scelta è da rinvenirsi nella volontà di adottare una forma di governo in grado di rispecchiare il pluralismo sociale all'interno di una realtà, come quella italiana, caratterizzata da *molti partiti molto divisi*[423]. In un panorama sociale fortemente

[416] A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di Stato*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici,* cit., p. 512; E. LONGO, *La legge precaria,* cit., pp. 69 ss., p. 240, per l'A. le fonti del diritto rappresentano il prodotto finale dei rapporti tra gli organi costituzionali, di conseguenza le stesse rappresentano anche gli aspetti dinamici della forma di governo. Sul punto, A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Governo,* cit., p. 271; E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo e modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2003. Per L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 149, «la decretazione d'urgenza rappresenta un esempio utile per tentare di ricostruire almeno alcuni aspetti che caratterizzano le relazioni tra Parlamento e Governo».

[417] E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010, secondo cui «esiste anche il rischio molto vivo e attuale che, attraverso l'uso patologico di determinate fonti, si vogliano in realtà forzare e colpire gli stessi equilibri sottesi al modello costituzionale espresso dalla forma di governo o di Stato di cui disponiamo».

[418] A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Brescia, 2009, pp. 1 ss.; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., pp. 19 ss.

[419] A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, cit., secondo cui il sistema di produzione normativa rivela gli equilibri della forma di governo ma, allo stesso tempo, quest'ultima è destinata a influenzare l'assetto delle fonti. Inoltre, G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008,* cit., p. 74

[420] Così, Corte costituzionale, sentenza n. 146 del 2024, cons. dir. n. 4.

[421] L. ELIA*, Governo (forme di),* in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pp. 638 ss. Per l'A., legge elettorale e sistema dei partiti sono caratteri fondanti della forma di governo parlamentare. Contra, G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico*, IV ed., Bologna, 1994, pp. 38 ss. secondo cui il sistema politico non sarebbe un elemento costitutivo ma un elemento condizionante della forma di governo. Per E. CHELI, *Nata per unire,* cit., p. 90, la legge elettorale proporzionale rappresentava il completamento del modello parlamentare, in quanto costruito sull'equilibrio tra poteri di indirizzo e poteri di controllo.

[422] C. F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., p. 133.

[423] E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, p. 89, il quale riprende la celebre espressione di Costantino Mortati; E. CHELI, *Nata per unire*, cit., pp. 89 ss. Per Mortati non si poteva parlare di forma di governo se non veniva analizzato il sistema politico-partitico. Per il Padre costituente la soluzione per la situazione italiana sarebbe stato un pluralismo in grado di garantire la stabilità dei governi. Alla conclusione del dibattito, in seno alla II Sottocommissione, con il c.d. Ordine del giorno Perassi si decise per una forma di governo parlamentare corretta da meccanismi in grado di dare stabilità ai governi e di evitare degenerazioni del parlamentarismo.

disomogeneo, la forma di governo parlamentare, dunque, fu considerata la più adeguata e la più rispondente ad una più piena democrazia[424]. Da qui, la centralità della legge parlamentare quale fonte espressiva di una volontà eterogenea attribuibile ad una pluralità di consociati, nonché un procedimento legislativo improntato sul dialogo, sulla riflessione e sul confronto tra le forze di maggioranza e le forze di minoranza, sulla pubblicità e sulla trasparenza dei lavori, sul principio pluralistico, compromissorio e democratico[425]. La Carta costituzionale, dunque, non casualmente pose una netta differenza tra la legge del Parlamento e gli atti aventi forza di legge adottabili da un organo, il Governo, espressivo della sola maggioranza parlamentare[426].

Invero, analizzando le diverse fasi repubblicane, si nota come nelle prime legislature la forma di governo parlamentare sembra aver funzionato[427] esattamente alla maniera cui era stata immaginata dai Costituenti: centralità del Parlamento espressivo di una rappresentanza pluralistica nazionale e conseguente preminenza di un procedimento legislativo in grado di generare compromesso tra forze diverse[428]. Più tardi, con i venti di crisi del sistema politico-partitico[429] - e, conseguentemente, della rappresentanza politica - si determinò il graduale

---

[424] A. CELOTTO, *L' "abuso" del decreto-legge,* cit., p. 323.

[425] Per A. CARDONE, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana,* cit., p. 32, «la forma di governo parlamentare voluta dai Costituenti, completata da una legge elettorale di tipo proporzionale, doveva rappresentare il sistema istituzionale ideale per il raggiungimento del compromesso politico tra i partiti di massa per l'attuazione del programma contenuto nella prima parte della Costituzione. Per le stesse ragioni, quello delle fonti veniva concepito come un sistema imperniato sul ruolo del legislatore»; A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti,* cit., p. 522.

[426] Anche la Corte costituzionale, in più occasioni, ha avuto modo di ricordare che, negli Stati di democrazia pluralista, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi che traggono legittimazione diretta dal popolo. In particolare, si v. sentenza n. 171 del 2007, cons. dir. n. 3.

[427] E. CHELI, *Nata per unire,* cit., p. 91. Fino al 1993 questo modello ha mostrato di sapersi adattare alle varie situazioni politiche presentatesi. Tuttavia, con il passaggio dal sistema proporzionale al sistema maggioritario si realizza un modello dell'alternanza "malato" dal momento che le coalizioni sono al loro interno molto frammentate, contribuendo a determinare instabilità. Inoltre, si v. E. CHELI, *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto,* cit., p. 41, secondo cui il passaggio dal sistema proporzionale al sistema maggioritario (e ad un "bipolarismo anomalo") non ha dato soluzione a problematiche che presentavano un *vulnus* più profondo: l'allontanamento dei nuovi ed emergenti partiti politici dai capisaldi ideologici su cui si basavano le storiche formazioni sociali al momento della nascita della Repubblica italiana. A tal proposito, si vuole ricordare le parole di 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,* cit., pp. 50-51, secondo cui «oggi abbiamo di fronte una realtà politica senza i partiti, cioè non abbiamo più gruppi collettivi in grado di immaginare e di elaborare una visione collettiva di ciò che dovrebbe o potrebbe essere il Paese. Abbiamo tendenzialmente dei gruppi che si aggregano o si disgregano su personalismi». Inoltre, si v. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti*, cit., pp. 538-539.

[428] A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di Stato*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici,* cit., p. 512, la prima fase repubblicana è una fase che potrebbe essere definita come «di consolidamento della democrazia, caratterizzata dall'assoluta centralità del Parlamento nel circuito di decisione politica». Per l'A., «essendo le Camere il luogo naturale di espressione della rappresentanza pluralistica del paese, esse, in questo periodo, si trovano a svolgere una vera e propria funzione "educativa" alla prassi democratica». Questo è il periodo della c.d. *conventio ad excludendum* cui corrisponde una valorizzazione delle minoranze all'interno delle procedure parlamentari.

[429] E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 1959, pp. 463 ss. In questo celebre contributo, effettuando una comparazione con altri ordinamenti europei, l'A. mette in evidenza come il fenomeno dello spostamento dei poteri normativi dall'organo parlamentare all'organo esecutivo tende ad espandersi quando l'ordinamento versa in condizioni di crisi. Per una ricostruzione sulla crisi dei partiti politici e sui suoi riflessi sulla forma di governo parlamentare, si v. G PITRUZZELLA, *Forme di Governo e*

ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo[430]. Questo perché, dinnanzi ad un Parlamento che non è più in grado di rappresentare i bisogni della società, non affrontando le grandi questioni politiche, economiche e sociali del Paese, comincia ad inserirsi un Governo che sempre più ha ritenuto di essere legittimato a provvedere alle stesse.

Da questo momento in poi, quindi, le difficoltà riscontrate dalla rappresentanza politica hanno fatto sì che, anche per il tramite dell'abuso della decretazione d'urgenza, la forma di governo parlamentare italiana abbia cominciato a subire delle alterazioni, arrivando poi a quella che dalla letteratura oggi viene definita come una vera e propria sua «torsione», la quale mette in evidenza un'inversione dei ruoli costituzionalmente attribuiti al Parlamento e al Governo[431]. Da qui si evince che le prassi distorsive dell'originario impianto che si sono sviluppate negli ultimi anni, di dubbia compatibilità costituzionale, hanno provocato un depauperamento dei principi della democrazia rappresentativa. Queste pratiche, dunque, non solo hanno messo in ombra la centralità della legge parlamentare, ma hanno altresì abbandonato le procedure legislative garantistiche, privando di effettività la funzione di indirizzo politico e di controllo che il Parlamento esercita nei confronti del Governo[432].

Per tali ragioni, non possono che essere condivise le parole di chi ha affermato che la prassi ha creato un nuovo tipo di decreto-legge: il *decreto-legge ordinario*, il quale «rappresenta il punto di emersione più difettoso di una democrazia mediatoria e assembleare»[433].

Emerge, dunque, una profonda mutazione del disegno costituzionale: dalla centralità del Parlamento e della legge parlamentare si è passati alla centralità dell'esecutivo e del decreto-legge, con forti impatti sul principio di separazione dei poteri[434] e sui principi pluralistico-rappresentativi.

---

trasformazioni della politica, Bari, 1996, pp. 37 ss. Per A. CARDONE, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana,* cit., p. 33, la crisi dei tradizionali partiti politici che avevano dato vita alla Costituzione repubblicana, innescava la crisi del sistema delle fonti che era stato concepito dagli stessi in funzione della forma di governo parlamentare. Il parlamentarismo, da sede privilegiata del compromesso, divenne sede scelta per l'autoreferenzialità dei partiti, della corruzione e del predominio degli interessi di casta. Negli anni successivi, con l'inchiesta c.d. "Mani pulite" e con la riforma elettorale del 1993, si determinava una vera e propria trasformazione della forma di governo italiana.

[430] A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge,* cit., p. 321, secondo cui nella vita politica di tutti gli Stati, ogni volta che il sistema politico non era più equilibrato allo sviluppo della coscienza sociale, veniva fatto uso delle ordinanze d'urgenza. Così, «l'abuso del decreto-legge opera quale "rimedio" – forse peggiore del male – per fronteggiare di fatto situazioni di crisi istituzionali». Per G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forme di Governo*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita,* cit., pp. 63 ss., negli attuali assetti politico-istituzionali, siamo lontani da un modello a centralità parlamentare che si caratterizza per logiche decisionali di tipo compromissorio. Le dinamiche interne alla nostra forma di governo, tuttavia, non sembrano corrispondere al c.d. modello Westminster ma, piuttosto, si avvicinano al c.d. modello Capitol Hill, basato sulla figura del *leader* di partito e su partiti politici visti alla stregua di "macchine elettorali". Tale fattore ha altresì determinato la proliferazione della decretazione d'urgenza.

[431] Nella nota sentenza n. 360 del 1996, cons. dir. n. 8, la Corte costituzionale ha ravvisato che le prassi sviluppatesi in materia di decretazione d'urgenza, e, in particolare, quella della reiterazione, hanno oscurato i principi costituzionali di cui all'art. 77, la cui violazione è in grado di incidere sul corretto svolgimento dei processi di produzione normativa e sugli equilibri fondamentali della forma di governo.

[432] A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., p. 249.

[433] A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 9.

[434] A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge,* cit., p. 343.

3.1. *(segue) … e i suoi riflessi sulla forma di Stato*

Se è vero che la scelta di fondo operata dai Costituenti fu quella di una tendenziale coincidenza tra forma di Stato democratica e forma di governo parlamentare «basata sull'esaltazione del compromesso politico come fondamentale fattore di legittimazione democratica»[435], quanto fin qui detto consente di affermare che le prassi abusive della decretazione d'urgenza e le conseguenti torsioni del modello delineato nella Carta del 1948 hanno generato, inevitabilmente, anche dei riflessi sulla forma di Stato[436].

Nei regimi democratico-rappresentativi che si ispirano al principio di separazione dei poteri e ad una visione garantistica del pluralismo, la funzione legislativa spetta all'organo eletto dal popolo e dotato di un adeguato livello di rappresentatività: si considera, per converso, simbolo di non democraticità l'attribuzione di tale potere ad organi non elettivi[437]. Da qui, si spiega quella valorizzazione del compromesso, confluito nella legge parlamentare, che permette alle forze di segno politico diverso di addivenire ad una sintesi tra interessi diversi appartenenti ad una pluralità di consociati.

Senonché, il perdurante abuso della decretazione d'urgenza ha finito per alterare, da un lato, il rapporto che intercorre tra società civile e potere statuale, e, dall'altro lato, ha compromesso la salvaguardia del principio di tutela delle minoranze, sistematicamente eluso attraverso l'adozione di atti che esprimono esclusivamente la volontà della maggioranza politica[438]. Un principio, quest'ultimo, che oggi stenta a trovare effettiva protezione anche nella sede parlamentare di conversione, la quale è divenuta, a sua volta, terreno fertile per prassi lesive dei meccanismi democratici.

3.2. *(segue) Alcuni profili problematici emersi dalla giurisprudenza dei Comitati per la legislazione*

La disciplina costituzionale di cui all'art. 77 e l'introduzione di una attenta disciplina ordinaria in materia di decretazione d'urgenza prevista dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988 non hanno distolto gli organi politici dal ricorso abusivo della decretazione d'urgenza e dal

---

[435] Così, A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti,* cit., p. 521. Per l'A., la forma di governo parlamentare rappresenta completamento della forma di Stato democratica-rappresentativa. Inoltre, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., pp. 40 ss. – pp. 244 ss. Per l'A. «se al parlamentarismo si guarda dal punto di vista dell'ideologia democratica […] si distingue come la rinnovazione del patto costituente e la sua proiezione al di fuori degli originari confini […] sia un obiettivo più che un punto di partenza. L'accordo e il compromesso politico diventano, in questa prospettiva, l'unica cifra possibile dell'integrazione sociale e, per questo motivo, forma di governo parlamentare e forma di stato democratica finiscono per coincidere». Sulla interdipendenza tra forma di Stato e forma di governo, per tutti si v. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 3 ss.

[436] A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., pp. 247 ss.

[437] Illuminanti sono le parole di A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo,* cit., pp. 220 ss., secondo cui «l'attribuzione di funzioni normative ad organi dotati di un elevato grado di rappresentatività può essere considerata come una garanzia di democraticità di un regime politico soltanto a condizione che tali organi agiscano effettivamente in base ai principi della rappresentanza politica, mentre tale garanzia è attenuata o esclusa qualora essi si limitino a tradurre in atti normativi dello Stato delibere prese da soggetti la cui struttura non corrisponde alle esigenze della democrazia».

[438] A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge,* cit., p. 345.

trinceramento dietro prassi non esenti da vizi di costituzionalità[439]. Tuttavia, alcuni segnali di attenzione al tema della qualità della legislazione si sono manifestati nella modifica dei regolamenti parlamentari[440], con l'introduzione – prima alla Camera dei deputati, e, più recentemente, al Senato – di uno specifico organo tecnico-parlamentare chiamato ad intervenire nel corso del procedimento legislativo e, per ciò che in questa sede interessa, anche nel corso della procedura di conversione dei decreti-legge, al fine di valutare la qualità redazionale dei testi legislativi: il Comitato per la legislazione[441].

Nel corso degli anni tale organo ha mostrato capacità virtuose nell'individuare anomalie all'interno dei testi normativi, specialmente con riferimento ai presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione dei decreti-legge o, ancora, alla disomogeneità dei disegni di legge di conversione.

---

[439] L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., pp. 150 ss.

[440] Così, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., p. 112; E. LONGO, *La legge precaria,* cit., p. 244. Inoltre, si v. L. LORELLO, *La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività*, in *Federalismi.it*, n. 27/2023, p. 19.

[441] G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, pp. 563 ss. Il Comitato per la legislazione è stato istituito alla Camera dei deputati con la riforma del R. C. del 1998. Si tratta di un organo disciplinato dall'art. *16bis* R. C., il quale prevede una composizione di 10 deputati, scelti dal Presidente d'Assemblea in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni. A norma dell'art. *96bis* R. C., i disegni di legge di conversione dei decreti-legge devono obbligatoriamente essere assegnati al Comitato affinché venga espresso un parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione. Il parere, tuttavia, non è vincolante: le commissioni in sede referente che non intendono adeguarsi al parere sono tenute ad indicare le ragioni nella relazione all'Assemblea. Per L. LORELLO*, La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività,* cit., p. 18, nel 1998, con la sua istituzione, «il nuovo organo si trovava ad operare in un contesto di marginalizzazione del parlamento, per così dire sopraffatto, già a quel tempo, dalla centralità assunta dall'esecutivo nei processi di produzione normativa». Al Senato, il Comitato per la legislazione è stato introdotto con la riforma del Regolamento del 2022. L'art. 20*bis* R. S. prevede che l'organo sia composto da 8 senatori, scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire una composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni. Come per la Camera, anche il Comitato per la legislazione del Senato deve dare parere obbligatorio sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla legislazione vigente. L'introduzione di questo organo al Senato, venticinque anni dopo la sua istituzione presso la Camera dei deputati, dimostra come la buona qualità della legislazione dello Stato sia un obiettivo non ancora pienamente realizzato. Così A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* cit., p. 171. Per L. LORELLO, *La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività,* cit., p. 42, nonostante negli ultimi anni il tasso di recepimento dei pareri si sia ridotto, per operare una valutazione sull'attività del Comitato bisogna comunque tenere in considerazione il fatto che il suddetto organo abbia assunto iniziative volte a sviluppare un dialogo tra istituzioni. Ma non solo, esso ha assunto una «funzione di stimolo rispetto ai temi della qualità e del riordino delle fonti normative, una funzione, come si è visto, volta ad evidenziare deviazioni rilevanti dal modello procedimentale di approvazione delle leggi e degli atti normativi, così come definito dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti parlamentari. Vi si aggiunge la funzione di denuncia della presenza di contenuti eterogenei o eccentrici del decreto legge, strumento ormai di uso permanente, rispetto alla sua natura e alla sua collocazione nel disegno della Costituzione». Sull'«oscurità» della legge e sulle sue implicazioni nel rapporto tra eletti ed elettori si rimanda a M. AINIS, *La legge oscura,* cit., pp. 3 ss. Sulle implicazioni tra sviluppi della forma di governo e qualità della legislazione, si v. l'attenta analisi compiuta da L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione,* cit., pp. 124 ss. Per il contenuto e la struttura dei pareri del Comitato si rimanda a L. LORELLO, *La qualità della legislazione nel sistema costituzionale: il contributo del Comitato per la legislazione della Camera e del Senato*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2023, pp. 35 ss.

Da una loro sommaria lettura si evince come molte delle indicazioni espresse nei pareri si riferiscono all'intero sistema delle fonti e, implicitamente, alle dinamiche interne al rapporto tra Parlamento e Governo[442]. Si nota, infatti, come più volte il legislatore è stato sollecitato a non compromettere gli equilibri istituzionali attraverso alterazioni dell'ordinario procedimento parlamentare.

Ad esempio, nel parere rilasciato nella seduta dell'8/4/2021 sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 42 del 2021[443], viene segnalato come «il decreto-legge si inserisce in una preoccupante tendenza ad un ricorso sempre più frequente alla decretazione d'urgenza»[444]. Nel parere della seduta del 28/12/2022 sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 176 del 2022[445], il Comitato segnala come il provvedimento in esame appaia riconducibile a finalità diverse (l'adozione di misure volte al contenimento dei prezzi energetici e l'adozione di disposizioni in materia di finanza pubblica), e che sulla materia finanziaria la Corte costituzionale, con la sentenza n. 247 del 2019, ha già sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra finalità unitaria, quella finanziaria, dai contorni estremamente in quanto essa si "riempie dei contenuti definitori più vari" e il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, può risultare pertanto "in concreto non pertinente"[446]. Nella seduta del 13/9/2023 viene segnalato, invece, come il decreto-legge n. 105 del 2023[447] sia riconducibile a ben dieci finalità diverse, raccomandando al legislatore di «assicurare un utilizzo coerente delle diverse fonti normative con particolare riferimento alla decretazione d'urgenza e all'esigenza di evitare la commistione e la sovrapposizione, nello stesso decreto-legge, di oggetti e finalità eterogenei, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale in materia (*ex plurimis* sentenze n. 22 del 2012, n. 32 del 2014 e n. 247 del 2019)»[448]. Ancora, sui decreti "salvo intese", nel parere del 12/4/2023 relativo alla conversione in legge del decreto-legge n. 35 del 2023[449], il Comitato richiama precedenti sue pronunce in cui invita il Governo a «riflettere sulle conseguenze di un eccessivo intervallo di tempo tra deliberazione e pubblicazione in termini di certezza di diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400

[442] Per un'analisi analitica sull'attività svolta più recentemente dal Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati, si rimanda al Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, Secondo turno di Presidenza, Presidente On. Bruno Tabacci (9 settembre 2023 – 8 luglio 2024), pubblicato nel novembre 2024. Inoltre, sembra utile segnalare che nella XIX legislatura i Comitati riuniti di Camera e Senato hanno avviato un'indagine conoscitiva, conclusasi nel luglio 2024, su "Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione", con contributi di costituzionalisti ed esperti, che evidenziano, tra varie questioni, l'emergenza connessa all'abuso della decretazione d'urgenza, e, i cui relativi testi sono reperibili sul sito del Comitato per la legislazione della Camera e pubblicati in resoconti stenografici.

[443] Recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare.

[444] Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta dell'8/4/2021, p. 4.

[445] Recante misure urgenti in materia di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica.

[446] Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 28/12/2022, pp. 3 ss. Inoltre, nella Raccomandazione finale il Comitato esorta il legislatore affinché provveda «ad avviare una riflessione sul fenomeno della decretazione d'urgenza in modo da evitare in futuro, salvo casi eccezionali da motivare adeguatamente, forme di "intreccio" tra più decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere, quali la "confluenza" di un decreto-legge in un altro decreto-legge e l'abrogazione o la modifica esplicita di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedi menti di urgenza».

[447] Recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione.

[448] Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 13 settembre 2023, pp. 4 ss.

[449] Recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria.

del 1988»[450]. Anche con riferimento al monocameralismo alternato, il Comitato, nella valutazione di alcuni decreti-legge trasmessi alla seconda Camera a ridosso dei termini per la conversione, ha segnalato la necessità di un intervento per evitare che l'esame del provvedimento in questione si concentri solo presso il primo ramo del Parlamento[451]. Di recente, poi, all'interno del parere reso il 12/3/2025 in sede di conversione del decreto-legge n. 3 del 2025[452], il Comitato per la legislazione invita il Parlamento e il Governo ad «avviare una riflessione su come evitare, per il futuro, la "confluenza" di decreti legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari»[453].

3.3. *(segue) La sentenza n. 146 del 2024: verso un punto di non ritorno?*

Dinnanzi allo strapotere governativo e all'inerzia parlamentare, la Corte costituzionale negli anni non è rimasta silente, intervenendo al fine di ricondurre lo svolgimento dell'attività normativa alla conformità costituzionale[454]. Recentemente, con la sentenza n. 146 del 2024 il Giudice delle leggi si è pronunciato sull'incostituzionalità della previsione di cui all'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023[455], convertito, con modificazioni, dalla legge n. 87 del 2023[456]. La dichiarazione di incostituzionalità è stata preceduta da un richiamo

---

[450] Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 12 aprile 2023, pp. 4 ss.

[451] In tal senso, si v. il parere reso il 12/1/2021 sul decreto-legge n. 1 del 2021. L. LORELLO, *La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale,* cit. p. 39. Si rimanda, inoltre, a Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, Primo turno di Presidenza Presidente On. Gianfranco Rotondi (10 novembre 2022 – 8 settembre 2023), pubblicato nel maggio 2024.

[452] Recante misure urgenti per assicurare la continuità produttiva ed occupazionale degli impianti ex ILVA.

[453] Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 12 marzo 2025, p. 4.

[454] Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, si v. tra gli altri A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003, pp. 3 ss.; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte Costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda volta",* in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici,* cit., pp. 15 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta… La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti*, in *ConsultaOnline,* pp. 1 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pp. 1 ss.; A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in *ConsultaOnline,* pp. 1 ss.; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»,* in *Quaderni costituzionali,* n. 2/2012, pp. 395 ss.; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in *ConsultaOnline*, pp. 1 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge,* in *ConsultaOnline,* pp. 1 ss.

La sentenza n. 29 del 1995 rappresenta la prima svolta significativa nella giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza. Difatti, fino a quel momento la Corte costituzionale aveva manifestato un *self restraint* in materia di sindacabilità dei presupposti di necessità e urgenza. In realtà, con la sentenza n. 302 del 1988 la Consulta aveva lanciato un monito al Parlamento e al Governo affinché venisse ridotta la proliferazione dei decreti-legge, evitando però qualsiasi riferimento alla questione della sussistenza dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza e al relativo sindacato di costituzionalità. In quella sentenza, dunque, pur avendo esortato gli organi costituzionali a ridurre la pratica abusiva in questione, la Corte aveva comunque manifestato la volontà di astenersi da un sindacato circa la sussistenza dei casi straordinari di necessità e urgenza. Sul punto, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge,* cit., p. 70.

[455] Recante disposizioni urgenti in materia di amministrazioni di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale.

[456] Per la dottrina a commento si rimanda a F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024, pp. 73 ss.; R.

didascalico alla giurisprudenza pregressa in materia di limiti sulla decretazione d'urgenza[457], in modo da rievocare i capisaldi del rapporto tra sistema delle fonti, forma di governo e rappresentanza politica[458].

La Corte, in maniera inequivoca, si è espressa sul profilo dei presupposti di necessità e urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost. e su quello dell'omogeneità del contenuto del decreto-legge e della legge di conversione. Invero, dopo aver ragionato sull'assenza, nel caso di specie, di una correlazione tra la disposizione censurata e le finalità perseguite dal decreto-legge, nonché dopo aver ribadito il motivo per cui la legge di conversione non possa avere efficacia sanante[459], la sentenza illustra il complesso dei principi che stanno alla base dei limiti che l'ordinamento impone alla decretazione d'urgenza.

Com'è noto, la clausola generale utilizzata dall'art. 77 Cost. «casi straordinari di necessità e urgenza» sarebbe idonea a ricomprendere una serie di situazioni che non possono essere contenute entro schemi rigidi. Questo per via dell'impossibilità di ricondurre ad unità tutte le vicende nelle quali, a causa di eventi imprevedibili, siano necessari interventi tempestivi che il *lungo* procedimento legislativo non è in grado di assicurare[460]. Tuttavia, l'ampia autonomia del Governo non può equivalere ad assenza di limiti per lo stesso: ad esso, dunque, sono assegnati importanti poteri normativi che devono essere inevitabilmente esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari[461]. Né tale organo può dare un'interpretazione talmente ampia dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire il procedimento

---

DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024, pp. 50 ss.; M. CECILI, *La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, fasc. III, 2024, pp. 1195 ss.; C. DOMINICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2024, pp. 2 ss. Inoltre, si v. P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento,* cit., pp. 34 ss.

[457] R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti*, cit., pp. 56 ss., parla di «codificazione» della giurisprudenza passata.

[458] Volendo brevemente sintetizzare i fatti di causa, la vicenda trae origine dall'ordinanza di rimessione sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli, in riferimento agli artt. 3, 77, 97 e 98 della Costituzione. La disposizione in questione veniva censurata nella parte in cui prevedeva, a decorrere dall'1 giugno 2023, la cessazione della carica di sovraintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche per coloro che, all'entrata in vigore del decreto-legge, avrebbero compiuto i settanta anni di età. Essa, dunque, avrebbe comportato la cessazione anticipata dalla carica de sovraintendente dell'associazione lirico-sinfonica "Fondazione Teatro San Carlo" di Napoli. Con riferimento all'art. 77 Cost., il remittente denunciava l'evidente mancanza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza: a fronte di una previsione derogatoria, applicabile ad un'unica persona, non si sarebbe potuto configurare un caso straordinario di necessità e urgenza, idoneo a giustificare il ricorso al decreto-legge. Inoltre, veniva censurata la mancanza di una omogeneità di scopo tra la disposizione censurata e le altre inserite all'interno dell'atto avente forza di legge oggetto del giudizio.

[459] Corte costituzionale, sentenza n. 146 del 2024, cons. dir. 1.3. Per la Corte sarebbe ardua la possibilità di contenere una disposizione riferita ad un unico soggetto all'interno di un provvedimento di così larga portata come il decreto-legge. Sulla non sanabilità della legge di conversione, viene rievocata la nota sentenza n. 128 del 2008. In quell'occasione, la Consulta ebbe modo di argomentare come la legge di conversione non potrebbe avere efficacia sanante in quanto verrebbe alterato il riparto di competenze tra Parlamento e Governo che è parte integrante della forma di governo parlamentare. Cfr., R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto,* cit., pp. 168.

[460] G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto,* cit., p. 177. Il ricorso alla decretazione d'urgenza, dunque, dovrebbe essere un'evenienza eccezionale: tale affermazione è corroborata dal primo comma dell'art. 77 Cost. che, saldamente, sottolinea il carattere derogatorio della decretazione d'urgenza. Sul punto, si v. G. PITRUZZELLA*, La legge di conversione del decreto legge,* cit., p. 146

[461] Corte costituzionale, sentenza n. 146 del 2024, cons. dir. 4.

legislativo parlamentare ordinario con il meccanismo della successione decreto-legge/legge di conversione[462].

Il sistema delle fonti del diritto, come si è già avuto modo di ricordare, è una componente essenziale della forma di governo e ciò permette ad esso di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico. Ciononostante, anche se le regole costituzionali sulla forma di governo sono dotate di margini di flessibilità, la maggioranza politica non può disporre a proprio piacimento dei principi preposti a tutela della democrazia parlamentare e delle minoranze politiche. Difatti, «in una democrazia parlamentare moderna, che riconosce il fondamentale ruolo dei partiti politici (art. 49 Cost.), si realizza un *continuum* tra il Governo e il Parlamento, grazie all'operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest'ultimo assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico. Tale funzione, tuttavia, non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica»[463]. Il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, quindi, altera profondamente la forma di governo parlamentare che, accogliendo la logica pluralistica, pone al centro del sistema la funzione legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere.

Quanto, poi, al requisito dell'omogeneità che si atteggia come «uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo»[464], la Corte riprende la nota sentenza n. 22 del 2012, la quale chiarisce che la evidente estraneità della disposizione censurata da altre disposizioni del decreto-legge assurge a indice sintomatico della manifesta carenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza. L'omogeneità, dunque, richiede che le disposizioni del decreto-legge si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. Un atto di natura governativa a contenuto plurimo travalicherebbe i limiti imposti al Governo e, dunque, lederebbe il ruolo che, nel procedimento legislativo, è affidato al Parlamento. Infatti, dinnanzi a termini ristretti entro cui quest'ultimo è tenuto ad operare la conversione, l'eterogeneità delle disposizioni contenute all'interno del decreto-legge gli impedirebbe di svolgere un proficuo dibattito sul testo normativo. Senza il rispetto di tali condizioni, dunque, «il decreto-legge si tramuterebbe in un improprio *disegno di legge ad urgenza garantita*»[465].

Dall'analisi della sentenza n. 146 del 2024 emerge come, ancora una volta, il Giudice delle leggi si sia trovato a dover placare una prassi normativa incostituzionale che rimarca

[462] Corte costituzionale, sentenza n. 146 del 2024, cons. dir. 5. La Carta costituzionale, infatti, riconosce l'esigenza di legiferare urgentemente sia mediante l'atto normativo provvisorio del Governo, qual è il decreto-legge, sia attraverso procedimenti legislativi abbreviati disciplinati attraverso i regolamenti parlamentari (sulla base di quanto sancito dall'art. 72 Cost.).

[463] Corte costituzionale, sentenza n. 146 del 2024, cons. dir. 4.

[464] Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 2023, cons. dir. 4.2.

[465] Corte costituzionale, sentenza n. 146 del 2024, cons. dir. 7. Nel cons. dir. 8 della sentenza, poi, la Corte continua affermando che i limiti costituzionali previsti per il decreti-legge e per la legge di conversione mirano non solo a non alterare gli equilibri della forma di governo, ma anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto e pregiudicano l'effettivo godimento dei diritti. La certezza del diritto «costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità, come questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. 110 del 2023)».

stravolgimenti del sistema delle fonti del diritto e mette in luce torsioni al normale svolgimento delle funzioni costituzionalmente previste. In questa occasione, però, la Corte si è trovata – probabilmente anche alla luce di un maggiore recente incremento del dato numerico della decretazione d'urgenza – a dover ricordare esplicitamente al legislatore italiano qual è il fulcro del rapporto tra Parlamento e Governo.

Allora, arrivati a questo punto della trattazione ci si potrebbe chiedere: può forse questa sentenza rappresentare un punto di non ritorno[466] e un "nuovo inizio" verso un riequilibrio tra poteri?

4. *Considerazioni conclusive*

In sede conclusiva, non può non essere ricordato come il concreto atteggiarsi del rapporto tra gli organi costituzionali dipenda dal concreto funzionamento del sistema politico-partitico che è componente essenziale della forma di governo[467]. Per questo, se in questa sede si volesse provare a rispondere alla domanda "come rimediare alle patologie che i processi di produzione normativa stanno subendo e alle conseguenti alterazioni della forma di governo parlamentare che si stanno generando?", non possono non essere condivise le opinioni di chi ritiene che per curare le torsioni del nostro sistema costituzionale bisogna ricercare strumenti in grado di rafforzare il sistema politico-partito che oggi è in crisi[468].

In *primis,* ciò dovrebbe avvenire a partire dall'attuazione del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost., condizione necessaria affinché la forma di governo parlamentare possa nuovamente funzionare correttamente[469]. Questo perché «la storia ci dimostra che, in difetto delle premesse in grado di consentire ai partiti politici di generare legittimazione democratica attraverso le proprie posizioni e decisioni, non esistono procedure parlamentari e/o procedimenti normativi capaci di produrre scelte democraticamente legittimate»[470]. In tal maniera, quindi, potrà auspicarsi ad una corretta applicazione del combinato disposto degli articoli 49 e 67 della Costituzione, in modo che la rappresentanza parlamentare possa riassumere quella centralità perduta e recuperare quella legittimazione democratica di cui necessita.

---

[466] Così, F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno,* cit., pp. 73 ss.

[467] M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. Dir. Cost*., 2003, pp. 140 ss.

[468] Per tutti, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., pp. 280 ss. L'essenza del rapporto tra cittadini e partiti politici è condensata nelle parole di G. AMATO, *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente,* in A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto,* cit., p. 56, secondo cui quando è nata la Repubblica italiana l'identità più forte che il popolo italiano aveva, dopo quella democratica, era quella partitica. I partiti, difatti, avevano una forte legittimazione popolare perché erano stati molto vicini ai cittadini sul finire della guerra e con la caduta del regime totalitario.

[469] A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., p. 282. Inoltre, si v. G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, pp. 3 ss.; E. CHELI - S. PASSIGLI, *Per un programma organico di «riforma della politica»*, in Astridonline, 2012; E. CHELI, *Costituzione e politica,* cit., pp. 56 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2017, pp. 1 ss.; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, n. 1/2017, pp. 2 ss.; S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2018, pp. 1 ss.; S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, pp. 293 ss.; M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, pp. 2 ss.

[470] A. CARDONE, *Sistema delle fonti,* cit., p. 282.

Colmate queste lacune, potrebbe essere benefica anche l'introduzione di un'adeguata legge elettorale che tenga conto dell'esigenza di bilanciare la pluralità partitica che riflette il contesto sociale italiano con la necessità di efficienza e di buon funzionamento dei lavori parlamentari. Così, verrebbe favorito un vero e autentico compromesso: inteso dagli stessi Costituenti non solo come un mezzo per addivenire alla Carta del 1948 ma anche come un obiettivo futuro da perseguire all'interno dei rami del Parlamento[471].

[471] Cfr., E. CHELI, *Nata per unire*, cit., pp. 3 ss.