

A PROPOSITO DELLA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO  
CUTRO: NUOVE STRATEGIE PER VECCHIE TENTAZIONI?

**MATTEO LOSANA\***

**Sommario**

1. La prassi: conversioni «Minotauro» e «catene» di decreti-legge. – 1.1. Le critiche alla prassi. – 2. Le (nuove) prospettive: la conversione in legge del c.d. decreto Cutro. – 2.2. Le critiche alle (nuove) prospettive. – 3. Conclusioni.

**Abstract**

*The essay focuses on the process of converting the so-called "Cutro decree" into law, in which some new procedural strategies seem to emerge, adding to the already established distorted practices regarding urgent legislation (such as Minotaur conversions and chains of decree-laws), further distancing the decree-law from the constitutional model.*

**Suggerimento di citazione**

M. LOSANA, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro: nuove strategie per vecchie tentazioni?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.  
Contatto: [matteo.losana@unito.it](mailto:matteo.losana@unito.it)

### 1. La prassi: conversioni «Minotauro» e «catene» di decreti-legge

La conversione in legge del c.d. decreto Cutro (decreto-legge del 10 marzo 2023, n. 10, recante “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione clandestina”) sembra riproporre – in forme, almeno in parte, nuove – alcuni classici nodi problematici riguardanti la decretazione d’urgenza. Durante i lavori per la conversione in legge del decreto sono infatti emerse alcune “strategie procedurali” che, affiancandosi alle controverse tecniche normative che si sono consolidate nelle ultime legislature, rischiano di allargare ulteriormente lo scarto che, sul terreno della decretazione d’urgenza, già separa la prassi dal modello costituzionale<sup>1</sup>.

In un saggio del 2009 Zaccaria e Albanesi, analizzando la produzione normativa del Governo nel corso della XVI legislatura, segnalavano – con preoccupazione – non solo il ruolo sempre più «preponderante»<sup>2</sup> dei decreti-legge rispetto alle altre fonti primarie, ma anche la sempre più accentuata tortuosità delle tecniche normative utilizzate per la produzione e la conversione in legge dei medesimi decreti. Per gli Autori, quelle segnalate non erano innocue tortuosità rilevanti esclusivamente sul versante della prassi normativa, bensì vere e proprie «anomalie»<sup>3</sup> non facilmente conciliabili con il modello di decretazione d’urgenza disegnato dalla nostra Costituzione. Tra le tecniche normative segnalate merita una menzione particolare – anche per l’abbondanza di esempi rintracciabili negli anni più recenti - quella dei c.d. decreti-legge «a perdere», meglio conosciuti come decreti «Minotauro»<sup>4</sup> o «matrioska»<sup>5</sup>. Si tratta di una tecnica in forza della quale la legge di conversione di un decreto-legge ingloba (e spesso abroga, salvandone altresì gli effetti) un altro decreto-legge, destinato a non essere più convertito in legge (per questa ragione denominato decreto-legge «a perdere»). Dinanzi a «ca-

<sup>1</sup> Sul terreno della decretazione d’urgenza, la storia dello scarto tra la prassi e il modello costituzionale è lunga e ben documentata. Per uno sguardo d’insieme delle diverse “figure” di abuso cfr. A. CELOTTO, *L’«abuso» del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, spec. 348 e segg. Con specifico riferimento all’impatto della storica sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. 301 e segg. Con specifico riferimento al sindacato della Corte costituzionale sui decreti-legge cfr. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, 13 e segg.

<sup>2</sup> Così R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 giugno 2009, 3.

<sup>3</sup> Così R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, cit., 10 e segg.

<sup>4</sup> Per queste espressioni cfr. R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, cit., 11.

<sup>5</sup> Per una rassegna delle numerose espressioni utilizzate per descrivere la fattispecie in commento cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Cacucci Editore, 2022, 104.

tene» di decreti-legge riguardanti la medesima materia<sup>6</sup>, si sceglie dunque di concentrare gli sforzi solamente su talune leggi di conversione, accorpando più decreti in un unico testo: ecco allora che tramite un apposito emendamento presentato in sede di conversione di un decreto-legge si recepisce il contenuto di un altro decreto-legge. Per questa ragione, alcuni hanno preferito parlare – anziché di decreti – di «leggi di conversione Minotauro»<sup>7</sup>. Talvolta il decreto-legge «a perdere» (quello che confluisce nel disegno di legge di conversione di un altro decreto) è precedente rispetto a quello convertito in legge; altre volte – sembrerebbe la maggior parte dei casi – il decreto-legge a perdere è invece successivo a quello convertito. Al di là della concreta successione nel tempo degli atti coinvolti, la conseguenza è sempre la medesima: la confluenza di più decreti-legge in un unico disegno di legge di conversione che, proprio per questa ragione, vede aumentare le sue dimensioni durante i lavori parlamentari. Proprio come – è stato detto - una «locomotiva» alla quale vengono aggiunti, durante il viaggio, nuovi vagoni<sup>8</sup>.

La tecnica normativa appena illustrata va tenuta distinta da un'altra controversa tecnica alla quale i governi sembrano ricorrere con una certa insistenza: l'abrogazione integrale oppure parziale di decreti-legge in corso di conversione da parte di un altro (e successivo) decreto-legge. Rispetto alla precedente, questa ipotesi presenta profili problematici forse ancora più rilevanti essendo l'abrogazione di un decreto-legge disposta non già da un atto normativo comunque definitivo (come la legge di conversione), bensì da un atto a sua volta strutturalmente precario<sup>9</sup> (un altro decreto legge), esposto dunque – come il primo decreto - al rischio di un'eventuale decadenza. In questo caso, l'intreccio tra fenomeni niente affatto assimilabili come l'abrogazione e la decadenza può risultare – come alcune indagini sul campo hanno ben dimostrato – quasi inestricabile<sup>10</sup>. A fronte di un decreto-legge che abroga disposizioni contenute in un altro decreto-legge, infatti, la legge di conversione del decreto-legge abrogato (per il quale può comunque sopravvivere un interesse alla conversione) può tacere l'abrogazione oppure prenderne atto, dichiarando esplicitamente - seppur tramite formule lessicali

<sup>6</sup> Cfr., ancora, R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, cit., 10 e segg.

<sup>7</sup> Così L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 103.

<sup>8</sup> L'immagine è di L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, 103, che adatta alla fattispecie in esame la fortunata immagine di Manzella dei disegni di conversione dei decreti legge come vagoni ferroviari.

<sup>9</sup> Peraltro, il fenomeno della «precarizzazione» sembra oggi caratterizzare – in modo sempre più significativo – anche le altre fonti primarie (cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 2). Per una ricostruzione dei principali atteggiamenti della dottrina su questa prassi cfr. già A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 59 e segg.

<sup>10</sup> Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., spec. 115 e segg.

non sempre limpide - la soppressione delle disposizioni abrogate. Fino al caso (forse solo per il momento ...) limite di una legge di conversione di un (primo) decreto-legge che recepisce il contenuto di un (secondo) decreto-legge che aveva precedentemente abrogato il (primo) decreto-legge, disponendo contestualmente l'abrogazione del (secondo) decreto-legge e la sanatoria degli effetti dal medesimo prodotti. Davvero un piccolo cortocircuito: «l'abrogato – si è sintetizzato efficacemente illustrando la vicenda – che abroga[va] l'abrogante»<sup>11</sup>.

Nate come strumento alternativo alla reiterazione, utile a smaltire i decreti-legge prossimi alla decadenza<sup>12</sup>, le menzionate tecniche normative sono diventate negli anni sempre più comuni. La pandemia e la connessa crisi economica – in armonia con la tendenza dei fatti emergenziali a esasperare prassi latenti, più che a originarne di nuove<sup>13</sup> - hanno rappresentato frangenti favorevoli al definitivo consolidamento delle tecniche in esame<sup>14</sup>. E anche l'emergenza bellica – successiva all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa e alla conseguente decisione dei nostri governi di sostenere, anche militarmente, le forze ucraine – si è rivelata fin da subito un terreno fertile per le conversioni «Minotauro»<sup>15</sup>. La controversa cessione di armamenti al governo ucraino è infatti stata disposta, all'indomani dell'invasione, con l'art. 2 del d.l. 25 febbraio 2022, n. 14, che peraltro limitava il trasferimento ai soli armamenti «non letali di protezione». Nel volgere di pochi giorni, il governo, ritenendo necessario allargare le maglie degli armamenti trasferibili, è nuovamente intervenuto con l'articolo 1 del d.l. 28 febbraio 2022, n. 16, che – oltre a meglio definire la procedura di trasferimento (arti-

<sup>11</sup> Così L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 131 a proposito degli intrecci e sovrapposizioni tra il decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021 (nel testo primo decreto-legge) e il successivo decreto-legge n. 15 del 23 febbraio 2021, entrambi riguardanti la disciplina degli spostamenti tra le diverse zone durante la pandemia.

<sup>12</sup> Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 103.

<sup>13</sup> Cfr. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2022, spec. 587 e segg.; P. CARNEVALE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza. Relazione finale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 3/2022, 17 e segg.; R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto 2020-2023, tra crisi emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it.*, fasc. n. 1/2023, spec. 19 e segg.

<sup>14</sup> Cfr., anche per la rassegna analitica dei provvedimenti emergenziali adottati durante l'emergenza pandemica, E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 641 e segg.; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?* in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2020, spec. 69 e segg.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, 124 e segg.; L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 5/2022, 41 e segg.

<sup>15</sup> Analogamente cfr. L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, cit., 46.

colata in atti di indirizzo delle camere ai quali seguono i decreti del Ministro della difesa contenenti l'elenco degli armamenti destinati alle autorità ucraine) – ha eliminato l'espressione «non letali» dalla tipologia delle armi trasferibili, esplicitando altresì la deroga (secondo alcuni superflua) alla vigente disciplina legislativa in materia di esportazione di materiali di armamento<sup>16</sup>. La conversione in legge dei menzionati decreti ha seguito l'ormai collaudato schema «Minotauro», nella sua seconda versione, quella – per intenderci – più comune: il contenuto del secondo decreto-legge (quello più permissivo) è stato inserito, tramite un apposito emendamento, nella legge di conversione del primo decreto-legge (quello più restrittivo); contestualmente, la legge di conversione del primo decreto-legge ha disposto l'abrogazione del secondo decreto-legge, facendo comunque salvi gli effetti *medio tempore* prodotti dal medesimo decreto.

I più recenti fatti emergenziali (la pandemia e la guerra) mostrano un aspetto particolare di talune emergenze. In entrambe le circostanze, il fatto emergenziale – certamente straordinario – tende a diluirsi in una vera e propria “situazione emergenziale”, la cui caratteristica principale è forse quella di protrarsi nel tempo. È stato così per la pandemia ed è – purtroppo – così per il conflitto in Ucraina. Prolungandosi nel tempo le esigenze regolative poste dalla medesima situazione emergenziale – quella che giustifica, sul versante dei presupposti, il ricorso alla decretazione d'urgenza – possono anche cambiare. Nessun dubbio che l'evoluzione nel tempo della pandemia abbia giustificato la rimodulazione degli originari interventi emergenziali; analogamente il prolungarsi del conflitto bellico nel tempo potrebbe anche repentinamente cambiare la natura della «guerra», imponendo una rimodulazione degli originari interventi di sostegno a favore del governo ucraino (per intenderci e senza entrare, in questa sede, in un dibattito molto acceso: un conto è fornire armamenti per la legittima difesa collettiva; un conto è fornire armi per contrattaccare). Dinanzi a situazioni emergenziali così caratterizzate, la sovrapposizione di più decreti-legge e l'individuazione di tecniche normative volte alla loro razionalizzazione rappresentano dunque fenomeni sicuramente problematici, ma forse – e almeno in parte – ineliminabili. Se l'apertura dei costituenti all'emergenza si è manifestata attraverso una disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza refrattaria alla tipizzazione dei fatti emergenziali, è ragionevole ritenere che quell'apertura si estenda anche alla durata dell'emergenza, consentendo vere e proprie «catene» di

<sup>16</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2022, spec. 34 e segg.; M. MARAZZINI, *I poteri normativi del governo nell'emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro secretazione*, in *ConsultaOnline*, fasc. n. 1/2023, 161 e segg.

decreti-legge (alcuni abrogativi di altri) retti tutti dalla medesima situazione emergenziale<sup>17</sup>.

### 1.1. Le critiche alla prassi

Se dunque in taluni frangenti le «catene» o gli «accorpamenti» di decreti-legge possono anche rispondere alla *ratio* costituzionale della decretazione d'urgenza, non c'è dubbio che le tecniche per la razionalizzazione del fenomeno sino a oggi elaborate presentano formidabili profili problematici<sup>18</sup>.

A) Con riguardo ai decreti (meglio alle conversioni) «Minotauro», un primo aspetto problematico riguarda l'incidenza della prassi sui tempi dei lavori parlamentari necessari per la conversione in legge del decreto. Come osservato<sup>19</sup>, la legge di conversione deve – per evitare decadenze – entrare in vigore entro la scadenza del *primo* decreto-legge coinvolto nella vicenda. Nel caso di decreto-legge «a perdere» precedente a quello poi convertito, la legge di conversione dovrà intervenire entro il termine di decadenza del decreto «a perdere», con conseguente abbreviazione degli ordinari termini per la conversione dell'altro decreto-legge (quello convertito in cui è confluito il decreto «a perdere»). Nel caso di decreto-legge «a perdere» successivo a quello convertito, la legge di conversione dovrà intervenire entro il termine di scadenza di quest'ultimo decreto, con conseguente abbreviazione dei

<sup>17</sup> Per una differente impostazione cfr., peraltro, l'autorevolissima opinione di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II ed., II, 1, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti)*, Cedam, Padova, 1971, spec. 173, e di F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, 467, secondo i quali il decreto-legge potrebbe solamente sospendere (e non abrogare) la legislazione vigente.

<sup>18</sup> Profili problematici segnalati non solo, come diremo nel testo, dalla dottrina, ma anche: dal Comitato per la legislazione della Camera (cfr. il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati*, Quarto turno di presidenza (Pres. On. Stefano Ceccanti) del 15 gennaio 2022, spec. 17 e segg.); da un ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato e approvato, a larga maggioranza, dall'Assemblea nella seduta del 20 gennaio 2021 (con cui si sanciva l'impegno a limitare la prassi della confluenza di decreti-legge in altri decreti-legge a circostanze eccezionali, adeguatamente motivate durante i lavori parlamentari); dal Presidente della Repubblica (cfr. la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2021 in cui si invita a ricorrere alla prassi delle confluenze di un decreto-legge in un altro decreto-legge solamente in circostanze effettivamente eccezionali). Sul punto cfr. S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021): riflessioni dalla presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2022, 367-368. Per un quadro dei pareri del Comitato che hanno censurato – soprattutto con riferimento ai provvedimenti emergenziali di contenimento della diffusione della pandemia – la prassi delle abrogazioni di un decreto legge in corso di conversione da parte di un altro decreto legge cfr. E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, cit., spec. 646.

<sup>19</sup> Cfr., anche per la quantificazione del taglio medio dei tempi di esame dei disegni di legge di conversione, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 110 e segg.

termini per la conversione del decreto «a perdere» (quello confluito nel decreto poi convertito). La prassi in esame determina non solo la contrazione dei complessivi tempi di conversione, ma anche una redistribuzione dei medesimi tempi tra la Commissione (assegnataria del disegno di legge di conversione), l'aula della prima camera e la seconda camera. Come dimostrano le indagini empiriche, soprattutto nella seconda ipotesi – quella del decreto-legge «a perdere» successivo al decreto convertito – i tempi dell'esame in commissione si sono significativamente allungati, non scendendo mai sotto i trenta giorni<sup>20</sup>. E questa dilatazione temporale comprime, per forza di cose, i tempi dei lavori dell'aula della prima camera e quelli della seconda camera (costretta, sempre più spesso, a ratificare il testo deliberato dalla prima camera, senza la possibilità concreta di apportare proprie significative modificazioni). Si tratta dunque di un'ulteriore conferma di quella più generale tendenza verso un «monocameralismo di fatto» ampiamente segnalata dalla dottrina<sup>21</sup>. Senza peraltro dimenticare che il frequente ricorso da parte del governo alla questione di fiducia può ulteriormente mortificare il contributo parlamentare, soprattutto della seconda camera, quella in cui comunemente viene posta la questione di fiducia<sup>22</sup>.

Altri aspetti critici delle conversioni «Minotauro» riguardano l'inserimento nella legge di conversione della clausola di sanatoria degli effetti prodotti del decreto-legge abrogato e la potenziale disomogeneità della medesima legge (nella quale – si rammenta per scrupolo - confluiscono i contenuti del decreto-legge abrogato)<sup>23</sup>. Per quanto concerne il primo aspet-

<sup>20</sup> Cfr., ancora, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 112.

<sup>21</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Profili teorici e tenenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2022, 43, che parla, soprattutto con riguardo all'approvazione delle leggi di ratifica, di conversione dei decreti-legge e di bilancio, di «monocameralismo coatto»; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019, 59 che parla invece di «monocameralismo alternato»; E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., 199 e segg. Con specifico riferimento ai disegni di legge di conversione, cfr. I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2022, spec. 92 e segg. Il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati ha, in più occasioni, censurato la prassi: cfr. *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati*, cit., 15.

<sup>22</sup> Cfr. I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, cit., 99.

<sup>23</sup> Per quanto riguarda le ambiguità del requisito di omogeneità (sempre oscillante tra una declinazione oggettiva e una, per certi versi più ampia, teleologica) e gli orientamenti, sul punto, della giurisprudenza costituzionale cfr. C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, spec. 115 e segg.; N. LUPO, *I decreti-legge nel primo dopoguerra, nelle letture dei giudici e dei giuristi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2014, 10 e segg.; ID., *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*,

to, la legge di conversione, facendo salvi gli effetti del decreto abrogato, si comporta sostanzialmente come un'anomala e anticipata legge di sanatoria, che - intervenendo *prima* della (anziché dopo la) decadenza del decreto abrogato - mal si concilia con il modello di legge di sanatoria disegnato dalla Costituzione. Per riallineare la prassi al modello costituzionale bisognerebbe considerare l'abrogazione disposta dalla legge di conversione come un equivalente della mancata conversione del decreto-legge (solamente in questo modo si giustificherebbe l'inserimento della clausola di sanatoria nella legge di conversione). Si tratta peraltro - anche alla luce delle considerazioni che svolgeremo in seguito - di equiparazione niente affatto agevole. Essendo la decadenza e l'abrogazione fenomeni giuridicamente distinti con effetti significativamente differenti (la perdita di efficacia *ex tunc* nella decadenza, solamente *pro futuro* nell'abrogazione), imputare alla seconda gli effetti tipici della prima può senz'altro apparire una forzatura<sup>24</sup>. Per quanto concerne il secondo aspetto, il rischio - niente affatto trascurabile - è che la legge di conversione difetti di omogeneità. Non limitandosi a convertire il proprio decreto-legge ma accogliendo altresì i contenuti di un altro decreto, la legge di conversione rischia infatti di non soddisfare il requisito di omogeneità che oggi la giurisprudenza costituzionale chiede non soltanto ai decreti-legge, ma anche alle rispettive leggi di conversione (sul presupposto che la legge di conversione non sia una legge come tutte le altre, bensì una legge *funzionalizzata* alla conversione di uno specifico decreto<sup>25</sup>). Sotto questo specifico

Giuffrè, Milano, 2012, 419 e segg.; A. SIMONCINI - E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2014, spec. 10 e segg.; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 3 e segg.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, *ivi*, 437 e segg.; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012, 3, spec. nota n. 4; con specifico riferimento ai decreti milleproroghe, G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2008, 3 spec. nota n. 8.

<sup>24</sup> Cfr., proprio per questi aspetti, L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, *cit.*, 48 e segg.

<sup>25</sup> Sul legame inscindibile tra la legge di conversione e il decreto-legge cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012, spec. punto n. 4.2. del *Considerato in diritto*. In dottrina cfr. i classici C. ESPOSITO, *Emendamenti ai decreti legge*, in *Giur. Cost.*, 1956, 188, spec. nota n. 1; ID., *Decreto legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, 831 e segg.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, 127 e 194 e segg.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2012, 1 e segg. Peraltro, sul punto, cfr. L. PALADIN, *La formazione delle leggi (commento all'art. 77 Cost.)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, tomo II, Zanichelli - Soc. Ed. Foro It., Bologna-Roma, 1979, 84 e segg., il quale ritiene invece che la disciplina costituzionale in materia di decretazione d'urgenza non vincoli i contenuti della legge di conversione,



punto di vista, la questione classica e tante volte discussa che le conversioni «Minotauro» sembrano riproporre è dunque quella dei limiti all'emendabilità della legge di conversione<sup>26</sup>.

B) Con riguardo all'abrogazione di decreti-legge in corso di conversione da parte di un altro decreto-legge, il principale aspetto problematico riguarda – come anticipato – la possibile sovrapposizione tra due vicende (l'abrogazione e la decadenza) profondamente differenti tra loro. In particolare, il punto controverso riguarda il fatto se l'abrogazione del decreto-legge possa essere intesa alla stregua di una mancata conversione. I risvolti pratici della questione sono evidenti. Assimilando l'abrogazione alla mancata conversione, il decreto-legge abrogato decadrebbe, perdendo dunque efficacia *ex tunc*. Viceversa, mantenendo distinti i due fenomeni, il decreto-legge abrogato produrrebbe effetti almeno sino al momento dell'abrogazione (in armonia con la regola generale secondo la quale l'abrogazione, fatta salva un'esplicita volontà retroattiva della norma abrogatrice, produce effetti solamente *pro futuro*). Questa seconda prospettiva – apparentemente più lineare – richiederebbe comunque la necessità di coordinare l'effetto abrogativo con le (eventuali) decadenze dei decreti-legge coinvolti nella vicenda: per la stabilizzazione definitiva degli effetti *medio tempore* prodotti dal decreto abrogato e della stessa abrogazione bisognerebbe infatti attendere la legge di conversione dei due decreti<sup>27</sup> (di quello abrogato<sup>28</sup> e, secondo alcuni, anche di quello abrogante<sup>29</sup>).

espressione – pur sempre – dell'autonomia legislativa riconosciuta al Parlamento dall'art. 70 Cost. Per una ricostruzione delle principali opinioni della dottrina e dei principali orientamenti della giurisprudenza costituzionale sul nesso funzionale tra decreto-legge e legge di conversione cfr. C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale trona sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, fasc. n. 2/2023, 260 e segg.; ID., *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2012, spec. 6 e segg.; L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, cit., 55 e segg.

<sup>26</sup> Cfr. A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., il Mulino, Bologna, 2022, 180; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2023, 173-174; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, IV ed., 2023, Cedam, Padova, 140 e segg.; A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi Parl. e di Pol. Cost.*, n. 111, 1996, spec. 10 e 19; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2012, 1 e segg.; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere di emendamento del parlamento in sede di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 357 e segg. Più in generale per un inquadramento sistematico dell'emendamento nell'ambito del procedimento legislativo cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009, 98 e segg. (per quanto concerne l'omogeneità della proposta emendativa) e 195 e segg. (per quanto riguarda la conversione dei decreti-legge).

<sup>27</sup> Il complesso quadro delle ipotesi che, in concreto, possono verificarsi sembra il seguente: (i) se il Parlamento converte in legge entrambi i decreti, rimarrebbero fermi gli effetti prodotti dal

La possibilità di assimilare il fenomeno dell'abrogazione di un decreto-legge (o di singole disposizioni contenute nel medesimo decreto) a quello della decadenza è stata criticata<sup>30</sup>. L'argomento principale portato a sostegno della tesi – seppur variamente declinato – appare decisamente solido: la mancata conversione (totale oppure parziale) di un decreto-legge e la conseguente decadenza del medesimo è scelta che la disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza attribuisce al Parlamento e che non può essere presa, in via sostitutiva, da altri soggetti. Assimilando le due ipotesi, il Governo – abrogando con decreto-legge un altro decreto in corso di conversione – si approprierebbe dunque di un potere che la Costituzione attribuisce, in via esclusiva, al Parlamento<sup>31</sup>. Nonostante le perplessità della dottrina, il Comitato per la legislazione – come ampiamente segnalato dalla dottrina<sup>32</sup> – si è mosso in un'altra direzione, assimilando i due fenomeni: «appare ragionevole ritenere – osserva il Comitato – che l'impossibilità per il Parlamento di convertire le specifiche disposizioni richiamate, a causa della loro abrogazione ad opera di un successivo decreto-legge, comporti anch'essa la loro decadenza sin dall'inizio (si tratta pur sempre infatti di una loro mancata conversione)»<sup>33</sup>. L'orientamento appena segnalato, pur discutibile sul piano dogmatico, ha comunque il pregio pratico di semplificare l'interpretazione delle niente affatto limpide «catene» di decreti-legge riscontrabili nella pras-

decreto-legge abrogato dal momento della sua entrata in vigore sino al momento dell'abrogazione; (ii) se il Parlamento non convertisse in legge il decreto abrogato (o singole disposizioni del medesimo decreto), gli effetti prodotti dal decreto abrogato (o dalle disposizioni abrogate e poi esplicitamente soppresse in sede di conversione) verrebbero meno *ex tunc* per effetto della decadenza (in questo caso, l'abrogazione disposta dall'altro decreto sarebbe superflua, risultando priva di effetti concreti); se infine il Parlamento convertisse in legge il decreto abrogato, ma non anche quello abrogante, la decadenza *ex tunc* di quest'ultimo decreto travolgerebbe gli effetti dell'abrogazione, determinando così la reviviscenza del decreto (o delle disposizioni del decreto) abrogato. In questi termini cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 122.

<sup>28</sup> Per questa prospettiva cfr. E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, cit., 652 e segg.

<sup>29</sup> Per questa prospettiva cfr. 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*, fasc. n. 4/2020, 302 e segg.

<sup>30</sup> Cfr., in particolare, E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, cit., 646 e segg.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 119.

<sup>31</sup> Per una diversa ricostruzione cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 69 e segg.

<sup>32</sup> E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, cit., 647; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 120.

<sup>33</sup> Così il Comitato per la legislazione, *Esame ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento*, mercoledì 15 aprile 2020, 6, consultabile all'indirizzo internet della Camera dei deputati [www.camera.it](http://www.camera.it).

si<sup>34</sup>. Seguendo questa strada, infatti, l'esito cui si giunge è sempre il medesimo: la decadenza (e dunque la perdita di efficacia *ex tunc*) delle norme abrogate, senza che rilevi sul punto l'esplicita soppressione – in sede di conversione - delle medesime norme o la mancata conversione in legge del decreto abrogante.

## 2. Le (nuove) prospettive: la conversione in legge del c.d. decreto Cutro

Almeno a prima vista, le tecniche normative in esame non sembrano aver caratterizzato né il decreto Cutro, né il disegno di legge di conversione del medesimo decreto (recentemente approvato dalla Camera dopo che il testo è stato approvato, in prima lettura, dal Senato)<sup>35</sup>. A suscitare un vivace dibattito, più che le tecniche normative utilizzate nella circostanza, sono stati soprattutto i presupposti e i contenuti del decreto. In particolare, sul versante dei presupposti, continua a suscitare qualche perplessità la scelta, già adottata anche da passati Governi, di regolare un fenomeno oramai strutturale (come gli sbarchi sulle nostre coste) tramite strumenti normativi emergenziali, anche di diversa natura<sup>36</sup>. Peraltro, osservando più da vicino lo

<sup>34</sup> Catene nelle quali – si ricorda per scrupolo – non è detto che tutti i disegni di legge di conversione (dei decreti abrogati) facciano esplicito riferimento alle norme abrogate (sopprimendole) e che tutti i decreti abroganti siano convertiti in legge.

<sup>35</sup> Per un verso, il decreto non interviene su altri provvedimenti provvisori, bensì su discipline legislative “stabili” (principalmente sul Testo Unico sull'immigrazione); per altro verso, nel disegno di legge di conversione non sono confluiti altri provvedimenti d'urgenza. Cfr. il parere del Comitato per la legislazione del Senato sull'A.S. 591 del 21 marzo 2023 (consultabile sul sito del Senato [www.senato.it](http://www.senato.it)) che non rileva, sotto questi profili, particolari criticità, limitandosi a formulare qualche osservazione sotto il profilo della qualità della legislazione (con specifico riguardo alla semplicità, chiarezza e proprietà delle disposizioni). Analogamente cfr. il parere del Comitato per la legislazione della Camera, *Esame ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento*, mercoledì 26 aprile 2023, consultabile all'indirizzo internet della Camera dei deputati [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>36</sup> Per questa critica e con specifico riguardo al c.d. decreto sicurezza cfr. G. AZZARITI, *A proposito della nuova normativa in materia di migrazioni: le incostituzionalità non discusse*, in *Questione giustizia* online, 18 gennaio 2029, consultabile all'indirizzo internet [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it). Peraltro, proprio durante la conversione in legge del decreto Cutro, il Governo ha deciso altresì di dichiarare lo stato di emergenza di rilievo nazionale per fronteggiare l'«eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo» (cfr. la Deliberazione del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2023). Si tratta di scelta che – al netto dei ritardi che, almeno in prima battuta, sembrerebbero caratterizzare l'adozione di concrete misure emergenziali (cfr., in tal senso, lo studio *Le anomalie dello stato di emergenza sull'immigrazione*, pubblicato sul sito [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)) – può generare una quanto mai problematica sovrapposizione tra fonti emergenziali tipiche (i decreti-legge) e atipiche (le ordinanze di protezione civile dall'altro). Sul punto cfr. A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi del sistema delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 316 e segg. Nella circostanza si sarebbe dunque verificata la sovrapposizione tra due diverse modalità di accertamento (giuridico) del fatto emergenziale: da un lato, quella che – tramite valutazione del decisore politico – «trasforma il fatto (emergenziale) in stato (d'emergenza)»; dall'altro, quella che muove dalla

svolgimento dei lavori della Commissione affari costituzionali del Senato (assegnataria, in sede referente, del disegno di legge di conversione) qualche piccola analogia con le conversioni «Minotauro» è comunque rintracciabile. I tempi dei lavori in Commissione e in aula del disegno di legge di conversione in esame si avvicinano più ai tempi medi delle conversioni «Minotauro» che a quelli necessari per gli ordinari disegni di legge di conversione<sup>37</sup>. Il disegno di legge di conversione del decreto Cutro è infatti rimasto in Commissione affari costituzionali del Senato per 35 giorni<sup>38</sup> (il valore medio per le conversioni Minotauro è di 38 giorni; quello per gli ordinari disegni di legge di conversione scende invece a 24 giorni); il tempo complessivo impiegato dalla prima Camera - nel caso di specie dal Senato - per l'approvazione è stato di 41 giorni<sup>39</sup> (il valore medio per le conversioni Minotauro è di 43 giorni; quello per gli ordinari disegni di conversione scende invece a 37 giorni circa). Conseguentemente – ancora in armonia con lo schema delle conversioni Minotauro – si sono ridotti i termini per la discussione nella seconda Camera (dove il disegno di legge, tra Commissione e aula, è rimasto per soli 14 giorni<sup>40</sup>), nella quale, tra l'altro, è stata posta la questione di fiducia. Insomma, nella conversione in legge del decreto Cutro sono emerse le ormai consuete “patologie” procedimentali, caratterizzanti non solo le conversioni «Minotauro», ma anche (e forse sempre più) gli ordinari disegni di legge di conversione: la prolungata permanenza dei disegni di legge di conversione nella Commissione della prima camera (che diventa il luogo in cui si ridefiniscono taluni contenuti del decreto<sup>41</sup>); la riduzione dei tempi di discussione riservati all'aula della prima camera (chiamata a ratificare, in un

situazione evocata dal legislatore per giustificare le «misure adottate tramite il singolo provvedimento» emergenziale (così P. CARNEVALE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza. Relazione finale*, cit., 28).

<sup>37</sup> Per l'analisi dei tempi medi dei procedimenti di conversione cfr., ancora, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 112 e segg. Sempre in analogia con le conversioni «Minotauro», anche il volume complessivo del provvedimento è sensibilmente aumentato nel corso dei lavori al Senato: dagli originari 12 articoli ripartiti in 32 commi si è passati ai 25 articoli suddivisi in 69 commi (cfr. il Comitato per la legislazione della Camera, *Esame ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento*, mercoledì 26 aprile 2023, cit., 3).

<sup>38</sup> Dal 14 marzo 2023 (giorno di assegnazione del disegno di legge di conversione alla Commissione affari costituzionali) al 18 aprile 2023.

<sup>39</sup> Dal 10 marzo 2023 (giorno di presentazione del disegno di legge di conversione al Senato) al 20 aprile 2023 (giorno di approvazione da parte dell'aula).

<sup>40</sup> Dal 21 aprile 2023 (giorno di trasmissione del disegno di legge da parte del Senato) al 4 maggio 2023 (giorno dell'approvazione definitiva, dopo solo due giorni di lavori in aula, del testo).

<sup>41</sup> Cfr. G. Mobilio, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2018, spec. 34 che parla, al riguardo, di «iper-valorizzazione» dell'attività referente della Commissione della prima Camera, che viene così a svolgere una vera e propria attività «legislativa di fatto»; P. Rametta, *Il ruolo della Commissione nel procedimento di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 3/2016, 1 e segg.

brevissimo arco di tempo, quanto già deciso in Commissione); la riduzione dei tempi a disposizione della seconda Camera e la conseguente mortificazione della medesima per effetto della questione di fiducia (secondo un modello di monocameralismo di fatto sempre più dilagante)<sup>42</sup>.

Nella vicenda in esame, la dilatazione dei tempi di lavoro in Commissione e la conseguente riduzione di quelli riservati all'aula e alla seconda camera non è dipesa dalla necessità di accorpare, nel momento della conversione, più decreti in un unico testo, bensì dalla difficoltà interna alla stessa maggioranza di trovare un accordo sulle modifiche da apportare al decreto (in particolare per quanto concerne i presupposti per la concessione e il rinnovo della protezione speciale<sup>43</sup>). Ma dietro questa difficoltà politica, si è affacciata una ragione, apparentemente più tecnica e legata, in qualche modo, proprio alla natura emergenziale della decretazione d'urgenza e della conseguente legge di conversione. In occasione della discussione sugli emendamenti avvenuta in Commissione affari costituzionali del Senato, il governo – nella seduta del 5 aprile 2023 – si dichiarava disponibile a pronunciarsi esclusivamente sugli emendamenti relativi ai primi tre articoli del decreto, dal momento che l'istruttoria sugli emendamenti relativi ai rimanenti articoli non si era ancora conclusa. In particolare, il governo manifestava esplicitamente «l'intenzione di presentare propri emendamenti, per affrontare le *ulteriori questioni emerse dopo l'emanazione del decreto*, tenuto conto della

<sup>42</sup> Affinché si possa parlare, come nel testo, di vere e proprie “patologie” è peraltro necessario che l'alterazione dei tempi dei lavori parlamentari dipenda principalmente dall'attività del Governo e della maggioranza e non da un'eventuale attività (anche ostruzionistica) delle opposizioni. Peraltro, dal momento che gli emendamenti con maggiori possibilità di successo sono proprio quelli di origine governativa, la sovrabbondanza di emendamenti in fase di conversione dei decreti-legge non rappresenta tanto un sintomo di vitalità del Parlamento, quanto piuttosto una conferma del ruolo preponderante del Governo anche nel procedimento di conversione in legge dei decreti. In questo senso cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 68; G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza. Studio su di una nozione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 343; L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, cit., 63. In direzione diversa si muove invece G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto legge e la farmacia del costituzionalista*, cit., spec. 27 e segg. il quale ritiene che il tentativo di limitare, in sede di conversione, l'emendabilità dei decreti-legge (introducendo, come ha fatto la Corte costituzionale, il vincolo della omogeneità) inciderebbe negativamente anche sulle prerogative delle opposizioni (e, dunque, della stessa attività parlamentare).

<sup>43</sup> Un altro aspetto particolarmente controverso – peraltro segnalato anche dal già menzionato parere del Comitato per la legislazione della Camera – riguarda l'art. 7-ter, lettera d), del decreto, così come introdotto dal Senato, che – modificando l'art. 35, comma 1, del d.lgs. n. 35 del 2008, relativo alle procedure riguardanti l'esame delle domande di protezione internazionale, presentate da stranieri e apolidi sul territorio nazionale - limita la possibilità di impugnare, dinanzi al giudice ordinario, le decisioni della Commissione territoriale o nazionale solamente all'ipotesi di rigetto della domanda e non anche, come il diritto costituzionalmente garantito alla tutela giurisdizionale vorrebbe, al caso di inammissibilità della medesima (cfr. Comitato per la legislazione, *Esame ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento*, mercoledì 26 aprile 2023, cit., 4-5).

particolare rilevanza del flusso migratorio in atto»<sup>44</sup>. Nonostante l'opposizione delle forze politiche di minoranza, nella medesima seduta i lavori sono poi proseguiti con l'esame e la votazione degli emendamenti relativi ai primi tre articoli. Pur ammessa dalla prassi parlamentare, la votazione degli emendamenti articolo per articolo oppure per blocchi di articoli può apparire – soprattutto quando riferita ai disegni di legge di conversione – piuttosto problematica. Come tra l'altro segnalato dalle stesse opposizioni<sup>45</sup>, *ulteriori questioni* che dovessero emergere *dopo l'emanazione del decreto* e legate alla *particolare rilevanza del flusso migratorio in atto* dovrebbero forse essere disciplinate – ricorrendone i presupposti – tramite nuovi decreti-legge e non emendando il disegno di legge dell'originario decreto. Se, dunque, le conversioni «Minotauro» portano dentro la legge di conversione di un decreto legge altri decreti già emanati e produttivi di effetti, la strategia appena richiamata rischia – almeno in prospettiva - di portare dentro la legge di conversione di un decreto-legge contenuti che dovrebbero confluire in altri e autonomi provvedimenti.

Portando dentro il procedimento di conversione ciò che le precedenti tecniche normative tenevano fuori (e cioè gli altri decreti-legge) alcuni dei profili critici riguardanti quelle tecniche tendono a smorzarsi. Non essendoci più la confluenza di un decreto-legge in una legge di conversione, oppure l'abrogazione di un decreto legge in corso di conversione, tutte le questioni riguardanti la problematica sovrapposizione tra il fenomeno della decadenza e quello dell'abrogazione perdono consistenza. Così come si attenua, peraltro nei limiti di ciò che diremo tra breve, il rischio, tipico delle conversioni «Minotauro», che la legge di conversione si arricchisca di contenuti eccessivamente disomogenei rispetto al decreto originario (essendo le *ulteriori questioni* sorte dopo il decreto generate, pur sempre, dalla medesima situazione emergenziale).

## 2.2 Le critiche alle (nuove) prospettive

Pur risolvendo qualche criticità, anche la strategia procedimentale in esame offre il fianco a qualche osservazione critica, forse ancor più radicale rispetto a quelle mosse alle tecniche precedenti.

(a) Innanzitutto, trasferendo nel disegno di legge di conversione contenuti che dovrebbero rappresentare l'oggetto di un autonomo decreto-legge, si eludono le garanzie costituzionali previste per la decretazione d'urgenza: per

<sup>44</sup> Così è descritta la posizione del Governo nel Resoconto sommario n. 48 del 5 aprile 2023 della seduta della Commissione affari Costituzionali (corsivo aggiunto), consultabile all'indirizzo internet [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>45</sup> Cfr. il Resoconto sommario n. 48 del 5 aprile 2023 della seduta della Commissione affari Costituzionali, cit.

un verso, si elude il controllo – formale (esercitato tramite il rinvio<sup>46</sup>) e informale (esercitato nella forma della *moral suasion*<sup>47</sup>) - del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge; per altro verso, si scarica sul Parlamento la responsabilità politica (ma non solo) di un atto che avrebbe dovuto adottare, «sotto la sua responsabilità», il Governo. Senza dimenticare che l'introduzione di nuovi contenuti tramite emendamento, anziché decreto-legge, riduce (più o meno intensamente, a seconda del momento in cui è presentato l'emendamento) il tempo riservato alla discussione parlamentare.

(b) In secondo luogo, si rischia di snaturare ulteriormente la natura funzionalizzata della legge di conversione: da atto che deve convertire in legge uno specifico decreto ad atto che, in qualche modo, disciplina un'intera *situazione emergenziale* e tutti gli specifici fatti emergenziali che quella situazione è capace di generare, anche dopo l'emanazione del decreto. Spingendo alle estreme conseguenze l'idea della legge di conversione come legge funzionalizzata si potrebbe forse dire così: quando le nuove questioni paiono della stessa natura del fatto emergenziale che ha giustificato il decreto-legge in corso di conversione, allora è ragionevole ritenere che l'intervento normativo ritenuto necessario assuma la forma dell'emendamento al disegno di legge di conversione; quando, invece, le nuove questioni - pur riconducibili alla medesima situazione emergenziale - paiono di altra natura rispetto al fatto emergenziale originario, l'intervento normativo dovrebbe *sempre* assumere la forma di un autonomo decreto-legge (al fine di salvaguardare la stretta corrispondenza che deve legare la legge di conversione allo specifico fatto emergenziale che legittima il decreto<sup>48</sup>), oppure di un ordinario disegno

<sup>46</sup> Il tema, invero classico, del rinvio presidenziale in sede di emanazione dei decreti-legge è tornato alla ribalta soprattutto in occasione del rifiuto del Presidente della Repubblica – Giorgio Napolitano – di emanare il decreto-legge intervenuto nella vicenda di Eluana Englaro. Sul punto cfr. M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del diritto*, fasc. n. 3/2009, 409 e segg.; P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine alla vicenda Englaro*, 2009, 1 e segg., consultabile all'indirizzo internet [www.astrid.it](http://www.astrid.it); G. SERGES, *Il rifiuto di emanazione del decreto legge, ivi*, 2009, 1 e segg. Più in generale, sul controllo del Presidente della Repubblica sugli atti del Governo cfr. A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010, spec. 17 e segg. Sul rinvio delle leggi di conversione cfr. P. CARNEVALE – D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del presidente Napolitano inviata ai presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2011, e segg.

<sup>47</sup> Cfr., L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 217 e segg.

<sup>48</sup> In questo senso cfr. M. RUOTOLO, *Sui vizi formali e del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2018, spec. 18. Per meglio chiarire quanto argomentato nel testo, si può forse azzardare un esempio: se, in conseguenza dell'aumentato numero di sbarchi sulle nostre coste, si fosse adottato un decreto-legge con lo specifico obiettivo di meglio coordinare l'attività di soccorso in mare svolta dalla guardia costiera e dalla guardia di finanza e durante la

di legge. Si tratta peraltro di prospettiva già, in qualche modo, tracciata dalla Corte costituzionale che - dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma di interpretazione autentica inserita, in sede di conversione in legge, in un decreto «milleproroghe» - ha osservato: «l'opportunità di interpretare autenticamente una norma - per se in conseguenza di un contrasto interpretativo emerso poco tempo prima dell'introduzione della norma interpretativa - potrebbe essere soddisfatta o con il normale esercizio del potere di iniziativa legislativa di cui all'art. 71 Cost., oppure con un distinto decreto-legge, se, a giudizio del Governo, la risoluzione del contrasto giurisprudenziale presenti autonomi profili di necessità e urgenza. Invece - prosegue la Corte - l'inserimento, in sede di conversione [...] di una norma interpretativa del tutto estranea alla *ratio* e alla finalità unitaria di un decreto-legge "milleproroghe", determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»<sup>49</sup>.

(c) Da ultimo, come precedentemente anticipato, c'è il rischio che la strategia in esame venga utilizzata non tanto per affrontare, in modo razionale e tempestivo, nuovi «casi straordinari di necessità e urgenza», quanto piuttosto per mascherare le divisioni interne alla maggioranza in merito alle misure contenute nel decreto-legge. Per emanare un decreto-legge (e poi convertirlo in legge) non è sufficiente il fatto emergenziale, ma ci vuole anche un presupposto politico: l'accordo - appunto politico - sulle misure necessarie a fronteggiare l'emergenza. Ecco allora che il prolungamento dei lavori in Commissione - imputabile anche alle strategie del Governo e della maggioranza<sup>50</sup> - può rappresentare il sintomo dell'assenza (totale o parziale)

conversione in legge del medesimo decreto nuove incertezze sulle regole d'ingaggio rendessero necessario un intervento normativo correttivo, detto intervento ben potrebbe assumere la forma dell'emendamento al disegno di legge di conversione (in questo caso, anche la nuova questione sarebbe riconducibile al fatto emergenziale originario); se durante la conversione del medesimo decreto, si rendesse invece necessario un intervento normativo teso a fronteggiare il sovraffollamento delle strutture di prima accoglienza, detto intervento dovrebbe forse assumere la forma del decreto-legge (in questo caso, la nuova questione avrebbe diversa natura rispetto al fatto emergenziale originario), oppure in assenza dei presupposti di un ordinario e autonomo disegno di legge. La distinzione potrebbe apparire (e forse in parte lo è) questione di lana caprina, soprattutto in un ambito - quello relativo ai rapporti tra Parlamento e Governo - nel quale il diritto costituzionale lascia margini piuttosto consistenti alla prassi. Peraltro, una volta intrapresa la strada della funzionalizzazione della legge di conversione, è compito anche della dottrina provare a dare qualche contenuto concreto agli strumenti elaborati dalla giurisprudenza per limitare, in sede di conversione, l'eccessiva emendabilità dei decreti-legge.

<sup>49</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2015, punto n. 5.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>50</sup> Cfr. *retro* nota n. 42. Sulla «funzione politica», anziché emergenziale, del decreto legge cfr. A SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, eum edizioni Università di Macerata, Macerata, 2006, spec. 50; F. BIONDI, *Riflessioni del decreto-legge come "disegno di*



del menzionato accordo. In questa prospettiva, la strategia in esame - al pari di altre controverse prassi, come la deliberazione dei decreti-legge salvo intese<sup>51</sup> e l'inserimento, nel decreto, di ampi rinvii alle fonti secondarie<sup>52</sup> - rischia di tramutarsi in uno strumento nelle mani del Governo per eludere il presupposto politico e adottare decreti-legge anche quando l'accordo sulle misure emergenziali non si è ancora, in tutto o in parte, perfezionato. Fatta comunque salva l'eventualità che poi, trovato un accordo, il Governo o la maggioranza, attraverso tecniche di emendamento anche molto aggressive, provino a rimodellare (se non addirittura riscrivere) il testo del decreto in conformità all'accordo politico sopravvenuto<sup>53</sup>.

### 3. Conclusioni

Provando a trarre qualche conclusione, si può dire che l'emergenza, per definizione, è qualcosa che sfugge a classificazioni preventive eccessivamente rigorose. Pertanto, potrebbero anche verificarsi talune *situazioni emergenziali* che per loro natura richiedono «catene» di decreti-legge (alcuni anche

*legge rinforzata*” (a partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici, in R. CALVANO (a cura di), “Legislazione governativa d'urgenza” e crisi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 78-79.

<sup>51</sup> Cfr. A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili. Delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2019, 1 e segg.

<sup>52</sup> La prassi in esame, soprattutto quando il decreto trasferisce alle fonti subordinate aspetti niente affatto marginali della disciplina normativa, rischia di incidere negativamente sull'immediata applicabilità delle misure contenute nel decreto-legge (sancita, come noto, dall'art. 15, comma 3, l. 400 del 1988). Anche il decreto Cutro, come peraltro osservato dal Comitato per la legislazione della Camera, contiene rinvii a fonti subordinate. In particolare, il Comitato ha segnalato la presenza, nel decreto, di rinvii a un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, a tre decreti ministeriali e a tre provvedimenti di altra natura (cfr. Comitato per la legislazione, *Esame ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento*, mercoledì 26 aprile 2023, cit., 3). Per alcuni dati relativi al numero di provvedimenti attuativi richiesti dai numerosi decreti-legge adottati nel corso della XVII legislatura cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018 spec. 84 e segg. Per un quadro dei profili critici suscitati dai decreti-legge “in attesa di attuazione” e da quelli contenenti norme non immediatamente applicabili cfr. A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla legge “taglia-inattuazione”, per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuti nella Legge Madia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016, spec. 8 e segg.; con specifico riferimento al decreto “Sblocca Italia”, cfr. M. LOSANA, *L'attuazione delle leggi nella prassi ministeriale. Appunti dalle audizioni dei Capi degli uffici legislativi svolte dal Comitato per la legislazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2018, 16 e segg.

<sup>53</sup> Il riferimento è alle controverse tecniche del maxiemendamento e del c.d. emendamento canguro (cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 249 e segg. e 242 e segg.). È quanto accaduto anche in occasione dei lavori dell'aula del Senato per la conversione in legge del decreto Cutro, nel corso dei quali il Governo e la maggioranza hanno presentato emendamenti - peraltro, dopo le proteste delle opposizioni, ritirati - tesi a riscrivere numerosi articoli del decreto in discussione (cfr. Resoconto stenografico della seduta dell'aula del Senato n. 58 del 19 aprile 2023).

abrogativi di decreti in corso di conversione), oppure leggi di conversione di un decreto-legge abrogative di altri decreti in corso di conversione. L'importante è che tutti i decreti della catena – sebbene originati dalla medesima *situazione emergenziale* - trovino sempre giustificazione in *nuovi fatti emergenziali* e che la legge di conversione e il decreto abrogato (ed eventualmente inglobato) condividano fatti emergenziali della stessa natura. In questo modo è infatti ragionevole ritenere che anche il decreto abrogante sia retto da autonomi e specifici presupposti di necessità e urgenza e che la legge di conversione (che abbia abrogato un altro decreto-legge, inglobandone eventualmente i contenuti) non si arricchisca di contenuti eccessivamente disomogenei. Nelle limitate ipotesi in cui la situazione emergenziale, reale e non artificiale, dovesse legittimare il ricorso alle menzionate strategie, sarebbe comunque necessario che il Governo e il Parlamento si impegnassero (sempre) a utilizzare tecniche redazionali molto rigorose: ad esempio, i decreti-legge o le leggi di conversione che intendessero abrogare, anche parzialmente, un decreto-legge in corso di conversione dovrebbero utilizzare (sempre) clausole abrogative esplicite, mentre i disegni di legge di conversione dovrebbero (sempre) contenere clausole esplicitamente soppressive delle parti dei decreti volutamente lasciate decadere (in modo da risolvere il più possibile *ab origine* le incertezze interpretative che l'abrogazione di decreti-legge in corso di conversione continua a suscitare).

Quello che pare invece difficilmente compatibile con il modello costituzionale è proprio lo scenario emerso, in qualche modo, durante i lavori in Commissione relativi al decreto Cutro: il possibile inserimento, nella legge di conversione di un decreto, di nuovi contenuti emergenziali che dovrebbero confluire, per le ragioni dette, in un autonomo decreto-legge. In questo caso, a differenza di quanto accade nelle forme più tradizionali di abuso, il problema non è solamente la «motorizzazione» (tramite decreto-legge) di contenuti che avrebbero dovuto rappresentare, per difetto dei presupposti emergenziali, l'oggetto di un ordinario disegno di legge<sup>54</sup>, bensì la creazione di un percorso ancora più accelerato per contenuti che avrebbero già goduto di una corsia preferenziale. Detto altrimenti, sfruttando un procedimento di conversione già avviato, si costruisce un percorso procedimentale ancora più veloce di quello – già accelerato – previsto per i decreti-legge: una sorta

<sup>54</sup> Per la formula, che ricalca quella schmittiana del «legislatore motorizzato», cfr. A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, cit., 9; A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 2. La formula utilizzata nel testo ricalca – a sua volta – l'altrettanto fortunata formula del decreto-legge come «disegno di legge rinforzato» di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULA (a cura di), *Il decreto legge tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, XX.

di super «motorizzazione». Ma dietro l'apparente "parlamentarizzazione" dell'intervento normativo, si nasconde l'ennesima mortificazione del ruolo del Parlamento nei procedimenti di produzione normativa. Portando dentro la legge di conversione contenuti che dovrebbero collocarsi in un autonomo decreto-legge, si finisce infatti per sottrarre quei medesimi contenuti al procedimento parlamentare "tipico", previsto dalla Costituzione per quella particolare tipologia di atto. Cambiano, dunque, le strategie, ma la tentazione di utilizzare la decretazione d'urgenza oltre i limiti disegnati della Costituzione rimane – purtroppo - sempre la stessa.