

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
Scienze Politiche, Relazioni  
Internazionali, Diritti Umani



Decreti Omnibus: dall'abuso  
della decretazione d'urgenza  
all'ipotesi di promulgazione  
parziale

*Relatore:* Prof. Cinzia Colaluca

*Laureando:* Alessandro Caselli  
matricola N. 1232762

A.A. 2023/24

## RINGRAZIAMENTI

Ringrazio la Prof.ssa Cinzia Colaluca per avermi guidato nella realizzazione del lavoro, per la disponibilità, la comprensione e la gentilezza che ha dimostrato. Ringrazio la mia famiglia per avermi sostenuto nella difficoltà e negli inciampi continui di questo percorso complicato. Ringrazio tutti gli amici, i legami stretti, coloro che mi hanno offerto costante vicinanza, pazienza e calore.

# INDICE

## RINGRAZIAMENTI

## INTRODUZIONE

1. La disciplina del decreto-legge attraverso gli artt. 77 e 74 Cost.
  - 1.1. L'art. 77 e la legge 400/1988
  - 1.2. La decadenza
  - 1.3. L'art. 74 Cost.
  - 1.4. Ratio legis e conclusioni
2. I vizi, gli abusi e la reazione degli organi di garanzia in una breve prospettiva storica
  - 2.1. I principali abusi
  - 2.2. I vizi in prospettiva storica: le sentenze 171/2007 e 128/2008
  - 2.3. La sentenza 22/2012 e il vizio di disomogeneità
3. Gli sviluppi dell'anno 2022: la prassi della promulgazione dissenziente
  - 3.1. L'attuale condizione della decretazione d'urgenza
  - 3.2. La lettera del Presidente della Repubblica e la promulgazione dissenziente
  - 3.3. Prima della promulgazione parziale
4. L'ipotesi della promulgazione parziale: tre punti di vista a confronto
  - 4.1. La promulgazione parziale e la prassi della Regione Sicilia
  - 4.2. Il dibattito dottrinale in tre vie
  - 4.3. Ultime considerazioni

## CONCLUSIONI

## BIBLIOGRAFIA

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di offrire una panoramica sull'attuale situazione dell'ambito della decretazione d'urgenza in Italia, con particolare attenzione al suo abuso e all'evoluzione della disciplina fino al più recente sviluppo. L'approccio impiegato verte sulla prospettiva storica, dal passato recente all'attualità, come sull'analisi a livello giuridico ricavata dalla letteratura, con aggiunta di commenti e considerazioni trasversali. Lo stimolo a trattare questo tema deriva da fattori diversi, come la ridotta e non approfondita risonanza mediatica, l'unicità dello strumento legislativo rispetto agli schemi delle leggi ordinarie e la rete di dinamiche *sui generis* che da esso scaturiscono. La tesi mira ad offrire una mappatura sintetica ma efficace del contesto, propria di cause ed effetti in chiave teorica e storica, per poter giungere con la consapevolezza necessaria alla recente discussione sull'ipotesi di promulgazione parziale. L'obiettivo è stato perseguito tramite l'elaborazione di elementi giuridici quali norme di legge e atti giudiziari, integrati dalle principali considerazioni dottrinali in merito. Il primo capitolo introduttivo traccia la teoria strutturale di base della decretazione d'urgenza, compresa di funzionamento e finalità dello strumento, come definito dalla Costituzione e dagli altri atti che lo descrivono. Il secondo capitolo introduce, invece, le problematiche, le vulnerabilità del sistema, gli abusi che sono perpetrati e i vizi di fondo a livello giuridico, questi ultimi, trattati in una prospettiva storica di sentenze della Corte costituzionale che li ha chiariti e vi ha fatto fronte. Il terzo capitolo tratta della condizione recente, sottolineando dati e criticità che incidono sull'attualità, prima fra tutti la prassi della promulgazione dissenziente. Il quarto e ultimo capitolo presenta il dibattito sulla promulgazione parziale come ipotesi per risolvere i problemi descritti, con analisi dei differenti punti di vista della dottrina. Il lavoro svolto ha permesso una visione panoramica su un tema dalle molteplici sfaccettature, su cui la dottrina dibatte da tempo e che è di interesse fondamentale per l'attuale stato della facoltà legislativa in Italia.

# 1. La disciplina del decreto-legge attraverso gli artt. 77 e 74 Cost.

La decretazione d'urgenza è il principale strumento che l'ordinamento predispone per fronteggiare tempestivamente le situazioni problematiche che richiedono di essere normate nell'immediato, al fine di prevenire o tamponare danni imminenti. La disciplina del decreto-legge è dunque basata sulla *straordinaria necessità ed urgenza*, come è spesso menzionato, delle azioni che si vuole compiere mediante il suddetto strumento; attraverso queste due caratteristiche, catalizzate dall'aspetto della *straordinarietà*, la decretazione d'urgenza si qualifica a pratica capace, in primo luogo, di mettere in gioco effetti giuridici concreti nell'immediato, senza attendere la conclusione di un qualsivoglia iter parlamentare (nella sua prima fase di atto con forza di legge), e in secondo luogo di imporsi nell'agenda parlamentare in sede di conversione, sotto la "minaccia" della data di scadenza.

## 1.1 L'art. 77 e la legge 400/1988

L'art. 77 Cost. presenta, nel breve testo del secondo e terzo comma, i principi della disciplina, mentre la legge 400/1988 la regola nel dettaglio. L'articolo costituzionale, al comma 2, enuncia: "Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, 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 [cfr. artt. 61 c. 2, 62 c. 2]"<sup>1</sup>. Si riconoscono i punti salienti della norma: i "casi straordinari di necessità e di urgenza", ovvero i presupposti che giustificano l'adozione dell'atto, la responsabilità che assume il Governo nell'adottarlo, la natura "provvisoria" e "con forza di legge", dalla quale si evince che non è (ancora) una legge in quanto tale, bensì un atto della stessa forza, e infine la sua naturale progressione procedimentale, che consiste nella presentazione del testo al Parlamento per la conversione (la cui conclusione auspicabile è la conversione in

---

<sup>1</sup> Art. 77, c. 2, Cost.

legge). Altri due punti di rilievo, a delineare il ruolo delle Camere nel processo, sono presenti al comma 3, che enuncia: “I decreti perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.”<sup>2</sup>. Il primo è la “data di scadenza” dell’atto, ovvero i sessanta giorni entro il quale deve essere convertito per non incorrere nella decadenza, mentre il secondo è il verificarsi di danni effettivi al contesto giuridico nazionale scaturiti dalla mancata conversione, che il Parlamento ha facoltà di riparare con lo strumento della legge di sanatoria (entrambi i punti saranno trattati più avanti nel capitolo).

Come precedentemente sottolineato, la regolazione di dettaglio attualmente vigente in materia di decreto-legge è la legge 400 del 23 agosto 1988, all’art. 15.

Tale norma, dal titolo “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, fu promulgata dal Presidente della Repubblica Cossiga durante la X legislatura, sotto il governo De Mita. Il testo era volto a introdurre una più definita e innovata disciplina sulle funzioni del Governo e della Presidenza del Consiglio, in sostituzione all’ormai obsoleto Regio Decreto 466/1901, meglio noto come “Decreto Zanardelli”, originario di un ordinamento con diversa forma di stato.

In questo capitolo ci si soffermerà esclusivamente sull’art. 15 della legge.

Il primo comma presenta gli elementi identificativi formali dell’atto in questione. Ai fini della pubblicazione, l’atto deve essere presentato con “la denominazione di “decreto-legge” e con l’indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l’adozione, nonché dell’avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 77, c. 3, Cost.

<sup>3</sup> Legge 400/1988, art. 15, c. 1. Per fare un esempio, si cita il preambolo del DL 198/2022 (che sarà, peraltro, oggetto di discussione in un capitolo successivo):

“Testo del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 303 del 29 dicembre 2022) [...] recante: «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi»

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell’azione amministrativa, nonché di adottare misure organizzative essenziali per l’efficienza e l’efficacia dell’azione delle pubbliche amministrazioni; Vista la deliberazione del

Oltre alle formalità tecniche, tale preambolo serve a determinare la presa visione dell'atto da parte del Presidente della Repubblica, il quale, non avendo riscontrato profili di palese incostituzionalità, procede all'emanazione, dunque, in questo caso, permettendo alle norme incluse di entrare in vigore con piena efficacia a partire dal giorno successivo alla pubblicazione. Si noti che le motivazioni di necessità ed urgenza sono sottolineate sin dall'inizio, in quanto stanno alla base della giustificazione di un atto così peculiare.

Il secondo comma indica i limiti di contenuto. In generale, le materie escluse dalla normazione dei decreti-legge sono quelle coperte da *riserva di assemblea* (che, in realtà, riguarda le materie già coperte da riserva di legge formale, con la sola aggiunta della "materia elettorale"<sup>4</sup>). Altri limiti indicati sono il divieto di conferire deleghe legislative *ex art. 76 Cost.*, produrre leggi di sanatoria (di competenza parlamentare) e rinnovare disposizioni che siano state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (per vizi non procedurali) o figuranti in decreti-legge precedenti la cui conversione sia stata respinta dalle Camere. Tali negazioni hanno logica se si considera che le materie e le pratiche proibite sono prive di carattere emergenziale; per questo motivo, non è ritenuto consono permettere una loro normazione con l'ausilio di atti con una procedura progettata esclusivamente per casi di straordinaria necessità ed urgenza, dunque sostanzialmente accelerata<sup>5</sup>, mentre risulta più corretto e rispettoso dell'ordinamento, in questa logica, assegnare gli atti non urgenti agli ordinari iter legislativi. È tuttavia evidente come questa logica sia aggirabile o poco individuabile in testi complessi e multidisciplinari, motivo per il quale si apre ad un'ampia rosa di potenziali vizi, che saranno oggetto di trattazione nei successivi capitoli.

Il terzo comma, riguardante le caratteristiche del contenuto, prescrive che le norme inserite devono essere di immediata applicazione (al fine di generare effetti immediati), specifiche, aderenti a titolo e preambolo, e, infine, tra loro *omogenee*.

---

Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 21 dicembre 2022; [...] emana il seguente decreto-legge:

<sup>4</sup> R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2014, p. 381

<sup>5</sup> Art. 72, c. 2, Cost.

Per quanto la presente disposizione sia sufficientemente chiara, è proprio su questo punto che si radica l'abuso della decretazione d'urgenza, in particolare sul concetto di omogeneità, che, come prima citato, in ambiti ampi e multidisciplinari assume un'ambiguità assolutamente rilevante, decisiva nello sconvolgere l'interpretazione del decreto-legge. La natura fluttuante del concetto di omogeneità è stata in grado, insieme ad altri fattori, di generare i principali abusi della decretazione d'urgenza, spingendo gli organi di garanzia a pronunciarsi in molteplici occasioni sul tema e accendendo di conseguenza il dibattito dottrinale.

Sugli abusi e sul concetto di omogeneità sarà riservato il prossimo capitolo.

Il giorno successivo all'emanazione, il decreto è pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entra immediatamente in vigore (se non diversamente indicato); deve contenere la clausola di presentazione in Parlamento, per cui, il giorno stesso della pubblicazione, è presentato alle Camere per l'inizio dei lavori sulla legge di conversione; tale procedura serve alle Camere per esercitare la loro funzione legislativa sul decreto legge appena emanato. Ciò consiste, nella sua essenza, in un normale procedimento legislativo che ha per oggetto il testo del decreto-legge, che, in questa fase, è inteso come disegno di legge di conversione, proprio degli ordinari elementi procedurali quali la discussione, l'emendazione e l'approvazione, con la differenza che l'iter è modificato per favorire una più veloce conclusione *ex art. 72 c. 2*, al fine di rimanere nel limite prescritto dei sessanta giorni. Le suddette variazioni, in aggiunta a forme di controllo aggiuntive sul testo del decreto in capo a organi parlamentari, sono indicate nei regolamenti parlamentari, che, come noto, sono soggetti a loro volta a numerose possibili modifiche.

Quando (e, soprattutto, *se*) la legge di conversione è approvata e promulgata, le modifiche al testo entrano in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione di quest'ultima; con la promulgazione la procedura è conclusa e la legge si inserisce tra le leggi ordinarie senza altre limitazioni.

## 1.2 La decadenza

Nel caso, invece, che il disegno di legge di conversione non raggiunga la promulgazione, sia per la negazione da parte delle Camere o per la scadenza del



termine previsto per il decreto-legge, si incorre nella *decadenza*. Tale è la denominazione scaturita dall'interpretazione della norma costituzionale per cui "i decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge [...]"<sup>6</sup>. Se le disposizioni inserite nel testo del decreto producono effetti concreti nell'intervallo dei sessanta giorni previsti, in caso di mancata conversione questi non solo cessano di esistere a partire dalla scadenza del termine, ma sono eliminati *ex tunc*. Gli effetti prodotti devono essere rimossi come se non fosse mai stato emanato il decreto-legge che li permetteva, in quanto la "prova" procedurale non ha "confermato" la legalità dell'atto. Per questo motivo la decadenza "costituisce un fenomeno unico nell'ambito delle fonti del diritto"<sup>7</sup>.

Risulta una situazione altamente pregiudizievole per i rapporti giuridici sorti o modificati dalle norme introdotte dal decreto-legge, in quanto devono essere ripristinati allo stato precedente all'emanazione. Spesso, gli sconvolgimenti di questo tipo creano situazioni che non sono facilmente ripristinabili senza recare danno alle persone giuridiche che hanno modificato i propri rapporti sulle linee di norme decadute; dato che le suddette persone non possono avere responsabilità di azioni che, nell'intervallo di vigenza del decreto-legge, erano legittime, la facoltà di riparare ai pregiudizi spetta alle Camere con lo strumento della legge di sanatoria. Di fatto, si tratta di una legge ordinaria mirata specificamente alla regolazione dei rapporti giuridici "viziati" dalla decadenza.

Non essendo tale misura una prerogativa obbligatoria del Parlamento, la responsabilità politica del Governo si fa più evidente. Dal punto di vista giuridico, invece, i membri del Governo che hanno firmato l'approvazione del decreto, si assumono la responsabilità personale per i danni oggettivi prodotti per effetto delle norme decadute; si tratta in particolare di responsabilità civile, penale e inerente ai danni erariali.

Si riconoscono dunque le conseguenze significativamente e trasversalmente lesive della decadenza, tanto per l'equilibrio politico quanto da un punto di vista sia della salute giuridico-amministrativa dello Stato (è in gioco la "certezza del diritto") che della condizione socioeconomica dei cittadini. Il fattore decisivo ai

---

<sup>6</sup> Art. 77, c. 3, Cost.

<sup>7</sup> R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2014, p. 385

fini di questo testo è l'effetto "psicologico" che la potenziale eventualità della decadenza dei decreti-legge scatena nei principali attori statali. Come sarà analizzato in seguito, la vitale necessità di evitarne l'incombenza (e lo sfruttamento di questa necessità) porta ad azioni non ortodosse dal punto di vista costituzionale, frequentemente discusse nel dibattito interno alla dottrina.

### 1.3 L'art. 74 Cost.

In generale, l'art. 74 Cost. prescrive la facoltà del Presidente della Repubblica di non promulgare un disegno di legge, seppur approvato da entrambe le camere, se ritiene che siano presenti in esso profili palesi di illegittimità costituzionale. In questo caso si verifica il *rinvio*, l'atto formale (controfirmato dal Ministro competente) che sancisce il ritorno del testo alle Camere, le quali devono riesaminarlo col fine di rimuovere i vizi individuati e procedere a una nuova approvazione; le motivazioni che hanno spinto a tale pratica sono indicate e argomentate nel "messaggio motivato" che il Presidente della Repubblica deve allegare alla comunicazione di rinvio.

Si tratta della manifestazione principale della funzione di controllo e garanzia propria del capo dello Stato. La forma di controllo è preventiva, in quanto precede l'atto della promulgazione, e viene attuata in forma "superficiale", nel senso che si controlla la non sussistenza di evidenti difformità alle norme costituzionali, ma non si esamina nel dettaglio. La verifica compiuta è, dunque, poco approfondita ma più rapida, per la necessità di non allungare ulteriormente i tempi di legiferazione; una forma di controllo più precisa e particolare è compiuta dalla Corte costituzionale in un momento posteriore alla promulgazione, con la possibilità di emettere sentenze che censurano totalmente o in parte il testo della legge.

Il secondo comma dell'articolo enuncia: "Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata."<sup>8</sup>. Nel caso in cui un testo di legge sia rinviato, e le Camere procedano nuovamente all'approvazione senza effettuare modifiche di alcun tipo, il Presidente della Repubblica è tenuto a promulgarlo.

---

<sup>8</sup> Art. 74, c. 2, Cost.

Per essere chiari, non è un meccanismo automatico, in quanto il capo dello Stato può comunque rifiutarsi di promulgare una seconda volta, ma incorrerebbe nel conflitto di attribuzione dei poteri dello Stato, o nel reato presidenziale di attentato alla Costituzione, per aver ignorato il sopraccitato dettato costituzionale.

Il significato di quest'ultima disposizione sta nella necessità di dare i giusti confini ai ruoli dei singoli attori istituzionali, in quanto il potere di rinvio può considerarsi di fatto un *potere politico* (punto fondamentale che sarà considerato nei capitoli successivi), in capo al Presidente della Repubblica, anche se il suo ruolo non dovrebbe esserne proprio; il secondo comma ha difatti lo scopo di limitarne l'ingerenza nella sfera del potere legislativo.

Nel quadro della disciplina dei decreti-legge, il potere di rinvio può essere applicato senza restrizioni anche alle leggi di conversione. Il punto problematico, tuttavia, sta nel fatto che, nel ristretto intervallo dei sessanta giorni disponibili, un rinvio dilata i tempi in maniera tale da eccedere la scadenza del termine, portando inevitabilmente il decreto-legge a decadere. Esistono dei tempi fisiologici per esaminare, emendare e approvare un testo nelle due Camere del Parlamento, soprattutto se si tratta di decreti-legge di ampia portata e tematica; si ricorda, inoltre, che nei sessanta giorni deve essere inclusa anche la promulgazione. In questo meccanismo, è improbabile che si verifichi ciò di cui al secondo comma dell'art. 74, poiché il tempo residuo, una volta svolti i lavori sul disegno di legge di conversione nelle Camere, anche trattandosi di una riapprovazione del testo senza apportare modifiche, tende a non essere comunque abbastanza.

È chiaro come la decisione di rinviare una legge di conversione sia da ritenersi pesantemente incisiva sulla situazione di emergenza che si va a fronteggiare. Le conseguenze eventuali si scatenano sia nel presente, vista la vanificazione delle misure adottate, che nel futuro, visti i danni scaturiti e la necessità di occupare l'agenda parlamentare (e ingenti risorse) per produrre norme con effetti sananti. Come citato in precedenza e come sarà meglio analizzato in un capitolo successivo, il rischio di decadenza genera un effetto "psicologico" sugli attori, portandoli a compiere comportamenti e prassi discutibili per l'etica costituzionale.

#### 1.4 Ratio legis e conclusioni

Per concludere il presente capitolo introduttivo, quello della decretazione d'urgenza è uno strumento peculiare in grado di deformare il sistema di ruoli alla base dello stato democratico, di conseguenza costituendo una misura deviante dalla democrazia stessa. Col decreto-legge, il Governo, espressione della maggioranza parlamentare, si appropria del potere legislativo spettante al Parlamento, espressione, invece, dell'intero elettorato, per porre immediatamente in esecuzione un atto con forza di legge senza che sia esaminato, allo scopo di intraprendere un'azione tempestiva (che sarebbe impossibile seguendo gli ordinari iter legislativi). Chiaramente, tale deformazione è possibile solo se messa in atto per una giusta causa, ovvero in *casi straordinari necessità ed urgenza*, propri delle "tre condizioni [...] poste dalla Costituzione perché sia legittimo derogare alla fondamentale regola della divisione dei poteri"<sup>9</sup>.

I limiti imposti nel quadro dello strumento sono legittimati proprio dalla sua caratteristica devianza dai meccanismi democratici, e tentano di arginarne l'utilizzo al solo ambito emergenziale, motivo per il quale la lista dei limiti di contenuto è ampia.

Nel periodo di efficacia del decreto-legge, degli effetti sono stati posti in essere senza fondamento di legalità (senza essere formalmente approvati dal potere legislativo) per far fronte all'emergenza; in quest'ottica, i sessanta giorni di vigenza, un periodo considerevole scarso per un iter legislativo, sono giustificati in quanto è preferibile passare poco tempo in "balia" di norme la cui legittimità non è ancora certa. Invece, la decadenza si basa sulla necessità di eliminare effetti sorti da disposizioni illecite, che dunque non sarebbero mai dovuti esistere.

Gli anelli della catena stanno uniti se i diversi attori riconoscono la legittimità degli atti compiuti vicendevolmente; il Parlamento deve accogliere il decreto-legge prodotto dal Governo e il Presidente della Repubblica deve accogliere il disegno di legge di conversione prodotto dal Parlamento. Se uno degli attori non riconosce la legittimità di un atto, la catena si spezza e l'azione, che si ricorda essere volta ad affrontare un caso emergenziale, è vanificata, con conseguenze negative per Stato e cittadinanza. Nel prossimo capitolo si tratterà delle problematiche principali che affliggono l'attuale disciplina. In particolare, gli

---

<sup>9</sup> R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2014, p. 383

abusi e i metodi attuati dagli attori istituzionali per comprimere l'interpretazione normativa e spingersi oltre il limite delle regole imposte, considerando anche gli aspetti vulnerabili dell'ordinamento che lo permettono, siano concettuali o procedurali.

## 2. I vizi, gli abusi e la reazione degli organi di garanzia in una breve prospettiva storica

Riassumendo il capitolo precedente, il decreto-legge è uno strumento che evade le normali dinamiche democratiche e legislative, motivo per il quale è stato congegnato per casi estremi. I limiti imposti nel suo quadro hanno propriamente la funzione di spingere ad un utilizzo moderato, nel momento in cui occorrono situazioni di reale necessità. Tuttavia, i suddetti limiti non sono così stringenti da impedire l'abuso della decretazione d'urgenza, risultando in un sistema dalla corazzatura spessa, certamente, ma non abbastanza.

Difatti, non si può affermare che i limiti imposti siano deboli, come si evince dalla complessità della loro formulazione, dai termini stringenti e dalla severità con cui si smantellano le norme non convertite (tramite la decadenza), conseguenza della riflessione minuziosa sui principi costituzionali in relazione ad uno strumento, di per sé, deviante. Al contempo, si nota come un sistema di difesa non abbastanza spesso sia aggirabile dall'azione congiunta degli attori politici, se si vuole assumere il loro dolo nel perpetuare le violazioni. È doveroso precisare, inoltre, che intensificare la pressione dei limiti imposti, sia aggiungendone che rendendo quelli esistenti più stringenti, potrebbe portare al rischio opposto di soffocare quel margine di discrezionalità necessario agli attori politici per realizzare le misure opportune alle possibili emergenze.

Da qui si fa forte la necessità di una riflessione puntuale e attenta sui problemi che riguardano la decretazione d'urgenza, essendo in gioco tanto il rispetto dell'ordine costituzionale quanto la possibilità di usufruire di uno strumento agile ed efficace per far fronte alle emergenze.

In questo capitolo si analizzeranno le principali tipologie di abusi che sono stati attuati negli ultimi decenni, per poi passare all'analisi della natura dei vizi di carattere giuridico che hanno configurato le violazioni; questi ultimi saranno trattati in sintesi con tre sentenze della Corte costituzionale direttamente collegate ad essi, ritenute fondamentali dalla dottrina in quanto hanno innovato l'interpretazione della disciplina stessa in materia. Ciò è importante per

comprendere gli sviluppi più recenti del contesto, in preparazione all'analisi della situazione attuale e alle sue implicazioni, che sarà trattata nel capitolo successivo.

## 2.1 I principali abusi

È necessario specificare, in primo luogo, che con *abusi* si intendono le azioni concrete, le manovre attuate intenzionalmente dagli attori politici per sfruttare lo strumento del decreto legge. Diversamente, si parla di *vizi* in merito a quegli elementi che invalidano il contenuto di una norma, fuoriuscendo dalle regole poste sulla sua produzione. I vizi fondamentali che tendono a compromettere la legittimità dei testi di decreti-legge e leggi di conversione sono, come indicato nel capitolo precedente, la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza e di omogeneità; questi verranno riconsiderati nei paragrafi successivi. Ora è necessario soffermarsi sul fatto che tali vizi siano posti in essere dagli attori politici, chiaramente, in quanto sono essi ad assumersi il protagonismo del potere legislativo; tuttavia, secondo molti, i vizi sono posti in maniera intenzionale, cosciente, contribuendo alla diffusione sistematica del fenomeno dei “decreti omnibus”. Il termine indica, in maniera vagamente iperbolica ma eloquente, testi in cui sono inserite norme appartenenti ad ambiti ben diversi rispetto all'oggetto dell'emergenza, come invece dovrebbe essere secondo la regolamentazione della legge 400/1988, commi 1 e 3.

Dunque, la consapevolezza di viziare i testi è senz'altro il primo degli abusi, in quanto si può parlare di dolo. Che siano tali difetti una questione di contenuto o di procedura (punto che sarà trattato più avanti nel testo), lo sviamento dalle norme di produzione diviene patologico nel momento in cui è consapevole<sup>10</sup>, e il fine dell'inserimento di tali norme non pertinenti, probabilmente, è dovuto al gioco politico tra maggioranza e opposizione, che sfruttano agevolmente le irregolarità facendosi forti dell'effetto psicologico del rischio di decadenza.

Questo, tuttavia, non è l'unico abuso che viene perpetrato in forma sistematica. Un'altra tipologia è il ricorso ai maxi emendamenti in sede di conversione. Essi

---

<sup>10</sup> V. Marcenò, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 8/2012, 10 settembre 2012. Disponibile in: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>

sono sostanziosi “pacchetti” di emendamenti che vengono apposti al disegno di legge di conversione, ricalcando, chiaramente, sul testo del decreto-legge. Sul piano degli emendamenti la dottrina discute da tempo, ragionando su quanto sia giusto o meno apportare modifiche al testo del decreto-legge in generale, non riferendosi esclusivamente a quelle di portata “maxi”. Chi li ritiene legittimi, come sono allo stato attuale, protegge le prerogative del potere legislativo, dunque del Parlamento, che ha diritto ad esaminare e a modificare adeguatamente in sede successiva quegli atti prodotti dall’esecutivo ed immediatamente emanati, i decreti-legge, e sulla loro base produrre una legge definitiva a carattere permanente, la legge di conversione. Dall’altro lato, il motivo di chi li ritiene inopportuni è proprio quello di scongiurare l’inserimento di norme prive di presupposti, che, invece, dovrebbero essere approvate in un procedimento ordinario, oltre a difendere l’unitarietà in sé del decreto-legge. Nel 2008, Valerio Onida scriveva “Per evitare che le accennate anomalie si verificano occorrerebbe invece attenersi ad una regola di non emendabilità dei decreti legge in sede di conversione o almeno di divieto di introduzione nella legge di conversione di disposizioni estranee a quelle urgenti”<sup>11</sup>, al fine di suggerire la linea della non emendabilità.

Da questo si notano comunque due cose. In primo luogo, se anche si apportano emendamenti, questi devono rispettare i presupposti come statuito dalla legge. Nella citazione di cui sopra Onida non fa riferimento al carattere dell’omogeneità, probabilmente, perché nel 2008 (data di pubblicazione della nota) l’accento su questo aspetto non era ancora stato posto in maniera rilevante; come sarà trattato nei prossimi paragrafi, servirà attendere il 2012 per una svolta importante al riguardo.

In secondo luogo, al netto del dibattito dottrinale, gli attori politici adoperano l’inserimento dei c.d. maxiemendamenti, che sembrano eccedere sostanziosamente la scala di ragionevolezza posta dal dibattito sopracitato sul tema della generale emendabilità. Difatti, una grande portata di emendamenti genera un rischio esponenziale di compromettere il testo unitario con norme

---

<sup>11</sup> V. Onida, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*, in *Astrid*, Milano, 27 giugno 2008. Disponibile in: <https://www.astrid-online.it/>



eterogenee, dunque viziate. Secondo Antonio Ruggeri “La lunghezza degli emendamenti fa, nondimeno, presumere la loro disomogeneità interna, come pure rispetto agli enunciati restanti dell’atto emendato, salva ovviamente la prova del contrario”<sup>12</sup>. Queste affermazioni sono importanti per sottolineare la natura potenzialmente problematica che si presenta in queste istanze, pur non assumendo a priori che ogni maxiemendamento presentato sia automaticamente viziato. Effettivamente, la stessa esperienza recente dimostra i casi in cui leggi di conversione siano state giudicate illegittime per mancanza dei presupposti o soggette a promulgazione dissenziente (peculiarità che sarà trattata nel capitolo successivo), entrambi casi non positivi per diverse motivazioni; è dunque comprensibile provare, quantomeno, apprensione nei confronti della prassi dei maxiemendamenti.

Questi ultimi, a completare l’ambiguità del presente quadro, sono accompagnati da un’altra manovra presente nell’ordinamento, la questione di fiducia. Trattasi di un istituto normato dai regolamenti parlamentari e dalla stessa legge 400/1988, all’art. 2, c. 3., applicabile anche ad altri ambiti rispetto all’oggetto in questione.

Secondo l’istituto, il Governo può farne ricorso per spingere le Camere ad approvare, tra le altre cose, una propria proposta legislativa senza che queste possano apporvi qualsiasi emendamento; in caso di rifiuto del Parlamento, il rapporto di fiducia col Governo è automaticamente rotto e quest’ultimo cade. È facilmente deducibile come lo sfruttamento di tale istituto possa assumere gli estremi di un ricatto, posto che, nella dinamica politica, la caduta del Governo è un evento spesso drastico e non desiderabile da parte della maggioranza parlamentare, che dunque si limita ad assecondare le sue richieste. Se l’atto del maxiemendamento è già di per sé controverso, o quantomeno delicato, i sospetti di abuso si intensificano nel momento in cui questo è “forzato” con una questione di fiducia, motivo per il quale la stessa Corte costituzionale ha definito la presente combinazione come “problematica prassi”<sup>13</sup>. Nicola Lupo, citando le parole di

---

<sup>12</sup> A. Ruggeri, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *Federalismi*, n. 19/2009. Disponibile in: <https://www.federalismi.it/>

<sup>13</sup> Sent. n. 251 del 2014

Ruggeri nel corso dello stesso articolo di cui sopra<sup>14</sup>, sottolinea una possibile interpretazione di come i maxiemendamenti uniti alla questione di fiducia costituiscano una violazione dell'art 72, c. 1, della Costituzione, se si considera che l'approvazione "articolo per articolo" che deve essere svolta "prima da una Commissione e poi dalla Camera stessa"<sup>15</sup> non si verificano se il testo legislativo è cementato dal Governo, e dunque le Camere non esercitano effettivamente le loro funzioni.

In aggiunta, il ricorso alla questione di fiducia in materia di decretazione d'urgenza sta assumendo una frequenza preoccupante, interessando una percentuale non irrilevante degli atti a cui è posta (nel capitolo successivo saranno presentati alcuni dati riguardanti la XIX legislatura).

Un'altra pratica da segnalare è quella per cui una camera esamina il testo per un tempo che consuma gran parte dei 60 giorni di termine prima di approvarlo e trasferirlo all'altra. In tal modo, la seconda è costretta a svolgere il suo iter frettolosamente, dunque senza il tempo materiale per esaminare e, eventualmente, apportare modifiche accurate al nuovo testo, ma comunque con la più volte indicata necessità assoluta di finalizzare il disegno di legge di conversione in tempo. In questo modo, il breve tempo di decorrenza del decreto-legge, da ragionevole limite imposto nel quadro della procedura d'emergenza, diviene un mezzo per comprimere il margine di manovra di una o dell'altra camera.

Alla luce di queste osservazioni, si evince che la situazione è gravata in primo luogo dall'irresponsabilità degli attori politici, dunque dal dolo nel porre in essere gli abusi per fini inerenti alla dinamica politica, al prezzo del rispetto della vita costituzionale, intesa come meccanismi democratici e forma di governo. In questi casi, parlare di dolo è certamente più credibile rispetto al parlare di colpa, assumendo che gli individui interessati siano in possesso di una sufficiente competenza giuridica nelle materie che pertengono alle loro cariche istituzionali.

## 2.2 I vizi in prospettiva storica: le sentenze 171/2007 e 128/2008

---

<sup>14</sup> N. Lupo, *Maxi-emendamenti e la Corte Costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2019, Disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>

<sup>15</sup> Art. 72, c. 1, Cost.

Se, per l'appunto, i casi appena descritti si definiscono come abusi, ora si andranno a considerare ciò che sono i vizi, ovvero le specificità intrinseche delle norme che costituiscono violazioni delle regole imposte alla loro produzione, e che dunque vanno ad invalidare le norme stesse. Il vizio che assume rilevanza centrale, quasi totalizzante, in tutto il contesto dell'abuso della decretazione d'urgenza è senz'altro la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità, urgenza e omogeneità di contenuto delle disposizioni che compongono decreti-legge e leggi di conversione, come più volte statuito in questo testo.

Come indicato in introduzione al capitolo, è opportuno affiancare l'analisi dei vizi alle sentenze della Corte costituzionale che li hanno considerati con maggior investimento, e che, per questo, sono ritenute fondamentali per l'innovazione dell'interpretazione dottrinale all'interno dell'ambito. Riguardo al vizio di mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, le sentenze fondamentali sono la 171 del 2007 e la 128 del 2008.

La prima agisce nei confronti del d.l. n. 80 del 2004, recante "Disposizioni urgenti in materia di enti locali". Una norma di questo decreto-legge disponeva, tramite una serie di modifiche ad atti già esistenti, che certe tipologie di condanna non fossero più causa di incandidabilità alla carica di sindaco. Poco tempo dopo, il decreto fu convertito nella legge di conversione n. 140 del 2004. La Corte di Cassazione, essendo coinvolta in un processo che era stato influenzato dalla suddetta norma (per la precisione, contro il sindaco di Messina, che grazie al decreto-legge si era potuto sottrarre alla decadenza della carica nonostante una condanna per peculato d'uso), sollevò la questione di legittimità costituzionale, ricorrendo alla Corte, che successivamente dichiarò l'illegittimità del decreto legge n. 80 del 2004 e della relativa legge di conversione n. 140 del 2004.

Ciò che la corte di Cassazione in primo luogo, e la Corte costituzionale sull'onda della prima, hanno segnalato è stato proprio il vizio di mancanza del presupposto di straordinaria necessità ed urgenza nella norma in questione. In sunto, una norma che rimuove la decadenza di cariche elettive in seguito a determinati reati non si può definire straordinariamente necessaria ed urgente, ma, al contrario una norma che può essere sottoposta ad un iter legislativo ordinario senza particolari rischi o ricadute. In aggiunta, la norma censurata è stata anche ritenuta

disomogenea, in quanto pertinente alla materia elettorale, e non alla materia degli enti locali indicata nel titolo.

La grande innovazione che tale sentenza ha portato alla disciplina è proprio il fatto che è stata la prima in assoluto a dichiarare l'illegittimità di un decreto-legge per la mancanza dei presupposti in questione, rompendo così con la tradizionale cautela, se non resistenza, nel sottoporre i decreti-legge a questo tipo di sindacato; la Corte enuncia la sua nuova posizione dichiarando che "l'utilizzazione del decreto legge (...) non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza", per esprimere come le dichiarazioni di intenti che il Governo afferma nel preambolo dell'atto non siano sufficienti a far assumere il testo come rispettoso dei presupposti, ma che questi devono essere rispettati nel contenuto concreto. L'importante implicazione di questa sentenza, sempre fondata nel testo, è la rottura con la prassi interpretativa dell'efficacia sanante della legge di conversione. Se il decreto-legge è viziato, la legge di conversione del medesimo non ha più il potere di sanarlo, dunque di renderlo egualmente accettabile (come invece era sempre stato fino a quel momento); ciò si basa sulla concezione per cui decreto-legge e legge di conversione sono logicamente relazionati, parte di un unico procedimento, dunque il vizio di mancanza dei presupposti del primo, di natura contenutistica, costituisce un vizio *in procedendo*, dunque di natura procedurale, nella legge finale, che per questo non è idonea a sanarlo.

A ribadire la tendenza appena originata, l'anno successivo è stata emessa la sentenza 128 del 2008, "che a molti è sembrata la prova, definitiva e inconfutabile, di un ormai assodato cambio di atteggiamento della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d'urgenza"<sup>16</sup>.

Questa riguarda il d.l. n. 262 del 3 ottobre 2006 recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" convertito nella legge n. 286 del 24 novembre 2006. La norma censurata decretava l'esproprio del teatro Petruzzelli a vantaggio del Comune di Bari. Dopo il ricorso dei proprietari del teatro è stata posta e dichiarata ammissibile la questione di legittimità costituzionale, dunque

---

<sup>16</sup> R. Filippo, *Il decreto-legge tra requisiti di costituzionalità e prassi: l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale negli ultimi dieci anni*, in *Amministrazione in Cammino*, 2 maggio 2011. Disponibile in: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>

l'intervento della Corte. La sentenza ha riconosciuto che la norma sull'esproprio del teatro in questione pecca dei requisiti di necessità ed urgenza, in quanto la definizione della proprietà degli immobili del teatro non presenta estremi di carattere realmente emergenziale; inoltre, la Corte non ha individuato nella norma alcun nesso logico con titolo, preambolo, epigrafe e lavori preparatori del decreto-legge, in quanto non affine con l'intento dichiarato dal Governo di impiegare l'atto per favorire la ripresa dell'attività culturale. Ne consegue l'annullamento della legge stessa per illegittimità costituzionale dovuta a mancanza dei presupposti.

Per cogliere il punto innovativo della sentenza è necessario fare un passo indietro e specificare che il processo di sindacato di costituzionalità inerente alla sentenza 171/2007 è scaturito da una norma presente nella fonte originaria, il decreto-legge, mentre non sono state fatte menzioni di come intendere le norme frutto dell'emendazione delle Camere. L'incertezza sugli intenti della Corte poteva essere acuita, inoltre, dal precedentemente menzionato dibattito sulla legittimità dell'emendabilità, oltre che dalla tradizionale cautela in fatto di decretazione d'urgenza; altresì, il discorso sul venir meno dell'efficacia sanante e dell'occorrere del vizio *in procedendo* lasciavano intendere comunque il decreto-legge iniziale come principale responsabile del ragionamento innescato. Tuttavia, con la sentenza 121/2008 si è proseguito il percorso dell'anno precedente, dichiarando l'illegittimità di una legge di conversione per carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, questa volta, non rispetto a una norma del decreto originario, ma rispetto ad una introdotta con emendamento in sede di conversione (peraltro tramite una serie di manovre di dubbia correttezza, finalizzate ad aggirare il sindacato di costituzionalità, ma senza successo). Così facendo, la Corte ha continuato il processo di definizione di un "nuovo" argine in difesa dei presupposti costituzionali. In aggiunta, innovativa è l'implementazione da parte della Corte degli "indici estrinseci" come parametro di giudizio. In tal modo, al fine di comprendere le finalità del Governo nell'individuare e provvedere alle situazioni di emergenza, la Corte non si basa solo sul preambolo del decreto-legge, ma anche sulle dichiarazioni rilasciate nei lavori preparatori; va

da sé che queste diventano una risorsa fondamentale per giudicare l'aderenza delle norme ai presupposti di necessità ed urgenza.

### 2.3 La sentenza 22/2012 e il vizio di disomogeneità

È sicuramente notevole constatare quanto tempo si sia impiegato per dare l'adeguata emancipazione a requisiti costituzionali fondamentali per la decretazione d'urgenza. Era dal 1996, anno in cui giunse la sentenza che eliminò la dannosa prassi della reiterazione dei decreti-legge, che la Corte non reagiva con forza al perpetrare degli abusi. È altresì notevole, dall'altro lato, la fermezza con cui infine ha agito (per quanto non in maniera totalmente risolutiva, come si vedrà nel capitolo successivo) nel quadro delle sentenze 171/2007 e 128/2008, motivo per il quale la dottrina ha recepito con distinto stupore tali eventi.

Quattro anni più tardi, al presentarsi dell'opportunità, la Corte ha definitivamente completato la linea giurisprudenziale in difesa dei presupposti costituzionali, coprendo anche l'ultimo rimasto scoperto, l'omogeneità, tramite la sentenza 22 del 2012, altra ritenuta fondamentale per la materia.

La sentenza agisce nei confronti del d.l. n. 225 del 29 dicembre 2010 recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie" convertito nella legge n. 10 del 26 febbraio 2011, previ ricorsi delle Regioni Liguria e Basilicata.

Secondo la norma oggetto di giudizio, in caso di calamità naturali in grado di infliggere danni al territorio e, dunque, di imporre ingenti oneri per le riparazioni, la Regione, qualora il bilancio regionale non disponga di fondi adeguati, può aumentare le imposte alla cittadinanza nei limiti della legislazione vigente per coprire i costi, e se l'importo ancora non fosse abbastanza, il Governo è tenuto a sancire la "rilevanza nazionale" del caso e destinarvi risorse del Fondo nazionale di protezione civile. Dunque, è necessario il raggiungimento del limite massimo di imposte imponibili per ricevere aiuti dallo Stato, che, peraltro, andranno a coprire solo le eccedenze rispetto al limite tributario.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma in questione per una serie di violazioni di norme costituzionali, tra cui, violazione della riserva di legge in

materia tributaria (art. 23 Cost.), lesione dell'autonomia statutaria regionale (art. 123 Cost.), irragionevole aggravio per le popolazioni dei territori colpiti dall'evento calamitoso, con inadempimento al dovere di solidarietà (art. 2 Cost.), e, infine, violazione dell'art. 77, c. 2, Cost., in riferimento al vizio di eterogeneità, attuale oggetto di trattazione.

Il fattore che determina l'eterogeneità è il fatto che la norma in questione è estranea alla funzione di proroga del decreto-legge, come indicato nel titolo ed espresso nelle altre disposizioni non censurate. La Corte stessa riconosce il decreto in oggetto come appartenente alla categoria "milleproroghe", propri di funzioni e finalità ben precise, con cui, tuttavia, la norma in giudizio non ha affinità. Anzi, essa assume una funzione completamente diversa, ovvero quella di disciplinare "a regime" una materia, dunque nelle sue fondamenta strutturali.

Successivamente, la Corte non solo ribadisce ciò che aveva specificato nelle sentenze precedentemente analizzate, ovvero che, laddove non siano presenti casi emergenziali, va esercitato il normale potere di iniziativa legislativa, ma continua affermando che "Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati". Quest'ultima asserzione è importante poiché sottolinea un aspetto necessario, per quanto deducibile, ovvero quello per cui, se anche si riconosce il carattere di necessità ed urgenza delle norme eterogenee, queste sono comunque ritenute viziate, e dunque non è questione di appartenere ad una sbagliata tipologia di iter, bensì alla stessa (quella che pertiene alla decretazione d'urgenza), ma di figurare in un *altro* atto con un diverso titolo e scopo di fondo, con cui le suddette norme hanno una reale correlazione. Il motivo che fa permanere i vizi è l'evasione dalla "ratio unitaria" che, da quanto si evince dal testo della sentenza, è il fattore principale che assicura il rispetto dell'omogeneità. Col termine ci si riferisce alla coerenza di fondo che lega tutto il testo, il nucleo attorno al quale deve gravitare l'insieme delle norme dell'atto. Se si individuano "profili autonomi" di necessità ed urgenza, significa che è dovuta la redazione di un atto differente, guidato da una "ratio" a sé.

Difatti, si può razionalmente affermare, e pure la Corte lo lascia intendere, che il criterio di omogeneità è tutt'altro che scontato da giudicare, se non si vuole accettare una valutazione superficiale o poco saggia, in particolare quando si affrontano materie complesse e multidisciplinari (motivo per il quale i sopracitati maxiemendamenti sono in tal modo fonte di inquietudine).

Effettivamente, non si può ridurre il concetto ad una singola dimensione di comunanza; differentemente, si incorrerebbe nel rischio di costringere troppo il campo d'azione dell'atto, con conseguenze concrete sulla situazione di emergenza. Secondo una minoritaria corrente della dottrina, il Parlamento, in sede di conversione, dovrebbe potersi slegare dal rispetto dei presupposti per poter imbracciare il pieno esercizio della funzione legislativa; in altre parole, "è dunque libero non solo di emendare nei contenuti il decreto legge, ma non incontra neppure i limiti di straordinaria necessità ed urgenza"<sup>17</sup>. Tuttavia, ad emergere è stata invece la seconda interpretazione, che considera l'unitarietà degli atti di decreto-legge e legge di conversione, con conseguente necessità di rispettare universalmente i requisiti posti dalla Costituzione, specificati nella legge 400/1988 e confermati nei regolamenti parlamentari. Nel caso dell'omogeneità è stato dunque ritenuto di dover affrontare la "sfida" sulla sua interpretazione.

Stando alla categorizzazione posta da S. Barbareschi<sup>18</sup>, il concetto di omogeneità assume tre possibili accezioni: l'omogeneità *soggettiva*, quella che interessa la competenza ministeriale specifica nella data materia, l'omogeneità *oggettiva*, che contempla la materia nella sua unitarietà, e l'omogeneità *teleologica*, che indica la comunanza nello scopo finale dell'atto.

L'autore continua affermando che la prima è già di per sé inopportuna da calcolare, vista la natura multidisciplinare che gli atti tendono sempre di più ad assumere. Mentre le due restanti rimangono i reali fattori di giudizio. Riguardo all'omogeneità oggettiva, si controlla che il contenuto non fuoriesca dal perimetro della materia definita; come visto nella sentenza 171/2007, la norma eterogenea

---

<sup>17</sup> C. Bertolino, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 25 settembre 2012. Disponibile in: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/>

<sup>18</sup> S. Barbareschi, *Disomogeneità della legge di conversione e potere di rinvio del Presidente della Repubblica. Prime riflessioni a partire da alcuni recenti episodi*, in *Federalismi*, 14 giugno 2023. Disponibile in: <https://www.federalismi.it/>



censurata sfociava nella materia elettorale, nonostante il decreto vertesse sull'ambito degli enti locali.

Mentre sull'omogeneità teleologica si deve valutare che le norme contribuiscano in maniera chiara e logica alla finalità dell'atto. Va fatto presente che tale nesso non è sempre evidente per via della complessità delle materie trattate, anche nonostante la sua specificazione nel preambolo; ma per ovviare a queste ambiguità entrano in gioco, come precedentemente indicato, le dichiarazioni degli attori del Governo durante i lavori preparatori, per l'appunto, importante elemento di giudizio. In questo caso, si ricorda l'esempio della sentenza 128/2008, in cui non si chiariva come la definizione della proprietà di un immobile fosse correlata alla celere ripresa dell'attività culturale. Infine, a testimoniare la vaghezza del giudizio di omogeneità, tanto rispetto alle categorie appena citate quanto in generale, l'esempio della sentenza 22/2012, in cui è stata introdotta una disciplina "a regime", è difficilmente attribuibile in maniera diretta ad uno dei tipi, ma rimane ragionevole la natura viziata della norma.

Così, queste chiavi di lettura formano la "ratio unitaria" che deve guidare la definizione degli atti di decretazione d'urgenza, caratterizzando una trasversale correlazione tra tutti gli elementi.

Come si vedrà nel capitolo successivo, i provvedimenti in esame, per quanto audaci e capaci di stravolgere lo status quo, non si sono rivelati infine la medicina definitiva contro gli abusi.

### 3. Gli sviluppi dell'anno 2022: la prassi della promulgazione dissenziente

Dunque, si può dire che la decretazione d'urgenza sia già da tempo in un processo di evoluzione, che abbia già una sua storia ancora non conclusa. A partire dalle origini, parecchie sono le sfaccettature che si sono rivelate e molteplici i modi in cui è stata sfruttata, soggetti essi stessi a mutamenti di pari passo ai cambiamenti sociali e giurisprudenziali. Di questo non c'è di cui sorprendersi, in quanto si tratta di uno strumento atipico, "derogante" alle consuete prerogative, o, come precedentemente definito nel corso del testo, *deviante* dalle normali logiche.

Negli anni si è sempre cercato di intendere lo strumento della decretazione d'urgenza in modo da garantire la sintesi tra la concreta applicabilità, agilità ed efficienza delle misure messe in gioco e la giusta interpretazione costituzionale, capace di rispettare nella maggior misura possibile i principi del nostro ordinamento, senza ledere la forma di governo e la democrazia stessa. Con la complicità dei metodi controversi adoperati dagli attori politici e della cautela, a volte ritenibile titubanza, degli organi di garanzia, si sono riscontrati vari estremi patologici nell'intero complesso, che, tuttavia, hanno anche trovato gradualmente delle cure.

Nonostante il lungo percorso di perfezionamento, le numerose pronunce della Corte e del Presidente della Repubblica e il crescendo dell'influenza del sindacato di costituzionalità (nonché la sua stessa "evoluzione"), non si può negare che la strada che si percorre ai giorni nostri sia ancora accidentata.

Tanto gli stessi comportamenti poco virtuosi quanto la complessità del nostro presente portano alla reiterazione dei vizi intrinseci nei testi e alle controverse pratiche parallele (come l'abuso della questione di fiducia) che preoccupano la dottrina.

La sfida delle istituzioni, dunque, si rinnova. Serve perseverare nel far fronte, passo dopo passo, alle criticità che emergono col tempo, siano queste generate da difetti alla radice o sopravvenute coi cambiamenti sistemici.

In questo capitolo, oltre a definire il punto della situazione del presente attuale, si analizzerà una prassi negativa che si è intensificata negli anni recenti e che ancora

non ha trovato un farmaco, colpevole di costringere il Presidente della Repubblica a dover scegliere un “male minore”: la promulgazione dissenziente. Questa è importante in quanto sta all’origine della discussione sull’ipotesi di promulgazione parziale, che impegnerà il successivo, nonché ultimo, capitolo.

### 3.1 L’attuale condizione della decretazione d’urgenza

In seguito alle incoraggianti sentenze precedentemente analizzate, si poteva pensare con coraggio ad un reale cambio di passo contro gli abusi, quantomeno sul livello dei vizi di contenuto. L’evidenza dimostra, tuttavia, che il cambiamento non è stato così drastico come da aspettativa; tra la fine degli anni ’10 e l’inizio degli anni ’20 del duemila, numerose sono state le puntualizzazioni degli organi di garanzia a segnalare i medesimi problemi, con particolare riferimento al vizio di eterogeneità. Ciò che interessa è il fatto che dalla sentenza 22/2012 i decreti omnibus sono rimasti una pratica frequente, ma non si sono verificate altre notabili azioni censuranti da parte della Corte in materia in grado di correggere le tendenze negative.

Si parla ancora di cautela, e vale la pena soffermarsi sull’argomento. Per farlo serve tornare indietro alla sentenza 171/2007, dove la Corte si dedica a sottolineare le diverse prerogative degli attori politici in fatto di decreto-legge e legge di conversione. Il primo è prerogativa del Governo e, per sua natura, risulta in norme che devono essere necessariamente elastiche, non costringibili in rigidi compartimenti; questo per via della straordinarietà della circostanza di emergenza, causabile da molteplici fattori diversi e capace di giustificare l’emanazione di norme nell’immediato. Come visto, i confini tra norme particolarmente elastiche e i limiti imposti dai requisiti di necessità, urgenza e omogeneità si fanno sottili e sfumati; sostanzialmente, se si dovesse interpretare in maniera stretta e severa il controllo, “cercando il pelo nell’uovo”, in qualsiasi testo sarebbero presenti vizi, aprendo a numerosi controlli di costituzionalità con esito negativo, da un lato, o, dall’altro, a numerose situazioni in cui si deve lasciar correre la trasgressione per fini pratici, entrambi casi non desiderabili.

Per questo motivo, la Corte ha tenuto a specificare che i vizi, per essere passibili di censura, devono essere *evidenti*. Ciò è importante ai fini di un non troppo pressante sindacato di costituzionalità, così da non compromettere l'efficacia dei testi e poter provvedere alle situazioni che lo richiedono; al contempo, col presente parametro, la Corte scongiura la possibilità che un controllo eccessivamente minuzioso con esito negativo vada a ledere il margine di discrezionalità di Governo e Parlamento, dunque, evitando che la stessa propria azione risulti in un'illegittima ingerenza politica. Tale criterio si può definire ragionevole da parte della Corte stessa, che prende consapevolezza dei rischi legati a un sindacato troppo stringente. Al contempo, il fattore dell'evidenza è un termine vago a livello interpretativo; esso può fungere da giustificazione per il sorvolare dei vizi di contenuto non abbastanza *evidenti* da essere presi in esame, tornando in questo modo al discorso della cautela, o resistenza, nel promulgare o censurare i testi delle leggi di conversione.

A rafforzare questo quadro vi è la multidisciplinarietà dei testi, come capita nella maggior parte dei casi e in tendenza crescente, data dalla complessità delle problematiche da affrontare e dalla pratica dei maxi emendamenti. Di suo, il controllo dei requisiti non è una pratica immediata dal punto di vista logico, e, peraltro, è tanto più complessa quanto più il testo è multidisciplinare. In tal caso, come visto nel capitolo precedente, la verifica di omogeneità si scompone in più fattori, ma ciò non è abbastanza per rendere più semplice il processo di riconoscimento. Questi sono tra i motivi per cui si riscontra una distinta difficoltà di controllo da parte degli organi di garanzia, che dunque, tendono ad andare oltre senza conseguenze.

In relazione a ciò, per quanto non si possa definire l'unica causa, nei tempi recenti si sta verificando una vera e propria crisi della legislazione. Molti autori riconoscono un'impennata nella frequenza di utilizzo dei decreti-legge, con un picco nell'attuale legislatura che, addirittura, arriva a sfruttarli per quasi la metà delle leggi prodotte. Secondo i dati riportati, dall'inizio del suo mandato fino a gennaio 2024 (data a cui risale l'ultimo dato), dunque per un totale di 15 mesi, l'attuale Governo Meloni ha prodotto ben 55 decreti-legge<sup>19</sup>. Per fare alcuni

---

<sup>19</sup> Senato della Repubblica, [https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Attsen/00023006\\_iniz.htm#](https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Attsen/00023006_iniz.htm#)

paragoni con la legislatura precedente, il Governo Conte I (circa 15 mesi) ha prodotto 26 decreti-legge, il Governo Conte II (circa 17 mesi) ne ha prodotti 54 e il Governo Draghi (circa 20 mesi) ne ha prodotti 62<sup>20</sup>. Considerando le brevi durate, si può dire che il numero di decreti-legge emanati sia certamente alto, per quanto sia necessario specificare che dal Governo Conte II in poi, e tutt'ora in corso, è iniziato un periodo in cui si sono susseguite diverse crisi internazionali con effetti interni (si parla in particolare della pandemia covid-19 e delle guerre in Ucraina e in Palestina) in grado di spingere i Governi a prendere provvedimenti speciali, in parte tramite decreti-legge.

È altresì doveroso soffermarsi sull'aspetto delle questioni di fiducia: stando ai dati, l'attuale Governo ha posto ben 16 questioni di fiducia su maxi emendamenti da esso proposti in disegni di legge di conversione, forzandone l'approvazione senza modifiche né articoli aggiuntivi<sup>21</sup>. Quest'ultimo dato fa capire che l'aumento non è dovuto solamente alla crescita delle situazioni di emergenza, ma anche a causa di una vera e propria tendenza a legiferare in tal modo, sfruttando una corsia preferenziale. Se, da un lato, si può parlare di abuso, dall'altro si deve riconoscere che la tendenza è spinta anche da fattori differenti. In primo luogo, il presentarsi di diverse crisi internazionali e l'acuirsi di problematiche già esistenti, il tutto peggiorato dalla situazione già complicata del paese dal punto di vista economico. In seconda istanza, il presentarsi di una crisi di parlamento da un punto di vista politologico, in grado di instillare una forma di incapacità, o comunque sconvenienza, riguardo alla legiferazione ordinaria. Un argomento del genere merita una trattazione completamente diversa in un'altra sede, ma qui ci si può limitare ad osservare che elementi quali la frammentazione politica e l'alta conflittualità che pervadono il panorama attuale tendono sempre di più ad affievolire le capacità del Parlamento di produrre leggi in maniera rapida ed efficace. Ciò porta ad accumulare i problemi maggiori, che col tempo diventano urgenti e, dunque, idonei a essere normati tramite decretazione d'urgenza; se poi si aggiungono le criticità sopravvenute dalle crisi internazionali e il fatto che tali

---

<sup>20</sup> Camera dei deputati servizio studi, La produzione normativa: cifre e caratteristiche, 28 settembre 2022, [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105144.pdf?\\_1672135661021](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105144.pdf?_1672135661021)

<sup>21</sup> Camera dei deputati, <https://www.camera.it/leg19/557?fiducia=15>

decreti sono spesso, e dolosamente, di dubbia legittimità, si comprende quanto sia grave la situazione. Tutto questo va a discapito della salute della vita parlamentare, soggetta ad una sorta di graduale metamorfosi per cui una fetta sempre maggiore di attività destinate all'ordinario dibattito sono sostituite da iter abbreviati e frettolosi, peraltro, influenzati dal deterrente della decadenza e dalle imposizioni esercitate tramite questione di fiducia.

### 3.2 La lettera del Presidente della Repubblica e la promulgazione dissenziente

Ad alimentare la crisi della decretazione d'urgenza, come precedentemente menzionato, si è intensificata una prassi singolare a suo modo, la promulgazione dissenziente. La stessa denominazione è abbastanza eloquente, e indica la prassi per cui il Presidente della Repubblica promulga una legge pur riscontrando in essa profili di illegittimità, che sono notificati tramite le sue dichiarazioni.

In altre parole, la legge è promulgata con la manifesta consapevolezza che il Capo dello Stato non è sostanzialmente d'accordo, avendo individuato estremi incostituzionali, ma, viste le circostanze complicate, decide ugualmente di farlo. Si tratta della scelta del "male minore", in quanto si preferisce dare efficacia a un testo che non è integralmente legittimo rispetto al determinare la decadenza di un decreto-legge. La scelta è frutto di una riflessione profonda. Da un lato, un testo proprio di difetti è viziato e tecnicamente incompatibile, dunque promulgarlo volontariamente, a maggior ragione manifestandone la consapevolezza, significa trasportare direttamente un agente patogeno con le proprie mani all'interno dell'ordinamento; tale è una prassi che si può definire lesiva per l'autorità dello stesso ordine costituzionale, che perde credibilità, così come dello stato di diritti e della forma di governo. Tuttavia, lo scenario opposto consiste nella decadenza del decreto-legge in questione, con tutti gli effetti negativi che sono stati più volte trattati in questo testo, in tal caso ritenuti maggiormente pregiudizievoli nei confronti della cittadinanza, trattandosi di misure speciali finalizzate a risolvere situazioni di emergenza. Così il Presidente della Repubblica compie la ponderata scelta di sacrificare il primo, scongiurando le complicità della decadenza ma, al

contempo, alimentando l'incidenza di una situazione patologica dal punto di vista ordinamentale.

A dimostrazione del fatto che i tempi recenti risultano particolarmente critici, tale prassi è stata reiterata dal Presidente Mattarella, senza contare la più recente, nonché oggetto di analisi, lettera del 23 febbraio 2023, per altre quattro volte negli ultimi sei anni in riferimento a leggi di conversione, precisamente nei comunicati del 24 luglio 2018, 8 agosto 2019, 11 settembre 2020 e 23 luglio 2021<sup>22</sup>. Lo stesso autore che riferisce le date, S. Curreri, continua considerando che le promulgazioni dissenzienti stanno aumentando a discapito dei rinvii presidenziali dei testi alle Camere, invece, in calo drastico.

Alla luce di ciò si ha la conferma che le storiche sentenze trattate non abbiano sortito i risultati sperati (per quanto, comunque, meritevoli di aver messo in luce tali vizi), anzi, si può dire che la Corte non abbia continuato a esercitare a pieno la linea giurisprudenziale innovativa che aveva introdotto.

In ogni caso, il Presidente Mattarella si è espresso con particolare nettezza nel comunicato del 23 febbraio 2023, in riferimento alla conversione del DL n. 198 del 29 dicembre 2022<sup>23</sup>, motivo per cui è interessante soffermarvisi per una breve analisi.

Primariamente, specifica come il decreto in questione rispecchi gli stessi vizi individuati nella sentenza 22/2012, essendo anch'esso della tipologia "milleproroghe". Con una diversa consapevolezza, dovuta al passare di diversi anni da allora, riconosce come i decreti di tale tipologia siano divenuti assai frequenti, "con cadenza ormai annuale", e, per natura, vari ed eterogenei nelle materie trattate; questi, in tal caso, devono comunque attenersi alla ratio unitaria nell'assolvere alla situazione urgente, ovvero prorogare termini la cui scadenza risulterebbe un danno per la cittadinanza. L'accento è dunque posto sul requisito dell'omogeneità vagante delle disposizioni, in particolare sugli interventi posti a disciplinare "a regime", di per sé non attinenti ai fini di proroga; cita anche il

---

<sup>22</sup> S. Curreri, Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi, in *laCostituzione.info*, 8 marzo 2023. Disponibile in <https://www.lacostituzione.info/>

<sup>23</sup> Lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti della Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198, Roma, 24 febbraio 2023

principio per cui non basti evocare una materia nel preambolo per poter introdurre qualsivoglia norma al riguardo e farla passare come coerente alla ratio unitaria, altrimenti “si trasformano in decreti-legge omnibus, del tutto disomogenei, vale a dire in meri contenitori dei più disparati interventi normativi”.

Sostanzialmente, si tratta degli elementi fondamentali esposti dieci anni prima.

Osserva successivamente quanto sia necessario, al fine di tornare ad una situazione sana, “il recupero di un’adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo”, inteso come una più saggia gestione preliminare dei disegni di legge di propria iniziativa da presentare alle Camere, e la “corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l’approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria”, inteso come il comportamento non oppositivo, bensì collaborativo, nel produrre leggi ordinarie con ritmi adeguati, al fine di non creare ingorghi nell’agenda parlamentare.

Un tal modo di agire, per quanto formulato nella lettera in maniera semplice e telegrafico, potrebbe regolarizzare il flusso dell’attività legislativa, consentendo di provvedere alle misure necessarie prima che diventino urgenti, dunque limitando l’utilizzo dei decreti-legge e tornando a livelli normali di dibattito parlamentare.

Nel caso corrente del decreto in questione, tuttavia, si presentano chiare criticità che riguardano il contenuto stesso. In primo luogo, come citato, le norme impongono un disciplinamento “a regime”, in disaccordo con la ratio unitaria dell’atto. In secondo luogo, le proroghe disposte riguardano un ambito la cui situazione attuale è difforme dalle normative europee, ovvero l’ambito delle concessioni demaniali; il Presidente ha individuato il conflitto delle norme del disegno di legge di conversione con l’ordinamento dell’Unione Europea, nonché con le sentenze nn. 17 e 18 dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, chiamate a esprimersi in materia mesi prima. Infine, è anche stato rilevato che il primo articolo non reca sufficiente copertura finanziaria.

Nella parte conclusiva, tuttavia, il Presidente riconosce quanto il rinvio del disegno di legge sarebbe critico; a pochi giorni dalla scadenza, ciò provocherebbe inevitabilmente la decadenza dell’intero atto. Per questo motivo, la decisione è quella di promulgare la legge di conversione, nonostante la consapevolezza



indicata per cui i conflitti giuridici insiti nella legge “accrescono l’incertezza del quadro normativo”, oltre che degli altri vizi contenutistici.

Ancora una volta l’effetto psicologico della decadenza ha prodotto una situazione controversa a discapito della salute costituzionale. Il termine “promulgazione dissenziente” risulta quasi un ossimoro, considerando il ruolo di garanzia in capo al Presidente della Repubblica, che, nonostante ciò, era necessaria per evitare una situazione ancora più spiacevole e problematica da un punto di vista concreto. Ciò non toglie che le recenti tendenze sulla quantità di decreti-legge emanati, questioni di fiducia poste e promulgazioni dissenzienti (dovute alla frequente portata di vizi presenti) fanno preoccupare sul futuro, rendendo, inoltre, difficile da immaginare l’”inversione di tendenza” che il Presidente Mattarella caldeggiava nella lettera.

### 3.3 Prima della promulgazione parziale

Per far fronte all’ennesima distorsione, la dottrina ha ideato, sulla base di riferimenti passati, l’ipotesi di un mezzo che rendesse possibile la promulgazione parziale dei testi di legge. Tramite esso sarebbe possibile per il Capo dello Stato rinviare alle Camere solo le norme in cui si riscontrano vizi, e promulgare il resto dell’atto; così facendo si avrebbe l’opportunità di sottrarre alla decadenza i decreti-legge considerati in larga parte legittimi. Le strade possibili sono diverse e saranno trattate nel capitolo successivo.

Prima di compiere questo passo, va segnalato come diversi autori abbiano suggerito possibili strade per, quantomeno, tamponare gli effetti negativi dell’attuale convergere di prassi e situazioni negative.

Secondo i riferimenti forniti da M. Panebianco<sup>24</sup>, una delle idee sarebbe quella di riprendere una norma della riforma costituzionale del 2016, proposta dal Governo Renzi ma bocciata nel referendum dello stesso anno, secondo cui il rinvio alle Camere di una legge di conversione porrebbe una proroga di trenta giorni al

---

<sup>24</sup> M. Panebianco, *Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198*, in *Consulta Online*, n. 1/2023, 4 aprile 2023. Disponibile in <https://giurcost.org/>

termine di decadenza, così permettendo ai tempi fisiologici di riesamina del testo e riproposizione di svolgersi. Considerando il tema della scadenza da un'altra prospettiva, secondo una minoritaria parte della dottrina, bisogna interpretare i sessanta giorni come termine entro il quale il Parlamento approva il disegno di legge costituzionale, non entro il quale esso è promulgato; secondo questa visione, l'approvazione del testo finale da parte delle Camere metterebbe in salvo l'atto dalla decadenza, mentre l'atto della promulgazione funzionerebbe come una sorta di ratifica. Altre opportunità riguardano una maggiore presenza del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere *durante* gli iter. Il Capo dello Stato potrebbe intervenire ancor prima dell'emanazione del decreto-legge, essendo gli eventuali vizi già ravvisabili nel testo, così da chiederne modifiche prima della sua efficacia. Invece i Presidenti delle Camere potrebbero vigilare su aspetti quali l'omogeneità degli emendamenti proposti (aspetto normato anche tramite i regolamenti parlamentari), o limitare il fenomeno del "monocameralismo alternato" (ovvero il precedentemente citato caso in cui la prima camera a cui spetta l'analisi del disegno di legge "consuma" la maggioranza dei sessanta giorni a discapito della seconda), ad esempio, imponendo un tempo massimo di trenta giorni per ognuna.

L'autore ci tiene tuttavia a specificare che tali misure non sono risolutive di tutte le criticità, e, sull'onda delle parole del Presidente Mattarella, è necessaria una "più matura accettazione di una funzione legislativa parlamentare risultato di un dialogo istituzionale chiaro".

In tal senso, ancora una volta, si può essere d'accordo sul fatto che parte di queste criticità siano dovute ad uno stato di devianza dell'ordine e degli attori politici. Nonostante le difficoltà che sopravvengono nei tempi recenti, la responsabilità principale sta nel doloso abuso delle procedure e nella forzatura viziosa del contenuto, così come negli squilibri dei ritmi legislativi, nel difficile dialogo tra poteri e in una generale difficoltà di programmazione.

Seguendo la cinica visione per cui un cambiamento di tendenza in direzione di una maggiore limpidezza non avverrà spontaneamente, parte della dottrina ragiona su un metodo che permetta di conferire al Presidente della Repubblica uno strumento per difendere l'ordinamento sia dai danni dell'abuso della decretazione

d'urgenza che dai danni della decadenza, ovvero la sopracitata promulgazione parziale. Trattandosi di una possibilità totalmente avulsa rispetto alla tradizione costituzionale e col potenziale di cambiare di molto le prerogative del Capo dello Stato, i teorici sono nel corso di attente riflessioni al riguardo, che già vedono diverse posizioni.

#### 4. L'ipotesi della promulgazione parziale: tre punti di vista a confronto

I mutamenti socio-istituzionali e l'evoluzione dell'intera dinamica della decretazione d'urgenza hanno portato a un nuovo possibile arco, scaturito dal contesto di due fronti fondamentali i cui elementi interagiscono e convergono in una relazione stretta.

Da un lato vi è l'attuale condizione giurisprudenziale. Le tendenze interpretative della Corte, talvolta innovative e severe nell'affrontare gli abusi e talvolta frenate dal prendere decisioni drastiche, creano un sindacato ponderante e cauto, ma percepibile, in linea di massima e in certe misure, come permissivo; insieme a ciò, sulla stessa lunghezza d'onda, il recente *modus operandi* del Capo dello Stato, volto a preferire, tramite le frequenti promulgazioni dissenzienti, la salvaguardia della cittadinanza dai danni della decadenza dei decreti-legge rispetto alla limpidezza costituzionale. Dall'altro fronte si trovano altri due elementi fondamentali. Gli attori politici che si rivelano inefficaci nel costituire una macchina legislativa funzionale, motivo che determina lo spasmodico ricorso alla decretazione d'urgenza, che, peraltro, è spesso adoperato, presumibilmente, in maniera impropria, per perseguire scopi meramente politici, lesiva della Costituzione e della forma di governo; il tutto sensibilmente peggiorato dalle crisi del nostro tempo, straordinariamente incisive e prioritarie, in grado, a loro volta, di aumentare la necessità di misure d'urgenza, così come di mettere pressione all'intero sistema politico, a cui sono richieste performance addirittura maggiori del normale. L'attuale condizione, da un lato le crisi recenti e dall'altro il poco virtuosismo istituzionale degli attori politici, sta tendendo l'elastico fino ad avvicinarsi pericolosamente al punto di rottura. Per questo motivo gli organi di garanzia si trovano costretti e fare il possibile per mantenere integro il sistema, anche accettando macchie scure nella limpidezza costituzionale delle norme di legge che sono prodotte.

Ma, dall'altro lato, la dottrina si interroga su quali soluzioni si possono intraprendere per migliorare la situazione, conciliando il rispetto dell'ordinamento e la sostenibilità concreta e materiale delle misure. La nuova ipotesi per risolvere

il rischio di decadenza è la promulgazione parziale. In questo capitolo si analizzerà il tema partendo dall'unico caso in cui ne è stata messa in atto una forma simile, la prassi della Regione Sicilia, per poi passare al dibattito dottrinale che si divide in tre vie principali: la posizione a sfavore dell'ipotesi e le posizioni a favore, che a loro volta si dividono tra la revisione costituzionale dell'art. 74 Cost. e la diversa interpretazione dello stesso a Costituzione invariata.

#### 4.1 La promulgazione parziale e la prassi della Regione Sicilia

Se la promulgazione nel senso classico consiste nell'esercizio del potere del Presidente della Repubblica di promulgare i disegni di legge approvati dalle Camere, la promulgazione parziale consiste nel promulgarne solo una parte, posto che il testo sia applicabile e funzionante anche senza le disposizioni eliminate. Secondo la medesima logica, si parla di rinvio parziale per le norme che non passano il controllo di legittimità del Capo dello Stato, le quali vengono rinviate alle Camere per essere riesaminate. Dunque, in questi casi, entrerebbero in vigore leggi incomplete, per quanto autonomamente funzionali, a cui sono state rinviate solo le singole disposizioni incompatibili al controllo costituzionale, in attesa che queste siano riapprovate ed eventualmente promulgate in un secondo momento.

La novità, come facilmente intuibile, sta nell'implementazione della natura *parziale* degli atti di promulgazione e rinvio, i quali sono sempre stati concepiti, dall'origine della vita costituzionale, come unitari. Come si vedrà più avanti nel testo, anche una parte sostanziosa della dottrina sostiene quanto l'unitarietà e l'inscindibilità dei testi di legge fosse l'originale concezione dell'Assemblea Costituente, dal momento che nella sintassi tipica della carta costituzionale i casi in cui si considera la "scissione" di un testo di legge sono sempre indicati con adeguate specificazioni. Per questo motivo, in dottrina c'è chi caldeggia una revisione costituzionale che vada ad inserire la componente di parzialità e chi, in disaccordo con la tesi di cui sopra, sostiene quanto questa sia già attuabile tramite un cambio di rotta interpretativa.

Ciò che interessa in questa fase introduttiva è che tale ipotesi sia stata partorita proprio nel quadro delle riflessioni sulla decretazione d'urgenza, e dunque si tratta

di una misura finalizzata a fronteggiare i problemi che sono stati descritti in fatto di promulgazione delle leggi di conversione. Difatti, il potere di promulgazione parziale fornirebbe al Presidente della Repubblica uno strumento per conciliare legalità costituzionale e messa in atto delle misure d'urgenza, scongiurando la scadenza del termine. La legge di conversione, nell'eventualità (come si è visto, molto frequente) di riscontro di vizi, sarebbe promulgata parzialmente, rispettando così il vincolo temporale, e salvata dalla decadenza, posto che sia autonoma; le norme viziate, invece, sarebbero rinviate per un nuovo esame ed aggiunte in un secondo momento, non essendo più suscettibili a loro volta alla decadenza.

Concettualmente, l'ipotesi si sposa perfettamente al contesto della decretazione d'urgenza, essendo in potenza capace di colmare gli aspetti più vulnerabili che, allo stato attuale, generano le molteplici criticità indicate nei capitoli precedenti. Tuttavia, in dottrina sono presenti diverse posizioni di scetticismo sulla legittimità e sull'opportunità di questa ipotesi; inoltre, certamente, sarebbe necessaria una ragionata normazione di dettaglio nel caso dovesse realizzarsi, per definire casi e limiti di un eventuale potere di promulgazione parziale.

Per avviare il ragionamento è interessante soffermarsi sulla prassi della Regione Sicilia, unico caso esistito di promulgazione parziale, seppur con modalità e organi coinvolti molto diversi da quelli in esame, trattandosi di un governo regionale, peraltro a statuto speciale.

Tale pratica si basa sulla peculiare procedura di controllo delle leggi della Regione Sicilia, normata agli articoli 28 e 29 dello Statuto. Secondo il procedimento, le leggi dell'Assemblea regionale passano per l'approvazione del Commissario di Stato, che può, se necessario, impugnarle dinnanzi all'Alta Corte che ne valuta la legittimità rispetto allo statuto (per l'appunto, si tratta di organi *sui generis* dell'amministrazione regionale siciliana); se al Presidente della Regione non arriva la copia dell'impugnazione o la sentenza di annullamento, esso può promulgare la legge. Tuttavia, secondo la prassi formatasi, il Presidente di regione può attuare una promulgazione parziale della legge, escludendo le norme non impugnate, con la Corte che dichiara cessata la materia del contendere sulle norme rinviate. Si tratta effettivamente di un caso in cui il Presidente estende di molto i suoi poteri, invadendo la sfera del potere legislativo, ovvero

l'Assemblea regionale, che si vede ritagliare "a piacimento" una legge da essa prodotta. Tale prassi fu smantellata seguendo due passi distinti: il primo in pendenza della sentenza 205 del 1996, con cui si determinava l'abrogazione delle norme soggette a rinvio parziale (dunque rimuovendo la possibilità di promulgarle in un secondo momento), e il secondo con la sentenza 255/2014, con la cessazione della facoltà di controllo da parte del Commissario e dunque la fine della particolare prassi. In quest'ultima sentenza la motivazione è che la particolare procedura di controllo della Regione Sicilia è ritenuta meno autonomista dell'art. 127 Cost., dunque alla Regione devono essere estese le norme del Titolo V della Costituzione (ex art. 10 della legge cost. n. 3/2001). Tuttavia, nel commentare la sentenza, Emanuele Rossi mette in luce un aspetto importante, ovvero che "l'oggettività del giudizio di costituzionalità richiederebbe qualche sforzo in più per argomentare un cambiamento così netto di giurisprudenza. Magari facendo ricorso, come si diceva sopra, alla prassi che tale sistema ha consentito di instaurare"<sup>25</sup>. Difatti, la Corte non ha menzionato la prassi della promulgazione parziale per emettere il suo giudizio, lasciando un vuoto effettivo su come potrebbe considerare il tema in futuro.

Certamente, in un contesto profondamente diverso tale prassi si è rivelata più che altro lesiva della ripartizione dei poteri, andando a gonfiare impropriamente le possibilità del potere esecutivo, a discapito del legislativo. Tuttavia, cambiando la conformazione dei fattori, non bisogna escludere che quest'esperienza possa portare a riflettere sullo strumento in maniera fluida, così da poterlo adattare in base alle necessità del presente e agli organi adeguati, e per questo ragionare ad una promulgazione parziale che sia sostenibile ed applicabile all'interno dell'ordinamento, nel rispetto dei principi democratici e della forma di governo.

#### 4.2 Il dibattito dottrinale in tre vie

Sul tema, come visto, sono state fatte molteplici considerazioni sul come risolvere o tamponare vizi e abusi. Riassumendo dal capitolo precedente, alla base sta la

---

<sup>25</sup> E. Rossi, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 12/2014. Disponibile in: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>

necessità di una maggiore armonia nella macchina legislativa, come statuito dal Presidente della Repubblica nella lettera, in grado di portare regolarità di programmazione e produzione di leggi ordinarie, per non ricorrere troppo spesso alla decretazione d'urgenza, nonché del mero maggior rispetto dei presupposti, qualora essa sia necessaria. Secondariamente, si trovano soluzioni a costituzione invariata, come la maggior presenza del Capo dello Stato e dei Presidenti delle Camere durante gli iter delle leggi di conversione, al fine di vigilare, soprattutto, sul processo di emendazione, redarguendo le forze parlamentari in caso di emendamenti eterogenei; altre soluzioni richiedono revisione costituzionale, per esempio, al fine di estendere il termine di decadenza in caso di rinvio della legge di conversione. Proposte di questo tipo sono numerose e di varia natura, ma ciò per cui la dottrina si è animata in maggior misura è l'ipotesi di promulgazione parziale. Come precedentemente affermato, tale sarebbe una facoltà in grado di cambiare profondamente l'assetto dei poteri del Capo dello Stato, e avrebbe una notevole incisività potenziale sull'output legislativo. Certamente, l'obiettivo più vicino e immediato di questa ipotesi è quello di poter convertire la grande portata di decreti-legge che la situazione (per via del periodo storico) tende ad emettere pur garantendo una forma di rispetto dei presupposti costituzionali, nonostante i frequenti vizi presenti nei testi.

La larga trattazione della dottrina su questo argomento va a sottolineare punti a favore e a sfavore, considerazioni, riflessioni e dubbi di ogni tipo, ma, in generale, il tutto si condensa in tre posizioni definite, una a sfavore e due a favore, di cui una a costituzione invariata e una tramite revisione costituzionale.

La prima che vale la pena di analizzare è quella probabilmente meno appoggiata, e consiste nell'asserire che la promulgazione parziale sia una possibilità già percorribile senza bisogno di modificare la carta costituzionale, tramite un'interpretazione dell'art. 74 Cost. differente da quella tradizionale.

Più precisamente, si agisce sulla formulazione letterale dell'art. 74, nella parte in cui il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, "chiedere una nuova deliberazione". Il verbo è vago sulla specificità dell'oggetto che è richiesto; chiaramente, intende il testo di legge rinviato che deve essere nuovamente esaminato ed approvato dalle Camere, ma non è abbastanza preciso da definire se



si riferisce al testo nella sua unitarietà o anche soltanto ad una parte. Se fosse strettamente inteso come testo unitario, la formulazione dovrebbe essere “chiederne”, in riferimento alla legge promulgata che, in assenza di specificazioni di parzialità, è assunta come integrale<sup>26</sup>. Non è difficile figurarsi quanto scetticismo ci sia da parte della dottrina nei confronti di tale lettura. Gli argomenti a contrasto di questa via si basano sulla dimostrazione che l’Assemblea Costituente avesse sempre inteso le leggi come unitarie, se non specificato diversamente. Menegatto ricorda diversi casi in cui, nei lavori preparatori della Costituzione, i padri costituenti hanno usato espressioni letterarie riferibili alle leggi come unitarie, e da ciò si realizza, come brevemente citato in precedenza, che la sintassi tipica della carta costituzionale ha tenuto viva la tendenza iniziale. Ad esempio, nell’art. 75 Cost., si formula che l’indizione del referendum popolare delibera l’abrogazione, *totale o parziale*, di una legge o di un atto con forza di legge; diversamente, gli artt. 73 e 74 Cost. indicano i poteri di promulgazione e rinvio senza formulare alcun tipo di specificazione<sup>27</sup>, per questo non è logico interpretarli in maniera identica alle norme che invece ne sono provviste.

In aggiunta, è ragionevole prestare attenzione nei confronti di manovre puramente letterali che si riservano di attuare cambiamenti di grande entità all’interno dell’ordinamento; se anche queste dovessero essere logicamente impeccabili, la possibilità di stravolgere norme giuridiche sulla loro base risulterebbe in grande incertezza normativa, instabilità e in ampi dibattiti. Per questo motivo, la maggioranza della dottrina affossa questa tesi, non per incorrettezza logica, ma con l’argomento che si debba interpretare il testo per come si evince essere stato concepito dall’Assemblea Costituente.

La seconda via consiste nell’introduzione della promulgazione parziale attraverso la revisione costituzionale, sostenuta da coloro che sono in accordo con lo scetticismo di cui sopra rispetto alla prima via a Costituzione invariata. Si ritiene che solo una modifica della carta costituzionale possa permettere la scindibilità

---

<sup>26</sup> S. Currei, *Sull’auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, in *laCostituzione.info*, 8 marzo 2023. Disponibile in: <https://www.lacostituzione.info/>

<sup>27</sup> G. Menegatto, *Qualche ulteriore considerazione in tema di promulgazione e rinvio parziali delle leggi di conversione dei decreti-legge: dall’altruismo istituzionale ad un’auspicabile riscoperta della leale cooperazione*, in *Consulta Online*, 2023 Fasc. II, 6 luglio 2023. Disponibile in: <https://giurcost.org/>

delle norme in sede di promulgazione e rinvio. Ciò può realizzarsi tramite variazioni nella formulazione originale dell'art. 74 Cost., se serve, con dettagli a fini regolativi. Il tentativo in questione è stato fatto durante la XVI legislatura dal senatore Stefano Ceccanti come firmatario, insieme ad altri senatori, con il disegno di legge n. 797 recante “Modifiche all'articolo 74 della Costituzione relative al potere di rinvio delle leggi alle Camere del Presidente della Repubblica”, presentato in data 18 giugno 2008 alla commissione Affari Costituzionali, tuttavia rimanendo arenato senza effetti.

Il disegno di legge è di per sé molto ristretto ed essenziale, limitandosi ad aggiungere un singolo comma tra i due che figurano nell'art. 74 Cost., che rimangono invariati. Il comma aggiuntivo recita: “Il Presidente della Repubblica può richiedere una nuova deliberazione limitatamente ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere. In tal caso procede alla promulgazione della parte che non ha costituito oggetto del rinvio”<sup>28</sup>. Nel preambolo del documento il senatore sottolinea sinteticamente le motivazioni che giustificano tale proposta, in larga parte aderenti a ciò che è stato ampiamente trattato nel corso di questo testo; degna di nota è la puntualizzazione per cui la natura parziale del potere sarebbe analoga a quella del referendum abrogativo e della Corte costituzionale nel momento in cui si avvale della facoltà di censurare singole norme, per quanto il Presidente della Repubblica eserciterebbe tale potere solo come parte del processo di formazione della legge, non a titolo definitivo, potendo le parti soggette a rinvio essere riapprovate e promulgate successivamente. Un altro punto interessante è la conclusione del preambolo, in cui dichiara che “la norma costituirebbe, pertanto, un deterrente contro tentazioni di forzatura da parte delle maggioranze parlamentari”, evidenziando duramente la condizione di abusi sistematici che si svolge nel contesto della decretazione d'urgenza. Effettivamente, in tal modo l'effetto psicologico della decadenza non esisterebbe più. Le norme intenzionalmente viziate sarebbero rinviate a prescindere mantenendo la salvezza del testo, così che gli attori politici non possano più tentare il ricatto del Capo dello Stato

---

<sup>28</sup> Disegno di legge costituzionale n. 797 recante “*Modifiche all'articolo 74 della Costituzione relative al potere di rinvio delle leggi alle Camere del Presidente della Repubblica*”, in *Senato della Repubblica*, 18 giugno 2008

costringendolo a scegliere tra la promulgazione di norme viziate (a loro vantaggio) e la decadenza (altamente lesiva); la funzione deterrente sta nel fatto che, non potendo più attuare forzature, le norme volontariamente viziate, e rinviate, perderebbero qualsiasi vantaggio, anzi, sarebbero solo un motivo di sfavore agli occhi dell'opinione pubblica, oltre che una perdita di tempo.

Lo stesso Ceccanti, tempo dopo, alla critica di chi pensa che la promulgazione parziale configuri un eccesso di potere in capo al Presidente della Repubblica (posizione che sarà trattata in seguito), risponde sostenendo che la sua proposta comporterebbe l'esatto contrario. L'argomentazione è mossa dal concetto per cui il rinvio presidenziale, nel caso di un disegno di legge di conversione al ridosso della scadenza, si tramuta in un potere di veto basato su un aggravamento procedurale; un potere così incisivo sarebbe adeguato a un organo direttamente eletto e legittimato, non il caso del Capo dello Stato; dunque, si crea una situazione di sbilanciamento a favore di quest'ultimo, causata però dall'aggravamento procedurale. Per questo motivo il potere di promulgazione parziale sottrarrebbe al Presidente della Repubblica tale potere di veto, concedendo, al contrario, maggiore garanzia al Parlamento, vista la possibilità di "salvare" le leggi di conversione dalla decadenza<sup>29</sup>.

Infine, l'ultima via è quella di coloro che sono contrari all'ipotesi. Se molta della letteratura si spende ad argomentare su quanto non sia possibile a Costituzione invariata, per i motivi sinteticamente esposti all'inizio del paragrafo, un'altra parte degli autori esprime incertezza e contrarietà di carattere concettuale, nel caso del suo virtuale inserimento nella carta costituzionale.

Il primo grande punto è quello per cui, alla pari dell'argomentazione contro il Presidente di Regione nella prassi della Regione Sicilia, la promulgazione parziale concederebbe al Presidente della Repubblica un potere sovrabbondante rispetto alle sue prerogative, capace di invadere la sfera del legislativo e di assumere improprie facoltà politiche. Difatti, promulgare parzialmente una legge significa modificarla a propria volta e renderla vigente a senso unico, senza che il Parlamento possa esprimere la sua approvazione nel veder promulgata una legge,

---

<sup>29</sup> S. Ceccanti, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge*, in *Astrid*, n. 14/2008. Disponibile in: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

di fatto, diversa (seppur di poco) da quella emersa dalla volontà delle Camere, per l'appunto, principali titolari del potere legislativo. La possibilità di maneggiare in tal modo le leggi, secondo chi si esprime a sfavore, è anche fonte di potere politico, nel momento in cui l'omissione, anche se temporanea, di norme da una legge può essere guidata da scelte discrezionali aderenti alla volontà politica del Capo dello Stato, che mette in atto illegittimamente (sia anche in maniera inconsapevole) con poteri che dovrebbe usare solo a garanzia della Costituzione.

Da questa percezione possono scaturire effetti decisamente pregiudizievoli per la struttura istituzionale, risultando in controversie capaci di minare i rapporti tra attori politici e di garanzia in forma sistematica. Scrive Pinelli: "Se il messaggio presidenziale che accompagna il rinvio "parziale" non venisse controfirmato con la motivazione che il Presidente avrebbe così esorbitato dalle attribuzioni costituzionalmente riservategli, si aprirebbe la strada di un conflitto di attribuzioni"<sup>30</sup>. Effettivamente, esiste la possibilità che il Governo, accusato il Capo dello Stato di aver impiegato in maniera impropria le sue facoltà, potrebbe sottrarsi alla controfirma dell'atto di promulgazione e sollevare il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, instaurando così una possibile tendenza patologica, attualmente non realizzabile, di agire con ricorsi giudiziari ogniqualvolta vi è il minimo sospetto di comportamento non limpido, e, di più probabile frequenza, lo sfruttamento della minaccia di ricorso per fini di influenza politica. In sunto, si aprirebbero possibili strade di cattiva condotta sia da parte del Capo dello Stato che da parte del Governo, in una mischia a colpi di conflitti di attribuzione capaci di intorpidire la vita istituzionale.

Inoltre, sapendo che una controversia del genere interesserebbe con alte probabilità anche il Parlamento, sarebbe tutto da esplorare che ruolo potrebbe giocare la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, che le Camere possono deliberare con voto a maggioranza assoluta e che sarebbero tentate di avviare in caso del ripetersi dei conflitti; in collegamento, anche la materia dei reati presidenziali dovrebbe essere aggiornata.

---

<sup>30</sup> C. Pinelli, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge*, in *Astrid*, Disponibile in: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

### 4.3 Ultime considerazioni

Alla luce dell'intero dibattito, si può notare quanto ancora una linea chiara ed efficace per la risoluzione del problema, capace di mettere d'accordo una buona parte degli intellettuali, non sia ancora stata trovata. Le diverse vie si condensano in poli distinti, tra loro poco compatibili, mentre le soluzioni che non passano per la promulgazione parziale, come è stato puntualizzato, non hanno un carattere abbastanza forte da poter incidere in maniera decisiva; talune sono utili ma non risolutive, come la proposta della maggior presenza dei Presidenti delle Camere in sede di iter di conversione, e altre sono più speranzose esortazioni che misure concrete, come l'invito posto a Camere e Governo di sviluppare una maggiore capacità di programmazione legislativa. Inoltre, nel corrente anno 2024, è vivida la consapevolezza che un'eventuale riforma costituzionale in questa direzione dovrà attendere lungo tempo; l'agenda parlamentare è appesantita dalle numerose e multidimensionali problematiche del presente, peraltro, in una situazione di crisi del parlamentarismo, oltre al fatto che è già in corso, da poco iniziato, l'iter legislativo per il disegno di legge costituzionale n. 935, per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ciò che resta alla dottrina è continuare a immaginare come potrebbe mutare lo stato delle cose se mai la promulgazione parziale dovesse realizzarsi. Certamente, al netto delle considerazioni esposte nel presente capitolo, rimangono questioni fondamentali in grado di aprire altri dibattiti e senza la certezza di ottenere risposte.

Una domanda importante è se la promulgazione parziale sia opportuna per qualsiasi legge ordinaria o se debba essere applicabile soltanto alle leggi di conversione; interrogarsi su questo significa ponderare se la scindibilità debba essere un principio universale dell'ordinamento o solo una misura per le situazioni in cui si rischia la decadenza (o, volendo trovare una via di mezzo, per i casi in cui il rinvio totale comporterebbe la scadenza di termini importanti). Altri dubbi si possono porre sulle specificità dell'utilizzo della parzialità; in che percentuale il Capo dello Stato può "spogliare" una legge dalle sue norme, ben inteso che questa debba essere funzionale autonomamente anche se ridotta, senza snaturare troppo il

potere legislativo del Parlamento? Questi sono dettagli che potrebbero aver bisogno di chiarimenti, dunque si pone il tema di un'ipotetica legge d'attuazione, i cui punti sarebbero da discutere. Infine, tornando al paragrafo precedente, se la funzione "deterrente" citata da Ceccanti si tramuta invero in un generatore di conflitti di attribuzione tra attori politici e Presidente della Repubblica, come si comporterà la Corte costituzionale in merito?

L'argomento è ancora pieno di punti interrogativi e necessita di riflessioni profonde. Ciò non dovrebbe stupire più di tanto, in quanto ci si trova dinnanzi a uno strumento distintamente peculiare nel suo genere, deviante e proprio di dinamiche atipiche. Tuttavia, come è stato messo in luce, la decretazione d'urgenza si è evoluta senza sosta negli ultimi decenni, e, certamente, vi sono evidenti presupposti affinché continui a farlo anche in futuro.

## CONCLUSIONI

Al netto degli argomenti trattati, si è dunque giunti a ricostruire il quadro generale sulla disciplina della decretazione d'urgenza, sulle dinamiche e sugli effetti messi in gioco, come si è visto, di particolare rilevanza sull'ordinamento. In primo luogo, si è notato quanto gli strumenti del decreto-legge e della legge di conversione siano peculiari e devianti rispetto alle altre fonti legislative, poiché impiegati esclusivamente per situazioni di straordinaria necessità ed urgenza, ma, al contempo, gravemente lesivi per la cittadinanza nel caso in cui il processo non dovesse compiersi adeguatamente. Successivamente si è visto come la sistematicità e frequenza di abusi e vizi dello stesso, adoperati, presumibilmente, per trarre vantaggio politico tramite l'effetto psicologico della decadenza, inneschino dinamiche pregiudizievoli nell'ordinamento; gli organi di garanzia si trovano costantemente costretti a far compromessi tra il rispetto costituzionale e la concreta necessità di non incorrere nella decadenza. Si è ripercorsa la storia recente del sindacato di costituzionalità in merito a leggi di conversione viziate, tramite tre sentenze fondamentali della Corte costituzionale, arrivando a comprendere come questa abbia gradualmente costruito una linea interpretativa maggiormente severa sui vizi di mancanza dei presupposti, ma notando anche che la tendenza non si è affermata con forza negli anni successivi. Giungendo all'attualità, si è constatato primariamente che la pratica di presentare leggi di conversione viziate non è certamente cessata, soprattutto quelle derivanti dai decreti omnibus, principali focolai di irregolarità; secondariamente, che la decretazione d'urgenza ha assunto una frequenza drasticamente alta (con pregiudizio al sistema democratico e alla forma di governo), oltre che caratterizzata da forme di imposizione, tramite questioni di fiducia e maxiemendamenti. In questo contesto si è vista la prassi controversa, ma paradossalmente necessaria, della promulgazione dissenziente, lasciando intendere che, nel sistema attuale, bisogna scegliere un "male minore" tra la decadenza e l'illegittimità costituzionale. Infine, si è analizzato lo stato del dibattito per l'introduzione della promulgazione parziale, nella teoria capace di scongiurare le complessità riportate, ma allo stesso tempo potenziale portatrice di

altri problemi. La dottrina è divisa su questo tema, e non sembra essersi aperta una soluzione alternativa di ampio consenso. In conclusione, si notano due cose importanti. La prima è che uno strumento così peculiare, deviante e potenzialmente distorto dalle normali dinamiche democratiche, per essere modificato in una direzione virtuosa richiede riflessioni di grande minuzia e attenzione; si è sottolineata la sua evoluzione continua negli anni, sempre, di per sé, cauta e raramente soggetta a radicali cambi di rotta. La seconda cosa è che il contesto generale sta cadendo in un vortice di grave entità; tra crisi esterne e crisi del parlamentarismo la legge ordinaria sta venendo sempre più soppiantata dalla decretazione d'urgenza, peraltro infusa di irregolarità costituzionali rassegnatamente lasciate correre dagli organi di garanzia. Il sistema rischia di esplodere nel medio, o addirittura breve, periodo, e per questo non è opportuno lasciare che le criticità si aggravino fino al punto di non ritorno. Per responsabilità nei confronti dello Stato e della cittadinanza, è necessario riflettere su una soluzione concreta e metterla in atto, anche accettando di sacrificare qualcosa, al fine di preservare lo stato di salute sia ordinamentale che concreto dello Stato.



## BIBLIOGRAFIA

### Riferimenti Letterari:

S. Barbareschi, *Disomogeneità della legge di conversione e potere di rinvio del Presidente della Repubblica. Prime riflessioni a partire da alcuni recenti episodi*, in *Federalismi*, 14 giugno 2023. Disponibile in: <https://www.federalismi.it/>

C. Bertolino, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 25 settembre 2012. Disponibile in: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2014

S. Ceccanti, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge*, in *Astrid*, n. 14/2008. Disponibile in: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

S. Curreri, *Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, in *laCostituzione.info*, 8 marzo 2023. Disponibile in: <https://www.lacostituzione.info/>

R. Filippo, *Il decreto-legge tra requisiti di costituzionalità e prassi: l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale negli ultimi dieci anni*, in *Amministrazione in Cammino*, 2 maggio 2011. Disponibile in: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>

N. Lupo, *Maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2019, Disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/>

V. Marcenò, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 8/2012, 10 settembre 2012, Disponibile in: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>

G. Menegatto, *Qualche ulteriore considerazione in tema di promulgazione e rinvio parziali delle leggi di conversione dei decreti-legge: dall'altruismo istituzionale ad un'auspicabile riscoperta della leale cooperazione*, in *Consulta Online*, 2023 Fasc. II, 6 luglio 2023. Disponibile in: <https://giurcost.org/>

Onida, *Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale*, in *Astrid*, Milano, 27 giugno 2008. Disponibile in: <https://www.astrid-online.it/>

M. Panebianco, *Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198*, in *Consulta Online*, n. 1/2023, 4 aprile 2023. Disponibile in <https://giurcost.org/>

C. Pinelli, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge*, in *Astrid*, Disponibile in: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

E. Rossi, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 12/2014. Disponibile in: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>

A. Ruggeri, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero sia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *Federalismi*, n. 19/2009. Disponibile in: <https://www.federalismi.it/>

Riferimenti Giuridico-Istituzionali:

Articolo 72 Costituzione

Articolo 74 Costituzione

Articolo 77 Costituzione

Legge n. 400 del 23 agosto 1988

Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 303 del 29 dicembre 2022

Sentenza n. 251 del 7 novembre 2014, Corte costituzionale

Lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti della Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198, Roma, 24 febbraio 2023

Disegno di legge costituzionale n. 797 recante “Modifiche all'articolo 74 della Costituzione relative al potere di rinvio delle leggi alle Camere del Presidente della Repubblica”, in Senato della Repubblica, 18 giugno 2008

Senato della Repubblica, consultato in data 9 febbraio 2024,

[https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Attsen/00023006\\_iniz.htm#](https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Attsen/00023006_iniz.htm#)

Camera dei deputati servizio studi, La produzione normativa: cifre e caratteristiche, 28 settembre 2022,

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105144.pdf?\\_1672135661021](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105144.pdf?_1672135661021)

Camera dei deputati, consultato in data 9 febbraio 2024,  
<https://www.camera.it/leg19/557?fiducia=15>