



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

MICHELE FRANCAVIGLIA

**SULLE TRAIETTORIE DIVERGENTI DELLA CORTE
COSTITUZIONALE E DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA**

**UN TENTATIVO DI ANALISI SINOTTICA A MARGINE DI CORTE
COST., SENT. N. 8 DEL 2022**

29 LUGLIO 2022

Michele Francaviglia

Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza.

Un tentativo di analisi sinottica a margine di [Corte cost., sent. n. 8 del 2022*](#)

ABSTRACT: *The essay intends to jointly examine the institutional and jurisprudential trajectories drawn by the President and the Constitutional Court in the matter of urgent decree, with particular reference to the concept of homogeneity. The paper analyzes and compares some recent statements by the Head of State and [the Court's ruling no. 8 of 2022](#) in order to reconstruct the limits and potentialities deriving from the overall concurrence of these two 'parallel jurisprudences'.*

SOMMARIO: 1. Una premessa di contesto e di metodo: i limiti e le virtualità di un dialogo 'silente' tra Capo dello Stato e Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza. – 2. L'antefatto: le lettere del Capo dello Stato dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021. – 2.1. Le dichiarazioni del Capo dello Stato in tema di decretazione d'urgenza nella prassi delle cc.dd. promulgazioni osservate: verso nuovi criteri di classificazione? – 2.2. La battaglia del Quirinale per l'omogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione. – 3. La [sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 2022](#) nell'ambito della sua più recente giurisprudenza "à la carte" in tema di decretazione d'urgenza. – 3.1. I termini della questione e le criticità dell'ordinanza di rimessione. – 3.2. La declinazione del requisito dell'omogeneità nella sentenza in esame e nella pregressa, oscillante, giurisprudenza costituzionale. – 3.3. Oltre l'alternativa tra disomogeneità palese e non: l'omogeneità come 'standard'. – 4. Un tentativo di analisi sinottica delle traiettorie della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: assonanze e dissonanze. – 5. Una breve postilla: il governo eteronomo delle attività parlamentari di conversione dei decreti-legge.

1. *Una premessa di contesto e di metodo: i limiti e le virtualità di un dialogo 'silente' tra Capo dello Stato e Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza.*

A più di due anni dall'inizio dell'emergenza pandemica, si può affermare che le attuali disfunzioni dei processi di produzione normativa del Governo non vi hanno trovato l'origine – in alcuni casi assai più risalente –, ma le condizioni ideali per la loro stabilizzazione e permanenza¹.

Da questo punto di vista, la decretazione d'urgenza rappresenta una plastica conferma di questa tendenza, giacché su di essa si sono scaricate, sin dalle prime battute di questa crisi, le inevitabili – e ben note – tensioni tra l'urgenza del provvedere e «l'interesse ad un'ordinata ed efficiente regolamentazione dell'emergenza»², con esiti non sempre soddisfacenti sotto il profilo del rispetto dei limiti posti dalla Costituzione.

Ciò che potrebbe, invece, costituire un elemento di novità rispetto a precedenti stagioni emergenziali è il ruolo non secondario ricoperto, ciascuno nei limiti della propria sfera di attribuzioni costituzionali, dalla Corte costituzionale e dal Capo dello Stato, i quali, proprio con riferimento alla decretazione d'urgenza, hanno peraltro seguito traiettorie parallele, se non divergenti.



¹ Su questi profili v. da ultimo la completa ricostruzione offerta da A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, bozza della relazione introduttiva del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Firenze, 17-18 giugno 2022, reperibile sul [sito](#) dell'Associazione "Gruppo di Pisa", *passim*.

² Così il Capo dello Stato nell'ambito della lettera del 23 luglio 2021, sulla quale v. *infra* il § 2.

In quest'ultimo biennio, infatti, le due Istituzioni in parola, sebbene accomunate dall'obiettivo di garantire l'effettiva osservanza dell'art. 77 Cost., hanno richiamato l'attenzione di Governo e Parlamento su profili diversi, e in qualche modo complementari, di quell'articolo, lasciando così intravedere non solo la loro diversa sensibilità sul tema, ma anche le crescenti difficoltà rispetto alla costruzione di un modello costituzionale di decretazione d'urgenza realmente condiviso (e utilizzabile nell'esercizio delle rispettive funzioni) da parte dei due organi di garanzia.

I punti di emersione di queste 'traiettorie parallele' sono essenzialmente due e ruotano entrambi intorno alla declinazione del concetto di omogeneità: da un lato, vi sono le cc.dd. promulgazioni ' motivate' di leggi di conversione dei decreti-legge, nell'ambito delle quali il Capo dello Stato – sempre più di frequente e in modo puntuale – ha richiamato l'attenzione su disposizioni potenzialmente 'intruse' rispetto all'intervento normativo del Governo³, e dall'altro vi è la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale che, al di là della svolta impressa all'estensione del proprio sindacato sull'evidente mancanza dei requisiti di necessità e di urgenza – suscettibile, com'è noto, di estendersi alla legge di conversione (e alle eventuali addizioni parlamentari)⁴ –, stenta a maturare un

³ Il fenomeno in parola è ormai oggetto di specifiche analisi in dottrina; per esse, senza pretesa di completezza, v. G.M. SALERNO, "Preoccupazioni e sollecitazioni" del Presidente della repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rass. parl.*, 2009, 757, A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ...contraria?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* del 1° luglio 2002, ID., *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* del 24 luglio 2009; M.E. BUCALO, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge: riflessioni sul sistema delle fonti e sui rapporti fra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge Parlamentare oggi*, Torino, 2010, 139; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2011; M. FERRARA, *La promulgazione "presidenzialmente osservata" della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2019; ID., *La posizione e il ruolo del Capo dello Stato nell'emergenza pandemica*, in L. Bartolucci-L. Di Majo (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022, 17 ss.; con specifico riferimento alle due note presidenziali qui esaminate v. poi in particolare L. TRUCCO, "Omogeneità" normativa e decretazione d'urgenza tra moral suasion presidenziale e giurisprudenza costituzionale, in *Rass. Parl.*, fasc. n. 2/2020, 285 ss.; D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, fasc. 4/2020, 820, nonché C. MERLANO, *Quando il Presidente scrive. I messaggi "di accompagnamento" del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2021.

⁴ Il riferimento è chiaramente a Corte cost., [sentt. nn. 171 del 2007](#) e [22 del 2012](#). Su questa giurisprudenza, i cui prodromi si rinvencono in Corte cost. [sent. n. 29 del 1995](#), la letteratura è ormai amplissima: senza pretesa di completezza, sulla pronuncia del 2007, cfr. F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?* in *Giur. cost.*, fasc. 3/2007, 1679; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2009, 317; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1154; sulla seconda del 2008, v., invece, R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?* in *Giur. cost.*, fasc. 1/2012, 283; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxiemendamenti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2012; GIO. SERGES, *La tipizzazione della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. It.* 2012, 2494; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?* in [federalismi.it](#), n. 5 del 2012; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, in *Quad. Cost.* n. 2 del 2012, 398; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, 395, e, volendo, M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2012; sugli sviluppi di questa giurisprudenza, rappresentati *ex plurimis* da Corte cost. [sentt. nn. 128 del 2008](#), [220](#) e [237 del 2013](#), [32](#) e [251](#) del 2014, [145](#) e [154](#) del 2015, [244 del 2016](#), [169](#) e [170 del 2017](#), [5](#) e [137 del 2018](#), [33](#), [181](#), [226](#) e [247 del 2019](#), [115](#), [149](#) e [186 del 2020](#), [30 del 2021](#), cfr. in dottrina A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* del 3 dicembre 2013; D. NOCILLA, *"Inesistenza" della legge di conversione?* in *Giur. cost.*, fasc. 1/2014, 715; A. SIMONCINI-E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2014; G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.* 2014, 398; D. CHINNI,

indirizzo univoco proprio sul requisito dell'omogeneità delle norme contenute nel decreto-legge (ovvero di quelle aggiunte in sede di conversione) rispetto alla «*ratio* dominante l'intervento normativo d'urgenza»⁵, e in particolare su quegli indici che – almeno *ex post* – dovrebbero manifestarne l'assenza.

La recente esperienza ha già dimostrato che questi due crinali istituzionali, rivelando accenti e – cosa più importante – finalità differenti, difficilmente potranno trovare dei punti di contatto o di intersezione tali da influenzare sistematicamente l'uno l'operato dell'altro⁶; tale circostanza, però, non è causa sufficiente a escludere che tra gli organi in questione si possa comunque intuire un dialogo 'silente' (o, per così dire, '*per facta concludentia*'), i termini del quale sarebbe utile chiarire soprattutto nell'ottica di ricostruire i limiti e le virtualità derivanti dal complessivo *concorso* di queste due 'giurisprudenze parallele'.

A tal riguardo, gli arresti più recenti di queste ultime possono individuarsi, da un lato, nelle lettere inviate dal Capo dello Stato al Parlamento e al Governo – rispettivamente l'11 settembre 2020 e il 23 luglio 2021 – in occasione della promulgazione delle leggi di conversione dei DD.LL. nn. 76/2020 e 73/2021, e dall'altro nella [sentenza n. 8 del 2022](#)⁷ della Corte costituzionale, nell'ambito della quale è stata scrutinata *ex art. 77 Cost.* una disposizione contenuta proprio nel d.l. n. 76/2020.

Sotto il profilo metodologico, il presente lavoro, dapprima, analizzerà questi materiali e li collocherà nei rispettivi contesti istituzionali e/o giurisprudenziali; alla luce di tale ricostruzione sarà, poi, possibile enucleare le posizioni, assunte rispettivamente dal Capo dello Stato e dalla Corte costituzionale, in tema di omogeneità del decreto-legge e mettere le stesse in comparazione, evidenziandone le differenze e le possibili sinergie.

2. *L'antefatto: le lettere del Capo dello Stato dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021.*

Prima di esaminare la [sentenza n. 8 del 2022](#) della Corte costituzionale (e di procedere alla comparazione di cui si è detto nel paragrafo precedente), occorre, in primo luogo, esaminare il contenuto delle note del Capo dello Stato dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021; esse, infatti, costituiscono un prologo ineliminabile sia per ragioni banalmente cronologiche, sia (e soprattutto) per la parziale coincidenza del materiale normativo in esse 'scrutinato'.

Non solo. Al fine di cogliere il senso ultimo di quelle dichiarazioni, sarà altresì necessario collocarle nella più ampia prassi delle cc.dd. promulgazioni 'osservate' (o 'con motivazione').

Con riguardo alla lettera del settembre 2020, v'è da osservare come in essa il Capo dello Stato si sia spinto a indicare in modo puntuale le disposizioni che, a suo giudizio, «non risultano riconducibili alle [...] finalità [specificate nel preambolo del d.l. n. 76/2020] e non attengono a materia originariamente disciplinata dal provvedimento», stigmatizzando peraltro come le stesse siano state

La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale, in [federalismi.it](#), 2014; GIU. SERGES, 'Decisioni rinneganti', interpretazione conforme, omogeneità normativa e rilevanza del titolo del decreto-legge, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2016, 875, C. DOMENICALI, *Conferme (e future aperture?) in tema di sindacato costituzionale sulla decretazione d'urgenza*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), fasc. 4/2017, 430; e, volendo, M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2019, 2673.

⁵ La locuzione è ricorrente nella giurisprudenza in esame e risale a Corte cost., [sent. n. 32 del 2014](#), per la quale cfr. F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 2014.

⁶ Su questo profilo, v. *infra* § 2.2.

⁷ Sulla pronuncia in parola v. in dottrina i commenti di C. DOMENICALI, *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), fasc. 3/2022, 228; C. SICCARDI, *Anticorruzione e PNRR: profili costituzionali*, in questa [Rivista](#), [Studi 2022/II](#), spec. 328 ss.; A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in [Nomos](#), fasc. 1/2022.

introdotta in sede parlamentare attraverso un unico emendamento di carattere sostitutivo, sul quale il Governo ha poi posto la questione di fiducia. A fronte di queste criticità di ordine procedurale, il Capo dello Stato dava atto di aver comunque promulgato quella legge di conversione «soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale» e, al contempo, formulava un duplice, generico, appello: *i)* al Governo «affinché nel corso dell'esame parlamentare dei decreti legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dei provvedimenti d'urgenza»⁸; *ii)* al Parlamento, affinché «l'attività emendativa si svolga in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale». Lo schema della seconda nota del luglio 2021 è sostanzialmente analogo a quello della precedente dichiarazione: il Presidente della Repubblica, da un lato, chiarisce che la promulgazione della legge di conversione è giustificata dal rischio di pregiudicare, in caso di rinvio *ex art.* 74, comma 1, Cost., «l'erogazione di sostegni essenziali per milioni di famiglie e imprese»⁹; dall'altro, rappresenta l'esigenza di «sollecitare nuovamente Parlamento e Governo ad assicurare che, nel corso dell'esame parlamentare, vengano rispettati i limiti di contenuto dei provvedimenti d'urgenza». Come la lettera precedente, anche questa si conclude con il duplice invito, al Parlamento e al Governo, «a riconsiderare le modalità di esercizio della decretazione d'urgenza», i cui profili critici «hanno ormai assunto dimensioni e prodotto effetti difficilmente sostenibili»; in questa occasione, però, il Capo dello Stato va oltre e arriva a richiamare, per il futuro, la «facoltà prevista dall'articolo 74 della Costituzione», con tutto ciò che ne potrebbe discendere anche con riferimento al potere di reiterazione del decreto-legge, a quel punto, decaduto. Tra le due lettere vi è, poi, un'altra significativa differenza. Nel messaggio del 2021, il Capo dello Stato non si è limitato solo a segnalare quelle disposizioni che, inserite dalle Camere in sede di conversione, destavano perplessità rispetto ai limiti di emendabilità del decreto-legge affermati dalla più recente giurisprudenza costituzionale, ma ha collegato siffatte addizioni parlamentari al «significativo incremento del ricorso alla decretazione d'urgenza verificatosi durante l'emergenza COVID», a sua volta produttivo di ulteriori prassi distorsive¹⁰, come la sovrapposizione e l'intreccio di fonti normative ovvero la confluenza nelle leggi di conversione di altri decreti-legge. Si è, dunque, di fronte a una ricostruzione analitica delle principali criticità della decretazione d'urgenza, la cui soluzione, secondo il Capo dello Stato, non può che consistere in una corretta e coerente valorizzazione del concetto di omogeneità: «i decreti-legge devono presentare *ab origine* un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia». E tale obbiettivo deve essere perseguito anche «nei casi in cui l'omogeneità di contenuto è perseguita attraverso l'indicazione di uno scopo», evitando appunto che detta finalità «risulti estremamente ampia».

2.1. *Le dichiarazioni del Capo dello Stato in tema di decretazione d'urgenza nella prassi delle cc.dd. promulgazioni osservate: verso nuovi criteri di classificazione?*

La prassi delle cc.dd. 'promulgazioni osservate' (o con motivazione) è indagato, da tempo, dalla dottrina¹¹, specie sotto il profilo della funzione in concreto svolta da questa tipologia di messaggi del Presidente, nonché delle virtualità connesse a siffatta tecnica di *moral suasion*.

⁸ L'invito in questione sembra assumere le sembianze di una clausola di stile: al fine di impedire in modo efficace l'introduzione – mediante emendamenti – di disposizioni eterogenee nel corpo di un disegno di legge di conversione, ci si chiede, infatti, quali strumenti giuridico-parlamentari residuino nelle mani del Governo oltre alla proposizione di un emendamento sostitutivo con posizione sul medesimo della questione di fiducia (come avvenuto nel caso di specie, giacché l'emendamento all'art. 49, D.L. n 76/2020 era stato dapprima approvato, come richiamato dallo stesso Capo dello Stato, dalla Commissione di merito al Senato in prima lettura).

⁹ Il punto è colto e messo in connessione con la pandemia da M. FERRARA, *La posizione e il ruolo del Capo dello Stato nell'emergenza pandemica*, cit., 29 ss.

¹⁰ Si noti, dunque, che per il Presidente del Capo dello Stato è il ricorso abnorme allo strumento del decreto-legge che determina siffatte prassi distorsive, e non i casi di straordinaria urgenza e necessità (in quel caso, venivano menzionate la crisi pandemica ma anche le esigenze di attuazione del PNRR) che ne costituiscono il presupposto costituzionale.

¹¹ Con riguardo alla prassi in esame v., senza pretesa di completezza, la dottrina citata *sub* nota 3.

Com'è noto, nella ricostruzione del fenomeno in parola, è stato individuato un criterio di distinzione fondato sul merito delle posizioni assunte dal Capo dello Stato rispetto al testo promulgato, potendo così discernere quelle dichiarazioni che tendono «ad indicare le ragioni per le quali il Capo dello Stato non ha ritenuto di dover effettuare il rinvio della legge alle camere» da quelle che, invece, esprimono «le ragioni che avrebbero potuto giustificare il rinvio della legge, in quanto del tutto simili o analoghe a quelle poste appunto a motivazione di rinvii presidenziali»¹².

Senonché, tale sistemazione merita forse di essere integrata da altri due criteri discretivi, fondati su evidenze (e ricorrenze) di carattere empirico provenienti proprio dalla ricca e qualificata prassi emersa sotto la Presidenza Mattarella: da un lato, si possono distinguere le dichiarazioni del Capo dello Stato in base alla loro *struttura interna* e, in particolare, a seconda che si concludano con un invito esplicito, rivolto al Parlamento e al Governo, a intervenire sulle specifiche criticità contenute nell'atto legislativo promulgato¹³, ovvero che si limitino a un generico monito/appello circa le future attività di produzione normativa¹⁴; dall'altro, sembra possibile e opportuno distinguere le dichiarazioni del Presidente della Repubblica a seconda che accompagnino la promulgazione di comuni leggi ordinarie ovvero di leggi di conversione.

Come già sostenuto altrove¹⁵, queste due classificazioni – tra loro complementari e combinabili – consentono, infatti, di rendere maggiormente intellegibile le diverse *rationes* dell'esternazione presidenziale, nonché di misurare con maggiore precisione le prestazioni di garanzia costituzionale esercitate dal Capo dello Stato in relazione al singolo caso.

Con la prima distinzione è possibile enucleare quelle dichiarazioni presidenziali nelle quali il successivo (e immediato) intervento del Governo e/o del Parlamento (*rectius*: della maggioranza) su determinate disposizioni promulgate costituisce la ragione principale dell'omesso rinvio *ex art. 74*, comma 1, Cost. – circostanza tale da impegnare, quindi, gli altri due organi ben oltre il perimetro della leale collaborazione¹⁶ –, da quelle in cui il Capo dello Stato si limita a ribadire, attraverso generici moniti alla 'buona legislazione', la propria neutralità dinanzi all'opinione pubblica rispetto al contenuto dell'atto promulgato ovvero alle modalità con cui si è addivenuti all'approvazione di quest'ultimo¹⁷.

¹² Così R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 10-13.

¹³ Rientrano in questa tipologia, per quanto concerne la Presidenza Mattarella, le comunicazioni dell'8 agosto 2019 (c.d. decreto sicurezza bis), del 25 luglio 2018 (c.d. decreto terremoto) e del 17 ottobre 2017 (c.d. codice antimafia); sotto la presidenza Napolitano, v. la comunicazione del 22 maggio 2010 (c.d. decreto incentivi); sotto la presidenza Ciampi v. la nota comunicazione del 15 giugno 2002, relativa alla promulgazione della legge conversione in legge del D.L. 63/2002, sul cui impatto v. C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 216 ss.; S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (qualche riflessione sull'avvento del maggioritario e forma di governo)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 1233 ss.; nonché M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Convegno annuale AIC, Parma 29-30 ottobre 2010, 18.

¹⁴ Rientrano in questa tipologia, per quanto concerne la Presidenza Mattarella, le comunicazioni dell'11 settembre 2019 (c.d. decreto semplificazioni) e del 26 aprile 2019 (legittima difesa); per quanto riguarda la Presidenza Napolitano, v. le lettere del 30 dicembre 2010 (sulla c.d. Legge Gelmini) e del 15 luglio 2009 (disposizioni in materia di pubblica sicurezza), nonché la notissima comunicazione del 23 luglio 2008 (sul c.d. Lodo Alfano).

¹⁵ Per questa ricostruzione, volendo, v. M. FRANCAVIGLIA, *La recente evoluzione delle promulgazioni 'con riserva' delle leggi di conversione alla prova del giudizio di costituzionalità: il caso del c.d. Decreto sicurezza bis*, in *Giur. cost.*, fasc. 2/2021, 281 ss.

¹⁶ Questo è tanto più vero se, parallelamente, il Governo si impegna dinanzi al Parlamento a intervenire su quelle criticità; sul punto cfr. M. MANETTI, *voce Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Roma, 2017, 149 ss., la quale evidenzia come strategie di questo tipo ledano le prerogative parlamentari, restringendo «al Capo dello Stato e al Governo il confronto relativo ai vizi della legge pur promulgata».

¹⁷ Ricostruisce in questi termini l'intera prassi in esame G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2011, 8, secondo il quale essa «appare unicamente diretta a separare, dinanzi al tribunale dell'opinione pubblica, la responsabilità del Capo dello Stato da quella del Governo o a circostanziare i motivi della controfirma, al fine di sottrarre l'istituzione presidenziale al gioco mediatico della vicendevoles delegittimazione fra le parti»; sul cfr. poi R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 13, secondo il quale invece «questa prassi pare confermare la

Con la seconda distinzione è possibile invece apprezzare l'effettivo condizionamento esercitato dallo speciale *ciclo funzionale* del decreto-legge¹⁸ sul potere di rinvio *ex art. 74*, comma 1, Cost., stante l'effetto decadenziale legato al decorso del termine di cui all'art. 77, comma 2, Cost.¹⁹: più precisamente, dalla promulgazione 'osservata' di una legge di conversione – a differenza dell'ipotesi riguardante una comune legge ordinaria – è possibile ricavare gli esiti del peculiare bilanciamento effettuato dal Capo dello Stato tra il rispetto del dettato costituzionale e l'esigenza di non alterare gli ordinari processi di allocazione delle responsabilità politiche legate a provvedimenti normativi urgenti. Un bilanciamento, è appena il caso di notare, che si riflette in modo diretto sui concreti assetti della forma di governo.

Queste classificazioni possono essere applicate contemporaneamente e, combinandole fra loro, si è avuto modo di osservare che proprio le promulgazioni ' motivate' aventi ad oggetto leggi di conversione sono le stesse che contengono anche inviti espliciti, all'indirizzo di Governo e Parlamento, a intervenire – spesso “in tempi necessariamente brevi” – sulle disposizioni oggetto di critica²⁰; da questa coincidenza è stato dunque possibile trarre la specifica finalità di siffatte dichiarazioni, da intendersi come strumento – alternativo al rinvio della legge di conversione e alla conseguente decadenza del decreto-legge – di effettiva *responsabilizzazione* del circuito Governo-maggioranza in ordine a specifiche criticità di rilievo costituzionale, contenute nel testo promulgato.

natura flessibile dell'istituto del rinvio presidenziale e la sua adattabilità alle diverse esigenze e situazioni politico-istituzionali del paese»; nonché I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 244 ss.; caso esemplare di utilizzo della promulgazione osservata per la finalità indicata nel testo è la comunicazione del 23 luglio 2008 del Presidente Napolitano sul c.d. Lodo Alfano; su quella vicenda – e sulla nota presidenziale – v. in dottrina, per tutti, le considerazioni critiche di F. MODUGNO, *Introduzione a La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista*, in *Giur. it.*, 2009, 767 ss.; L. ELIA, *Sul c.d. lodo Alfano*, al [sito](#) dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti; G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: “Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere”*, in *Giur. cost.*, fasc. 5/2009, 3999.

¹⁸ Cfr. sul punto la nota distinzione in «cicli funzionali rispettivamente del decreto legge e della legge formale» offerta da G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 1996, 429.

¹⁹ Com'è noto, il rinvio di una legge di conversione si avvicina non poco, quanto ad effetti, al diniego parlamentare di conversione, il che rappresenta una delle principali ragioni per cui esso è considerato, sia dal Capo dello Stato che dalla dottrina, una *extrema ratio*; su questa posizione v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015, 142; *contra* S. CICONETTI, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle camere*, in *Giur. cost.*, 2002, 3097 ss. Sull'ammissibilità, in generale, del rinvio della legge di conversione, il dibattito è ancora sostanzialmente aperto; al riguardo, su posizioni negative cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 708, F. SORRENTINO-G. CAPORALI, voce *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. IX, Torino, 1994, 127, nonché, parzialmente, C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Roma, 1962, 862; su posizioni che ammettono invece tale potere, sebbene da esercitarsi con cautela, L. PALADIN, voce *Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, 78; M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1992, 230 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 236; per una ricostruzione del dibattito v. da ultimo D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2015, 130 ss.; sempre al riguardo cfr. poi R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 5, per il quale, sebbene «l'esercizio del potere di rinvio comporti, quasi sempre, la decadenza del decreto legge», tale circostanza non impedirebbe «al parlamento di riapprovare una legge con lo stesso contenuto del decreto decaduto», il che, per l'A., varrebbe a dimostrare che «non si tratta comunque di un veto assoluto all'approvazione di una determinata legge». Ferma la praticabilità di tale soluzione, è appena il caso di osservare, però, che essa, da un lato, in nulla sembrerebbe distinguersi dalla fattispecie di cui all'art. 77, ult. comma, Cost., e dall'altro non elide in ogni caso la circostanza che, per effetto del rinvio presidenziale, *quel* decreto-legge decaduto – al di là della sorte riservata alla disciplina in esso contenuta – non possa *più* essere convertito in legge. A diversa soluzione, peraltro, sembra essere giunto il Presidente Mattarella il quale, nella nota del 23 luglio 2021 (e prima di lui il Presidente Napolitano nella lettera del 22 febbraio 2011), osserva che «il rinvio alle Camere di un disegno di legge di conversione porrebbe in termini del tutto peculiari alla luce della stessa giurisprudenza della Corte costituzionale il tema dell'esercizio del potere di reiterazione»; detti termini peculiari altro non sono che il ridotto spazio lasciato aperto dalla Corte costituzionale in tema di iterazione e reiterazione dei decreti-legge: quest'ultima prassi sarebbe, infatti, illegittima solo nel caso di mancata conversione del decreto-legge da parte delle Camere, e non anche rispetto all'ipotesi di decadenza indirettamente cagionata dal rinvio presidenziale (cfr. Corte cost., [sent. nn. 360/1996](#) e [398/98](#)).

²⁰ V., *supra*, le comunicazioni del Capo dello Stato indicate *sub* nota 12; sul punto, volendo, v. M. FRANCAVIGLIA, *La recente evoluzione delle promulgazioni 'con riserva'*, cit., 283.

2.2. La battaglia del Quirinale per l'omogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione.

Le due note presidenziali prese in esame si pongono in netta discontinuità rispetto al *pattern* e ad alla *ratio* da ultimo descritti: all'individuazione di puntuali criticità – specie sotto il profilo dell'estraneità di determinate disposizioni, inserite in sede di conversione, rispetto alle finalità o all'oggetto del decreto-legge – non ha fatto seguito un invito al Governo e al Parlamento a intervenire *ex post* sulle stesse.

La ragione di questa omissione risiede nella circostanza che gli attriti segnalati dal Capo dello Stato attengono *esclusivamente* all'art. 77 Cost., e in particolare alla speciale natura della legge di conversione che esso, implicitamente, stabilisce (e non anche ad altre disposizioni o principi costituzionali di carattere sostanziale). Proprio perché evidenziano vizi del procedimento normativo di conversione (anziché delle disposizioni da esso prodotte), questi messaggi presidenziali – e in particolare quello del 23 luglio 2021 – da un lato perderebbero molto del loro senso se si risolvessero in una richiesta di intervento di natura sostitutiva (o ripristinatoria), e dall'altro presentano una *ratio* ancora diversa rispetto a quelle più sopra individuate.

Sotto quest'ultimo profilo, l'intervento presidenziale cessa di essere uno strumento di controllo flessibile²¹, volto a preservare la complessiva *razionalità* dei processi di produzione normativa mediante la 'trasfigurazione' del potere di rinvio²², per divenire manifestazione di una nuova – e più stringente – impostazione del Capo dello Stato in tema di decretazione d'urgenza, specie con riferimento al requisito dell'omogeneità delle disposizioni inserite in sede di conversione.

La circostanza che tale impostazione emerga in sede di promulgazione di una legge di conversione – e che per il suo presidio venga evocato il potere di rinvio – non deve, poi, trarre in inganno circa il *momento* della sua concreta applicazione: sia il tenore della soluzione indicata dalla Presidenza della Repubblica (*id est* la delimitazione e il 'contenimento' *ab origine* dell'oggetto o dello scopo del decreto-legge), sia il fatto che molte delle disfunzioni segnalate attengono all'*iter* di approvazione della legge di conversione, suggeriscono che il Capo dello Stato interverrà in modo informale proprio in quest'ultima fase²³ ovvero nell'ambito dello stesso procedimento di adozione del decreto-legge²⁴. Interventi e contesti, peraltro, nei quali – *a fortiori* – gli interlocutori esclusivi del Presidente della Repubblica restano il Governo e il Parlamento²⁵, sicché quest'ultimi – e non anche la Corte – devono ritenersi i principali destinatari di queste dichiarazioni.

Con ciò non si ignora che quest'ultime finiscano per impingere – inevitabilmente – su ambiti e concetti trattati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ma ciò, vale chiarirlo sin da subito, non sembra sufficiente per qualificarle come un tentativo di instaurare un dialogo esplicito con il

²¹ In quanto sganciato dall'alternativa tra rinvio e semplice promulgazione.

²² Cfr. M. FERRARA, *La promulgazione "presidenzialmente osservata"*, cit., 60, che vede nella prassi in esame «un ulteriore passaggio del processo di trasfigurazione del potere *ex art.* 74, comma 1, Cost., dal piano formale a quello informale».

²³ Come del resto già accaduto sotto la presidenza Napolitano con la nota del 22 febbraio 2011, inviata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere *durante* l'esame al Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 225/2010 (c.d. decreto milleproroghe).

²⁴ Come accaduto nel noto caso 'Englaro'; sulla connessa questione circa il potere del Presidente di rifiutare l'emanazione del decreto-legge, v. in dottrina, nel senso di riconoscere tale attribuzione, C. ESPOSITO, voce *Decreto legge*, cit., 856; M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Astrid*, 3 del *paper*; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri*, cit., 140 ss.; *contra*, cfr. A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in federalismi.it, fasc. 11/2016, 9 ss.

²⁵ Al riguardo, cfr. M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, op cit., 149, secondo la quale tale opera di razionalizzazione dei processi di produzione normativa, per quanto auspicabile, «non può invero presentarsi se non sotto forma di stimolo all'attività parlamentare: tramite i messaggi o le esternazioni, in via generale e preventiva; con il rinvio della legge, in via successiva».

giudice costituzionale²⁶ (né come forma di indirizzo/appello indirettamente rivolto agli stessi giudici *a quibus*²⁷).

3. La [sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 2022](#) nell'ambito della sua più recente giurisprudenza "à la carte" in tema di decretazione d'urgenza.

Venendo alla [sentenza n. 8 del 2022](#) della Corte costituzionale, è possibile osservare come uno dei suoi perni è costituito proprio dal concetto di omogeneità, declinato peraltro in relazione al decreto-legge (e non alle disposizioni introdotte in sede di conversione in legge).

Al riguardo, sarebbe ingenuo ritenere che la Corte non avesse ben presente, al momento della sua decisione, il contenuto delle note del Capo dello Stato che si sono esaminate più sopra: da un lato, il silenzio serbato su di esse dalla sentenza in commento è alquanto significativo, mentre dall'altro alcuni passaggi della motivazione rappresentano una implicita risposta non solo alla lettera dell'11 settembre 2020 (avente ad oggetto il medesimo decreto-legge oggetto di scrutinio), ma soprattutto a quella del luglio 2021, in quanto caratterizzata da affermazioni più esplicite in tema di omogeneità dei decreti-legge.

3.1. I termini della questione e le criticità dell'ordinanza di rimessione.

Con la sentenza in parola la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 76/2020 (recante Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, con riferimento agli art. 3, 97 e 77 Cost.; in particolare, la disposizione indubbiata ha rimodellato – in senso restrittivo – il perimetro delle condotte penalmente rilevanti ai fini dell'integrazione del reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.): in virtù di siffatta novella, infatti, la prefata fattispecie incriminatrice non si realizzerebbe più in presenza di condotte genericamente in contrasto con «norme di legge o di regolamento», ma solo allorquando sia accertata la violazione «di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità».

Per quanto di interesse in questa sede, il Tribunale ordinario di Catanzaro ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, d.l. cit. in relazione all'art. 77 Cost., svolgendo due autonomi ordini di argomentazioni in punto di non manifesta infondatezza: *i*) la disposizione censurata sarebbe del tutto estranea sia alla «materia disciplinata dalle altre disposizioni del d.l. n. 76 del 2020», sia alle finalità giustificatrici del complessivo intervento normativo del Governo, «legate alla ritenuta necessità di introdurre misure di semplificazione amministrativa e di rilancio economico del Paese, per far fronte alle ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da COVID-19»²⁸; *ii*) la disposizione difetterebbe in modo palese dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, giacché per interventi di depenalizzazione come quello in esame difficilmente (o in «ipotesi residuali») potrebbe sostenersi quell'urgenza del provvedere legittimante l'adozione di un decreto-legge, specie «tenuto conto dei tempi di svolgimento dei processi penali e dell'assenza di ricadute delle singole vicende penali sul piano della semplificazione amministrativa».

²⁶ Così A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in [lacostituzione.info](#) del 28 aprile 2019, nonché cfr. D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera*, cit., 819, secondo cui tali esternazioni avrebbero potuto costringere la Corte «a uno scrutinio sulla omogeneità della legge di conversione più stretto di quanto spesso non sia accaduto».

²⁷ Al riguardo, cfr. la posizione di D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera*, ult. loc. cit., secondo il quale queste dichiarazioni possono essere interpretate come un «parlare a Governo e Parlamento perché giudici e Corte intendano».

²⁸ Cfr. Corte cost., [sent. n. 8/2022](#), punto 1 cons. in dir.

Dopo un'ampia ricostruzione della «travagliata vicenda normativa e giurisprudenziale» dell'abuso di ufficio – volta a evidenziare una costante tendenza del legislatore a contrastare, tramite una progressiva definizione delle condotte rilevanti, «un'ingerenza pervasiva del giudice penale sull'operato dei pubblici amministratori», a sua volta resa possibile da «interpretazioni estensive [...], atte [...] a riaprire ampi scenari di controllo [...] sull'attività discrezionale» e all'origine del fenomeno della “burocrazia difensiva” (c.d. “paura della firma”)²⁹ –, la Corte colloca l'art. 23 cit. a valle della stessa, chiarendone senza indugio il nesso finalistico rispetto agli obiettivi di semplificazione amministrativa e di rilancio degli investimenti perseguiti dal decreto-legge n. 76/2020³⁰.

Per la Corte si tratta, infatti, di «un eterogeneo provvedimento d'urgenza», vale a dire di un complesso di misure teleologicamente orientate, rispetto al quale la disposizione censurata non si pone in termini eccentrici; essa – osserva la Corte – si inserisce in modo organico all'interno del Capo IV del Titolo II, intitolato «[r]esponsabilità», che si occupa «delle due principali fonti di “timore” per il pubblico amministratore (e, dunque, dei suoi “atteggiamenti difensivistici”): la responsabilità erariale e la responsabilità penale»³¹.

Probabilmente, anche alla luce della sua pregressa giurisprudenza su casi ben più sospetti³², tale sforzo argomentativo sarebbe bastato per respingere una questione di legittimità costituzionale articolata in modo assai opinabile.

Su quest'ultima è, infatti, appena il caso di svolgere due sintetiche osservazioni.

In primo luogo, colpisce l'uso maldestro da parte del Tribunale di Catanzaro della nota giurisprudenza costituzionale in tema di carenza dei presupposti di necessità e urgenza, e in particolare delle [sentenze nn. 171 del 2007](#) e [128 del 2008](#) richiamate nell'ordinanza di rimessione: secondo il rimettente, detto orientamento «collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico»³³.

Duole osservare, però, che così non è: quelle sentenze hanno avuto, infatti, il *diverso* merito di indicare degli indici intrinseci ed estrinseci alla luce dei quali verificare la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere; in base ad essi, infatti, è oggi possibile motivare «l'evidente estraneità» di una disposizione sulla base, da un lato, del silenzio serbato su di essa nel preambolo del decreto-legge³⁴, e dall'altro della sua eccentricità rispetto a una sostanziale unitarietà dell'oggetto/materia disciplinata³⁵.

Inoltre, una lettura attenta di quei casi ne avrebbe rivelato le cospicue differenze rispetto al decreto-legge n. 76/2020: *a*) quest'ultimo consiste in un provvedimento d'urgenza a contenuto *ab origine* plurimo, in quanto caratterizzato da finalità ampie e articolate – che, dunque, richiedono interventi su distinte materie –, sicché era arduo (se non impossibile) individuare un oggetto – o un ambito di

²⁹ Cfr. Corte cost., [sent. n. 8/2022](#), punto 2 cons. in dir.

³⁰ Obiettivi a loro volta ritenuti straordinariamente necessari e urgenti a cagione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

³¹ Cfr. Corte cost., [sent. n. 8 del 2022](#), punto 2.5 cons. in dir.

³² Cfr. per esempio v. di recente Corte cost., [sentt. n. 226 del 2019](#) e [149 del 2020](#); su questa giurisprudenza v. *infra* §§ 3.2 e 3.3. e la letteratura ivi citata.

³³ Il passaggio in questione, com'è noto, non è rinvenibile nelle sentenze citate dal rimettente ma risale a Corte cost., [sent. n. 22 del 2012](#), per poi essere ciclicamente ribadito nella giurisprudenza successiva; con riferimento a quest'ultima cfr., senza pretesa di completezza, Corte cost., [sentt. nn. 32 e 251 del 2014](#), [145](#) e [154](#) del 2015, [244 del 2016](#), [169](#) e [170 del 2017](#), [137 del 2018](#), [181](#), [226](#) e [247 del 2019](#), [115](#) e [149 del 2020](#), e, ovviamente, la decisione in commento; nonché v. [ordinanze n. 204 del 2020](#), n. [93 del 2020](#) e n. [34 del 2013](#).

³⁴ In questi termini Corte cost., [sent. n. 171/2007](#).

³⁵ In questi termini Corte cost., [sent. n. 128/2008](#).

intervento – unitario sul quale commisurare (ed enucleare) una norma intrusa o disomogenea³⁶; b) contrariamente a quanto asserito dal rimettente³⁷, lo stesso preambolo del d.l. 76/2020 (a differenza dei due casi menzionati dal rimettente) collegava espressamente l'introduzione di «interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle pubbliche amministrazioni» – cui *ictu oculi* può essere ricondotta la disposizione impugnata – alla straordinaria necessità e urgenza «di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19», il che, secondo quella giurisprudenza costituzionale del 2007-2008, costituisce elemento sufficiente per esonerare la Corte dall'esercitare uno scrutinio più penetrante circa i presupposti indicati dall'art. 77 Cost.³⁸.

Il rimettente, nel pretermettere questi dati testuali (e giurisprudenziali), ha così distorto il concetto di omogeneità, intendendolo non come indice di un esercizio illegittimo (o comunque abusivo) della *funzione* (*id est* del potere delle Camere di convertire il decreto in legge), ma come requisito di validità dell'*atto*, senza peraltro avvedersi che tale impostazione avrebbe tramutato l'ordinanza di rimessione in una (inammissibile) richiesta di sindacato da parte della Corte sulle scelte di merito effettuate dal Governo³⁹.

In secondo luogo, e con riferimento alla pretesa insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, gli argomenti utilizzati dal rimettente sono ancora più impalpabili: da un lato, la censura della «assoluta mancanza di una motivazione contenuta nel preambolo dell'atto normativo in ordine alla straordinaria necessità, che rendeva urgente [...] la riscrittura del delitto di abuso d'ufficio», è sconfessata *per tabulas* dal medesimo preambolo che, come più sopra osservato, indicava nella crisi economica connessa alla pandemia la ragione dell'urgenza di intervenire in senso restrittivo sulla responsabilità dei pubblici amministratori; dall'altro, l'esclusione dell'eccezionale urgenza di provvedere mercé l'argomento della necessaria applicazione 'differita' della nuova disciplina dell'abuso di ufficio – attesi «i fisiologici tempi di svolgimento di qualsivoglia procedimento penale» – rivela il fraintendimento della nota distinzione espositiana tra 'necessità relativa' e 'necessità assoluta', nonché della ormai pacifica acquisizione per cui l'art. 77 Cost. contempla solo la prima⁴⁰.

³⁶ Secondo il rimettente, invece, la disposizione indubbiata risultava «diversa per materia e per finalità, [e] denota la sua evidente estraneità rispetto ai contenuti e agli obiettivi del decreto-legge in cui detta norma è stata inserita. La predetta disposizione reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità si pongono in netta cesura con il resto del corpo normativo in cui sono contenute. Del resto, la disomogeneità della disposizione impugnata rispetto al decreto-legge che l'ha introdotta assume caratteri di assoluta evidenza», determinano in tesi «una insanabile discrasia di contenuto, finalità e *ratio* tra le restanti norme contenute nel decreto- legge e la disposizione qui censurata, non potendo ravvisarsi alcuna strumentalità tra la disposizione abrogatrice del delitto di abuso d'ufficio e la necessità di semplificare le procedure amministrative volte a velocizzare gli investimenti». Da questi passaggi emerge in modo chiaro l'errore logico in cui incorre il rimettente laddove ritiene di individuare nel D.L. n. 76/2020 un oggetto e/o delle finalità sufficientemente circoscritti e unitari sui quali parametrare l'art. 23.

³⁷ Secondo il rimettente, infatti, con riferimento all'art. 23 cit. sarebbe riscontrabile «l'assenza di qualsivoglia indicazione [...] nel preambolo posto in epigrafe al decreto, dove vengono enucleate le ragioni giustificatrici di tale intervento normativo d'urgenza».

³⁸ Al riguardo, è un dato ormai pacifico – sia in giurisprudenza che in dottrina – quello per cui un'adeguata enucleazione delle ragioni di necessità e urgenza del decreto-legge (ovvero della singola disposizione impugnata dinanzi la Corte), delineandone al contempo gli obbiettivi normativi, esime infatti il giudice delle leggi da uno scrutinio stretto sui medesimi requisiti di necessità e urgenza; cfr. al riguardo F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione*, cit., 1679.

³⁹ Sul punto cfr. le dense considerazioni di Cfr. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici*, cit., 430, secondo il quale «un eventuale giudizio sulla sussistenza di questo vizio della legge di conversione appare molto delicato, se a chi giudica sta a cuore la salvaguardia della separazione dei poteri, sotto il profilo della necessaria distinzione tra valutazione della legittimità e del merito degli atti».

⁴⁰ Sulla nota distinzione tra 'provvedimento urgente' e 'urgenza del provvedere', laddove la seconda – cui assolve il decreto-legge – ben può essere soddisfatta anche attraverso disposizioni di non immediata applicazione/attuazione, v. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1964, 139, spec. nota 206. Il punto peraltro è, oggi, pacifico anche nella giurisprudenza della Corte, per la quale cfr. la [sent. n. 16 del 2017](#): «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente

3.2. *La declinazione del requisito dell'omogeneità nella sentenza in esame e nella pregressa, oscillante, giurisprudenza costituzionale.*

Alla luce di siffatte criticità dell'ordinanza di rimessione, non stupisce che la Corte, nel voler approfondire l'ipotizzata violazione dell'art. 77 Cost., ne tratteggi l'infondatezza con toni netti, se non severi.

In primo luogo, la Corte fissa le coordinate di fondo del proprio scrutinio, ricostruendo in modo compiuto la propria giurisprudenza in tema di sindacato sulla ricorrenza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza: in base ad essa, *i*) il suo controllo è circoscritto alla “mancanza evidente” di quei presupposti e *ii*) il carattere dell'omogeneità – tanto del decreto-legge che delle successive addizioni parlamentari – è strumentale al mantenimento di quel nesso logico-giuridico «tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”, di cui alla norma costituzionale citata»⁴¹.

Tanto premesso, il Giudice delle leggi, nel rigettare il primo ordine di censure *ex art. 77 Cost.*, osserva che, con specifico riferimento a decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo – per i quali «quel che rileva è il profilo teleologico»⁴² –, il parametro alla luce del quale verificare l'eventuale disomogeneità di una disposizione è rappresentato dalla *ratio* dominante dell'intervento normativo d'urgenza, sicché il suo sindacato è obiettivamente limitato ai soli casi di “rottura evidente” del collegamento tra la singola norma e la situazione di necessità ed urgenza⁴³. In altri termini, in caso di decreti-legge strutturalmente eterogenei, il concetto di omogeneità degraderebbe a nesso di mera plausibilità – ovvero di logica inferenza – tra tutte le disposizioni contenute nell'atto normativo urgente e i presupposti fattuali assunti dal Governo ai sensi e per gli effetti dell'art. 77 Cost., di modo che, solo laddove non sia possibile ricondurre (e dunque giustificare) in alcun modo la disposizione a detti presupposti, quel nesso deve ritenersi interrotto; in tal caso, il decreto-legge ovvero la singola disposizione che si è sottratta alle complessive finalità (*rectius*: alle ragioni giustificatrici) dell'atto risulterebbero viziati da eccesso di potere legislativo, stante l'alterazione del peculiare *ciclo funzionale* stabilito dalla norma costituzionale.

Secondo questa impostazione, la disomogeneità di una disposizione non rappresenta quindi un indice univoco e definibile *ex ante*, sulla base del quale ritenere l'insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza (come erroneamente ritenuto dal rimettente), ma al contrario l'esito dell'accertamento negativo di quest'ultimi (in relazione a una determinata norma), nei limiti della struttura del provvedimento – a seconda che abbia un contenuto *ab origine* plurimo o meno – e sulla base di criteri (o indici), questi sì, oggettivi e univoci, quali il titolo del decreto-legge, il tenore del preambolo, i lavori parlamentari relativi alla legge di conversione, l'univocità ovvero l'ampiezza

differito». Con riferimento, poi, al contiguo profilo della qualificazione del caso come (straordinariamente) urgente e necessario, cfr. la lettura estensivo-soggettiva, ormai classica e condivisa, di C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 834 ss.; cfr. poi sul tema C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 57.

⁴¹ Cfr. Corte cost., [sent. n. 8 del 2022](#), punto 6.1 cons. in dir.; si tratta, com'è noto, di un passaggio ormai tralazio di questa giurisprudenza, risalente a Corte cost., [sent. n. 22 del 2012](#).

⁴² Sul punto cfr. anche Corte cost., sentt. nn. [244 del 2016](#) e [149 del 2020](#), nell'ambito delle quali la Corte esamina la categoria dei “provvedimenti *ab origine* a contenuto multiplo”, descrivendoli come atti nei quali «le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo».

⁴³ Cfr. Corte cost., [sent. n. 8 del 2022](#), punto 6.1 cons. in dir.; anche quello della *ratio* dominante dell'intervento normativo urgente è un parametro ormai consolidato all'interno di questa giurisprudenza della Corte; per esso cfr. *ex plurimis* Corte cost., [sentt. nn. 30 del 2021](#), [247 del 2019](#), [32 del 2014](#); Corte cost., [sent. n. 22 del 2012](#) (punto 3.4 cons. in dir.) fa invece riferimento al concetto analogo – ma non identico – di ‘*ratio unitaria*’.

delle finalità perseguite dal decreto-legge, la straordinarietà delle misure in esso contenute, o il complessivo disegno tracciato dall'insieme delle misure contenute nell'atto⁴⁴.

Dal momento, peraltro, che è la *struttura* dell'atto a determinare il grado di penetrazione di tale scrutinio, e che l'assenza di certi indici di omogeneità di una disposizione ben può essere compensata dalla presenza di altri elementi, va da sé che il carattere omogeneo (o l'estraneità) di una norma costituisca l'esito applicativo di un criterio *composito* ed elastico, da modellare sulle caratteristiche del caso concreto.

Che un simile assetto precluda ogni possibilità di edificare una 'dottrina dell'omogeneità' è evidente, così come è concreto il rischio che la Corte possa modulare a suo piacimento questo peculiare criterio, privilegiandone – a seconda dei casi – alcuni elementi a discapito di altri, con tutto ciò che ne discende, poi, in termini di scarsa organicità della sua giurisprudenza sul punto.

Sotto questo profilo, il caso di specie rappresenta una puntuale conferma di quanto da ultimo paventato: la Corte, infatti, pur riconoscendosi la possibilità di esercitare un sindacato limitato alla 'evidente rottura' del nesso funzionale tra l'art. 23 cit. e le ragioni giustificatrici del d.l. n. 76/2020, decide di 'andare oltre' e di compiere un'ampia ricognizione degli altri indici dell'omogeneità della disposizione impugnata.

Più precisamente, il Giudice delle leggi non solo richiama il preambolo del d.l. n. 76/2020 e i lavori parlamentari per la sua conversione, ma, ritenendo gli stessi poco generosi nel dar conto del nesso tra la disposizione impugnata e la «traiettoria finalistica portante del decreto», arriva a menzionare il «convincimento espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri nel presentare il decreto», alla luce del quale emergerebbe «l'idea che la ripresa del Paese possa essere facilitata da una più puntuale delimitazione delle responsabilità. "Paura della firma" e "burocrazia difensiva", indotte dal timore di un'imputazione per abuso d'ufficio, si tradurrebbero, in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente»⁴⁵.

Tuttavia uno sforzo argomentativo di questo genere non è privo di insidie: un esame troppo ravvicinato della *ratio* dominante l'intervento normativo urgente – tendenzialmente coincidente con il merito di quest'ultimo – finisce infatti per offuscare il confine (di per sé labile) tra l'intrinseca *coerenza* della disposizione rispetto ai presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge⁴⁶ e la sua intrinseca *ragionevolezza*, quest'ultima intesa come aderenza interna delle singole disposizioni alla complessiva "causa normativa" dell'atto⁴⁷.

⁴⁴ Sul punto cfr. *ex plurimis* Corte cost., [sent. nn. 33 del 2019](#) e [5 del 2018](#).

⁴⁵ Cfr. Corte cost., [sent. n. 8 del 2022](#), punto 6.2. cons. in dir.; com'è noto, la Corte costituzionale ha già fatto uso di dichiarazioni di natura politica del Presidente del Consiglio al fine di rinvenire – in assenza di altri (e più oggettivi) indici estrinseci o intrinseci dell'atto – i presupposti di necessità ed urgenza nella recente [sent. n. 149/2020](#); per un commento della decisione che coglie questo aspetto cfr. A. SPERTI, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in questa [Osservatorio costituzionale](#), fasc. n. 6/2020, 376 ss.

⁴⁶ Siffatta intrinseca coerenza si sostanzierebbe, a ben vedere, nella verifica della congruità tra mezzi predisposti e obbiettivi da perseguire, la cui carenza si rifletterebbe in un esercizio illegittimo da parte delle Camere del potere di convertire il decreto in legge, secondo lo schema logico dell'eccesso di potere; per questa ricostruzione cfr. Corte cost. [sent. n. 22 del 2012](#), nonché, ancor prima di essa (e non a caso), G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici*, cit., 428 ss, ad avviso del quale «l'uso del potere di conversione per fini diversi da quelli di controllo previsti dalla Costituzione [integrerebbe] un caso di *détournement de pouvoir*». Per la differente ricostruzione di questa patologia del procedimento legislativo di conversione nei termini della carenza assoluta di potere cfr. Corte cost. [sent. n. 32 del 2014](#), punto 4.5 del cons. in dir.; sui problemi connessi alla configurabilità nel caso di specie della figura della incompetenza assoluta (o carenza di potere) delle Camere cfr. per tutti D. NOCILLA, *"Inesistenza" della legge di conversione?*, cit., 720 ss.; in generale, sui problemi connessi alla c.d. omogeneità finalistica dei decreti-legge v. G.M. SALERNO, *La Corte consolida i principi in tema di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 2/2013, 640.

⁴⁷ Per tale accezione cfr. per essa cfr. *ex plurimis* Corte cost., [sent. n. 89/1996](#), nonché G. SILVESTRI, *L'abuso nel diritto costituzionale*, in [Rivista AIC](#), fasc. 2/2016, 8 ss.

Sebbene lo stesso giudice delle leggi abbia più volte ribadito la necessità di tenere distinti i due piani, nel caso di specie, l'impressione – condivisa da alcuni in dottrina⁴⁸ – è che il rigetto della censura sia in realtà motivato proprio sul profilo della ragionevolezza della disposizione impugnata e non su quello della sua coerenza con gli obiettivi del decreto-legge (*rectius*: con i presupposti di necessità e urgenza). Del resto, come si argomenterà più avanti nel testo⁴⁹, quest'ultimo aspetto può essere correttamente verificato solo mediante una serie di elementi o indici rinvenibili nell'atto normativo⁵⁰ – ivi incluso il tenore delle altre disposizioni in esso contenute⁵¹ – ovvero nel suo procedimento di formazione⁵², senza dunque l'impiego di argomenti esterni a tale perimetro o attinenti al contesto politico del singolo decreto-legge⁵³.

Con riferimento, poi, alla seconda censura *ex art. 77 Cost.* – in base alla quale un intervento di depenalizzazione non potrebbe rivestire i caratteri di straordinaria necessità e urgenza –, la Corte si sofferma brevemente, liquidandola come un «assunto apodittico e non sorretto da adeguata base logica»⁵⁴: se è vero, infatti, che la necessità di riformare l'art. 323 c.p. è anteriore alla crisi sanitaria, «è l'esigenza di far “ripartire” celermente il Paese dopo il prolungato blocco imposto per fronteggiare la pandemia che – nella valutazione del Governo (e del Parlamento, in sede di conversione) – ha impresso ad essa i connotati della straordinarietà e dell'urgenza. Valutazione, questa, che non può considerarsi manifestamente irragionevole o arbitraria». Collocata nella più ampia giurisprudenza della Corte in tema di omogeneità dei decreti-legge, la sentenza in commento non risulta, dunque, eccentrica rispetto ai precedenti più recenti: la sua lettura conferma, infatti, il moto oscillatorio di questa peculiare giurisprudenza della Corte, la quale, pur muovendo da un *acquis* ormai ampio e consolidato, non lascia concreti spazi di razionalizzazione e di predicibilità, indispensabili per l'enucleazione di un modello teorico convincente⁵⁵.

3.3. Oltre l'alternativa tra disomogeneità palese e non: l'omogeneità come 'standard'.

Scendendo ancor più nel dettaglio, si può osservare inoltre come la [sent. n. 8 del 2022](#) si collochi fra quelle che ritengono sindacabili solo le disposizioni affette da disomogeneità *evidente* (o palese)

⁴⁸ Cfr. in tal senso C. DOMENICALI, *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge?*, cit., 240 ss.

⁴⁹ V. *infra* § 3.3.

⁵⁰ Come già espresso nel testo, detti criteri, alla luce della giurisprudenza della Corte sin qui richiamata (e in particolare dalla nota 'svolta' del 2007-2009, per quale v. *supra sub* nota 4), coincidono – sinora – con il titolo del decreto-legge, il tenore del preambolo, l'univocità ovvero l'ampiezza delle finalità perseguite dal decreto-legge, la straordinarietà delle misure in esso contenute, il complessivo disegno tracciato dall'insieme delle misure contenute nell'atto.

⁵¹ Ed è, infatti, in questo senso che deve essere letto il richiamo effettuato dalla Corte, nella sentenza in commento, alle altre disposizioni contenute nell'apposito capo del D.L. 76/2020 dedicato alle «[r]esponsabilità» (il Capo IV del Titolo II) e volte «a “tranquillizzare” i pubblici amministratori rispetto all'altro rischio che accompagna il loro operato: vale a dire la responsabilità erariale». Proprio la presenza di queste disposizioni, secondo la Corte, esclude che la norma impugnata sia una “monade” isolata, avulsa dal contesto normativo nel quale è inserita.

⁵² Sotto questo profilo, rappresentano un criterio rilevante nella giurisprudenza costituzionale in esame anche i lavori parlamentari relativi alla legge di conversione; mentre, è assai significativo che tale rilievo non è ugualmente riconosciuto alle note del Presidente della Repubblica (di accompagnamento della promulgazione di leggi di conversione, ovvero inviate al Governo e al Parlamento durante tale *iter legis*), fatta l'eccezione del messaggio del Presidente Ciampi del 29 marzo 2002, sulla necessaria omogeneità degli emendamenti al decreto-legge, richiamato dalla Corte nell'ambito della [sentenza n. 22 del 2012](#).

⁵³ Cfr. sul punto C. DOMENICALI, *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge?*, cit., *passim*.

⁵⁴ Cfr. Corte cost., [sent. n. 8 del 2022](#), punto 6.3. cons. in dir.; sul punto la Corte cita un suo precedente diametralmente opposto a siffatto assunto del rimettente ([sent. n. 330 del 1996](#)).

⁵⁵ Sul moto oscillante di questa giurisprudenza, e sulle difficoltà teoriche che su di essa si addensano, v. D. NOCILLA, *L'andirivieni concettuale della Corte*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2014, 2900; cfr. poi P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*, in [federalismi.it](#) - Focus “Fonti del diritto” 1/2014, 11 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità*, cit., 2681.

rispetto al testo complessivo del decreto-legge⁵⁶; del resto, è noto che anche su questo profilo si sono registrate delle incertezze, determinate da alcune pronunce nelle quali, invece, la Corte ha censurato anche il difetto di omogeneità non “evidente”⁵⁷.

La scelta in ordine al carattere necessariamente evidente o meno dell’estraneità non è priva di conseguenze, riflettendosi in modo diretto sul *tipo* di sindacato della Corte.

Se il difetto di omogeneità costituzionalmente rilevante fosse solo quello *palese* o *evidente*, va da sé che lo scrutinio della Corte sull’intrinseca coerenza della disposizione rispetto all’oggetto o alla *ratio* dell’intervento normativo urgente sarebbe meno penetrante; tale assetto avrebbe senz’altro il pregio di collocare il controllo di costituzionalità a ‘distanza di sicurezza’ rispetto al *merito* dell’atto governativo, ma anche il difetto di svilire quel necessario collegamento tra la disposizione e i presupposti di necessità e urgenza, riducendolo *sistematicamente* a un nesso di mera plausibilità. Se, al contrario, ai fini della declaratoria di incostituzionalità fosse sufficiente la semplice disomogeneità della disposizione, ancorché non evidente, il giudizio della Corte potrebbe estendersi di molto, ma i suoi esiti – oltre a lambire profili attinenti, forse, alla ragionevolezza della norma – potrebbero risultare decisamente opinabili, specie a fronte di provvedimenti d’urgenza caratterizzati da contenuti multisettoriali e/o da finalità molto ampie e generiche.

Proprio gli inconvenienti legati a ciascuna di queste prospettive potrebbero costituire la ragione della permanente oscillazione della Corte sul punto⁵⁸; un’incertezza che, forse, potrebbe essere risolta *superando* il dilemma in questione, attraverso una declinazione ‘ponderata’ del concetto di omogeneità, vale a dire che tenga conto non solo degli elementi e degli indici più sopra indicati, ma anche del *tipo* di decreto-legge sottoposto al suo giudizio e/o dell’*origine* della disposizione censurata.

Sulla base di questa impostazione, e a condizione che concorrano (almeno in parte) gli altri indici già menzionati, la disomogeneità costituzionalmente rilevante sarà – in via tendenziale – solo quella di tipo evidente (o palese) per quelle disposizioni previste direttamente dal decreto-legge⁵⁹ ovvero per quelle inserite in sede di conversione di un decreto blandamente caratterizzato sotto il profilo contenutistico o teleologico: nella prima ipotesi, infatti, uno scrutinio più approfondito del nesso logico giuridico tra la norma e i presupposti di necessità e urgenza si avvicinerebbe molto a uno scrutinio sulle valutazioni soggettive formulate sul punto dal Governo al momento dell’adozione dell’atto, mentre nella seconda è la stessa *struttura* del decreto-legge – come rivela l’esperienza degli ultimi anni – a determinare un inevitabile affievolimento del vincolo dell’omogeneità degli emendamenti parlamentari al testo del decreto-legge da convertire.

Al contrario, sarà possibile censurare il difetto di omogeneità *tout court* laddove la disposizione – a prescindere dalla sua origine, governativa o parlamentare – si collochi all’interno di un *corpus*

⁵⁶ Secondo questo orientamento, ai fini della declaratoria di incostituzionalità, la mancanza di ogni nesso di interrelazione tra la disposizione impugnata (sia essa contenuta nel decreto ovvero aggiunta in sede di conversione) e i presupposti del decreto-legge deve essere «evidente o manifesta»; cfr. in tal senso Corte cost., [sentt. nn. 22 del 2012](#), [251 del 2014](#), [145](#) e [186 del 2015](#), [169 del 2017](#), [5 del 2018](#), [33](#), [181](#), [226](#) e [266 del 2019](#), e [186 del 2020](#).

⁵⁷ Per questo orientamento, al momento meno ricorrente, cfr. Corte cost., [sentt. nn. 32 del 2014](#), [154 del 2015](#), [94 del 2016](#); sul punto v. GIU. SERGES, “*Decisioni rinneganti*”, cit., 876 ss.

⁵⁸ Sebbene si possa intuire una netta tendenza della Corte a privilegiare un approccio meno rigoroso (o meno esigente) rispetto al requisito dell’omogeneità, imperniato dunque su di una disomogeneità di tipo ‘palese’ o ‘evidente’ e con conseguente *self restraint* dello scrutinio svolto dallo stesso giudice costituzionale; rileva questo dato anche nella sentenza in commento A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali*, cit., 12 e ss.

⁵⁹ In tal caso, infatti, la verifica dell’omogeneità delle singole disposizioni rispetto agli obbiettivi complessivi dell’intervento normativo urgente si avvicina molto a un sindacato sulle valutazioni soggettive del Governo in ordine sia ai presupposti di necessità e urgenza legittimanti l’atto, sia alla individuazione delle singole misure straordinarie e ‘congruenti’ da inserire nel testo del decreto-legge per farvi fronte (ivi inclusa la stessa scelta dell’esecutivo di configurare un provvedimento a contenuto *ab origine* plurimo o meno).

normativo caratterizzato da un oggetto univoco (o monosettoriale) ovvero da finalità (*id est* da presupposti fattuali di urgenza e necessità) ben circoscritte e definite⁶⁰.

Tale impostazione, intervenendo sull'*intensità* dello scrutinio della Corte, avrebbe il pregio di salvaguardare e valorizzare la natura *logico-giuridica* di quel nesso «tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere»⁶¹ e la disposizione oggetto del giudizio: il suo accertamento, anche in contesti di ampia discrezionalità del 'legislatore motorizzato', resterebbe comunque affidato solo a quei criteri, *concreti e giuridicamente rilevanti*, più sopra indicati e strettamente attinenti all'atto normativo, così che non vi possa essere spazio per ricostruzioni *astratte*, meramente formali ovvero ancorate a elementi estrinseci e di varia natura (non giuridica).

In questo contesto, il concetto in esame assumerebbe la più verosimile fisionomia di uno *standard* o *canone*, alla luce del quale valutare con un certo grado di razionalità – e sulla base dei diversi elementi o indici che lo compongono – l'intrinseca coerenza delle disposizioni contenute sia nel decreto-legge⁶², sia nella legge di conversione: se quest'ultime non superano detto *standard* scatta il sindacato della Corte costituzionale⁶³.

Tuttavia, la sentenza commentata conferma un quadro che è ben lungi dall'essere messo a sistema (qualsiasi esso sia), con la conseguenza che il concetto di omogeneità – specie se riferito a decreti-legge *ab origine* eterogenei e/o connotati da finalità ampie – non solo non rappresenta un argine efficace rispetto a possibili abusi da parte del Governo⁶⁴, ma risulta ormai uno strumento funzionale alle sole necessità della Corte costituzionale, divenendo così impossibile la sua ricostruzione come «nozione ontologica e perciò autoevidente»⁶⁵.

4. Un tentativo di analisi sinottica delle traiettorie della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: assonanze e dissonanze.

Un primo dato che emerge dalle vicende sin qui esaminate è che sia il Capo dello Stato (nella sua lettera dell'11 settembre 2020), sia la Corte costituzionale (nell'ambito della [sentenza n. 8/2022](#)) non hanno ravvisato un attrito dell'art. 23, comma 1, d.l. n. 76/2020 con l'art. 77 Cost.; un secondo elemento di riflessione è che entrambi – il primo implicitamente e la seconda in modo esplicito – sono giunti a tale conclusione sulla base del concetto di omogeneità.

⁶⁰ Cfr. sul punto, sebbene da una prospettiva in parte diversa, da D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 232, il quale rileva, appunto, che «il regime di emendabilità della legge di conversione sarà più o meno stringente a seconda del *genus* di omogeneità di cui sia portatore il decreto-legge».

⁶¹ Così Corte cost., [sent. n. 22 del 2012](#).

⁶² Cfr. sul punto Corte cost., [sent. n. 22 del 2012](#), punto 3.3 cons. in dir., nell'ambito della quale si precisa che il decreto-legge va «inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno».

⁶³ Cfr. C. PINELLI, *Un sistema parallelo*, op cit., 320, per il quale è proprio l'impiego dell'aggettivo 'manifesta' o 'evidente', riferito alla mancanza dei requisiti costituzionali della decretazione d'urgenza, è funzionale, «non a rimandare a una nozione ontologica e perciò autoevidente, bensì [ad] accreditare *standard* di ragionevolezza corrispondenti alla discrezionalità legislativa superati i quali può entrare in gioco la giurisdizione costituzionale. Peraltro, l'equazione qui ipotizzata fra "manifesta irragionevolezza" ed "evidente mancanza" [dei requisiti costituzionali della decretazione d'urgenza] si riferisce al solo profilo del limite di cognizione del giudice costituzionale, non anche agli strumenti dallo stesso impiegati al fine di vagliarne il rispettivo ricorrere»; *contra* P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in [Corti supreme e salute](#), fasc. n. 1/2021, 48, secondo il quale, almeno per i decreti-legge che hanno fronteggiato l'emergenza pandemica, potrebbe essere invocata l'omogeneità teleologica «essendo indiscutibile ed auto-evidente».

⁶⁴ Il profilo è ammesso da N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in [Astrid Rassegna](#), n. 153, 2 passim.

⁶⁵ Così C. PINELLI, *Un sistema parallelo*, ult. loc. cit.

Le similarità, tuttavia, sembrano terminare qui. Siffatto requisito viene, infatti, declinato in modo assai diverso dai due organi costituzionali, di modo che le rispettive traiettorie istituzionali non solo risultino parallele ma anche orientate verso diversi approdi.

I fattori di questo fenomeno sono essenzialmente due e attengono, da un lato, agli interlocutori di queste attività istituzionali e, dall'altro, al momento in cui quest'ultime intervengono.

Con riferimento alle dichiarazioni del Capo dello Stato in tema di omogeneità, lo si è visto più sopra, esse hanno come destinatari esclusivi il Governo e il Parlamento, né dalle medesime può ricavarsi l'intenzione di influenzare in modo diretto i giudici comuni (e men che meno la stessa Corte costituzionale) in ordine alle criticità ivi segnalate. Dette dichiarazioni, peraltro, non perseguono neanche lo scopo di sollecitare un immediato intervento 'correttivo' da parte del Legislatore⁶⁶, ma quello di rendere edotti tutti gli attori del circuito Governo-maggioranza parlamentare della diversa impostazione alla luce della quale verrà condotta l'attività di controllo sui decreti-legge da parte del Capo dello Stato, con tutto ciò che ne discende in termini di rivitalizzazione – non tanto del potere di rinvio della legge di conversione quanto – della facoltà di rifiutare l'emanazione dell'atto stesso.

È, inoltre, lo stesso momento in cui sono intervenute quelle dichiarazioni – *id est* con la promulgazione della legge di conversione – a rivelare gli obbiettivi ultimi di siffatta impostazione, consistenti nel recupero della centralità del Parlamento rispetto alla (futura) produzione normativa primaria⁶⁷. Tale esigenza, infatti, può essere soddisfatta solo attraverso un'adeguata conformazione – 'a monte' – dei procedimenti relativi alla decretazione d'urgenza, ben *prima* dunque del controllo presidenziale della legge di conversione *ex art. 73 Cost.* In questo senso, le note presidenziali in parola sembrano allora riguardare il procedimento stesso di adozione dei decreti-legge e, in particolare, i *principi* che dovrebbero sovrintendere la configurazione dell'oggetto e delle finalità dell'atto; quest'ultimi, pur scontando una naturale flessibilità, devono essere applicati 'il più possibile'⁶⁸ e la loro totale pretermissione potrebbe costituire una lacuna censurabile (*ex ante*) da parte del Presidente mediante il rifiuto di emanazione, con evidenti effetti sui concreti assetti della nostra forma di governo⁶⁹.

Con riguardo alla Corte costituzionale, la sentenza in commento è particolarmente utile nel rivelare l'unica prospettiva dalla quale essa traguarda il carattere dell'omogeneità, vale a dire quella processuale: il concetto in esame costituisce l'esito di un peculiare scrutinio (*ex post*) sul nesso logico-giuridico tra la disposizione indubbiata e i requisiti fattuali di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost., e tale valutazione – forse inevitabilmente, atteso il momento in cui interviene – finora ha risentito in grande misura delle specificità del caso sottostante all'ordinanza di rimessione, tanto da impedire la ricorrenza di quelle regolarità empiriche essenziali per la costruzione di un modello scientificamente attendibile.

Alla luce di quanto sin qui esposto, il concetto di omogeneità sembra allora perdere anche il carattere ontologico dell'identità: sarebbe, infatti, molto più realistico parlare di due distinte

⁶⁶ V. *supra* sub § 2.2.

⁶⁷ Su questo profilo v. da ultimo l'articolata analisi di A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti*, cit., 12 del *paper*; secondo l'A. «si può affermare che quello delle fonti è stato concepito come “un sistema” il cui “modello” risulta imperniato sulla centralità dell'Assemblea rappresentativa come sede della composizione politica dei conflitti di interesse e dimensione nazionale ovvero come luogo di raggiungimento del compromesso politico-partitico a garanzia dell'unità della Repubblica, in una prospettiva secondo la quale la disciplina costituzionale del sistema delle fonti è, innanzitutto, il cuore dei processi e dei meccanismi di integrazione politica».

⁶⁸ Sul punto si rinvia alla notissima concezione di principio giuridico quale *precepto di ottimizzazione* (*Optimierungsgebote*), dovuta principalmente a R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, 1985, trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012, *passim*; in base ad essa, qualsiasi principio non è suscettibile di essere applicato in modo assoluto e automatico, ma soltanto per gradi, dipendendo la misura della sua realizzazione, oltre che dalle concrete possibilità fattuali, dalle stesse 'possibilità giuridiche' in un dato ordinamento, a loro volta determinate da altre regole e altri principi con esso collidenti.

⁶⁹ Sul punto cfr. per tutti le considerazioni di M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità*, cit., 2, secondo la quale il decreto-legge rappresenta ormai lo strumento principale del Governo per scandire le tappe del suo programma, «individuando *coram populo* le misure politicamente più urgenti».

omogeneità, *i*) l'una – impiegata dal Presidente della Repubblica – da intendersi come canone della legislazione urgente e volto a influire sulla concreta conduzione da parte del Governo dell'indirizzo politico mediante la decretazione d'urgenza, e *ii*) l'altra – emersa nella giurisprudenza della Corte ma che ancora stenta ad affermarsi – da intendersi quale *standard* alla luce del quale impostare il sindacato della Corte sulla ricorrenza dei presupposti di necessità e urgenza.

Tuttavia c'è una tenue assonanza, una sorta di *fil rouge*, che lega queste due polarità e le rende tra loro complementari: entrambe queste concezioni dell'omogeneità condividono il medesimo 'punto di atterraggio', rappresentato dalla *struttura* del decreto-legge e in particolare dall'esigenza di circoscrivere il più possibile *ab origine* il suo oggetto e, soprattutto, le sue finalità; sul punto, si può osservare come entrambi gli organi costituzionali – a prescindere dalla prospettiva prescelta e sebbene con andamento altalenante – dimostrino, infatti, la chiara consapevolezza del rapporto di diretta proporzionalità che intercorre tra quest'ultimo profilo e l'affievolimento del vincolo dell'omogeneità gravante sulle singole disposizioni.

È dunque la configurazione dei contenuti e delle finalità dell'atto normativo urgente da parte del Governo il terreno nell'ambito del quale risulta necessaria un'inversione di tendenza radicale, ma un simile passaggio ne implica un altro ancor più importante e difficile, vale a dire l'abbandono del decreto-legge quale strumento normativo funzionale all'ordinaria gestione dell'indirizzo politico dell'Esecutivo.

Rispetto a quest'ultima problematica – distinta ma strettamente connessa a quella esaminata –, le diversità e le assonanze che si è cercato di ricostruire più sopra non danno alcuna indicazione, tuttavia il loro intrecciarsi, nello sviluppo quotidiano delle prassi, rivela sinergie e virtualità senz'altro positive ai fini della piena osservanza dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza, la cui efficacia, però, dipende in una certa misura dalle capacità di *self restraint* del complessivo circuito Governo-maggioranza parlamentare⁷⁰.

5. Una breve postilla: il governo eteronomo delle attività parlamentari di conversione dei decreti-legge.

In un quadro così complesso non stupisce, purtroppo, la posizione marginale (se non passiva) assunta dal Parlamento, sostanzialmente avulso – nonostante i ripetuti tentativi di un sostanziale coinvolgimento da parte del Capo dello Stato – dalle attuali strategie di recupero della sua centralità con riferimento alla decretazione d'urgenza.

Al riguardo, e con specifico riferimento al biennio dell'emergenza pandemica, può registrarsi l'eccezione rappresentata dal Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati (specie sotto il quarto turno di presidenza⁷¹), nei lavori del quale – non a caso – è emersa in modo chiaro

⁷⁰ Tentativi in questa direzione, per vero, non sono mancati: si pensi, ad es., alla recente vicenda relativa all'attuazione legislativa degli obiettivi delineati dal noto P.N.R.R.; sul punto, è intervenuto in termini espliciti il Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati – nell'ambito di un parere sul disegno di legge C 3354 di conversione del decreto-legge n. 152/2021, reso il 17 novembre 2021 – raccomandando «una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa». Detto auspicio sembrerebbe essere stato recepito dal Governo che, nella prima relazione sull'attuazione del PNRR, presentata al Comitato il 23 dicembre 2021, ha assunto l'impegno di «assicurare il dialogo con il Parlamento per definire, nell'ambito della programmazione dei lavori delle Camere, una organica trattazione delle misure normative da adottare che assicuri il rispetto delle prossime scadenze previste evitando il più possibile il ricorso alla decretazione d'urgenza».

⁷¹ Il quarto turno, presieduto dall'On. Ceccanti, ha avuto inizio il 6 gennaio 2021 ed è terminato il 5 novembre 2021. I lavori del Comitato in questo periodo sono analiticamente documentati nel relativo *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, pubblicato il 15 febbraio 2022 e reperibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

quell'esigenza di limitare *ab origine* oggetto e finalità del decreto-legge, già indicata da Corte costituzionale e Capo dello Stato.

In molti pareri del Comitato viene, infatti, stigmatizzata in modo specifico «la difficoltà di individuazione di una *ratio* unitaria di intervento del provvedimento»⁷², e, facendo eco alla Corte, si raccomanda al Governo di evitare «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei»⁷³.

A fronte di questo sforzo di razionalizzazione dei processi di normazione in via d'urgenza⁷⁴, si deve tuttavia prendere atto dei dati certamente non incoraggianti circa il tasso di recepimento di siffatti pareri e raccomandazioni⁷⁵ da parte del Governo (e della maggioranza).

Da questo punto di vista, i numeri confermano – quanto meno – lo stato di patologica eterodirezione nella quale, non da oggi, versano le Camere con riguardo, non solo alla conversione dei decreti-legge, ma più in generale alla complessiva programmazione delle attività legislative; il che, a ben vedere, mette sotto tutt'altra luce le possibili esternalità negative connesse agli altri rimedi più sopra indicati, vale a dire un sindacato più stretto – a determinate condizioni e con certi criteri – della Corte sui presupposti di straordinaria necessità e urgenza ovvero l'ampliamento delle ipotesi legittimanti il rifiuto di emanare un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica.

⁷² Così *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato*, cit., 16-17, *passim*.

⁷³ Così *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato*, ult. loc. cit., dove si richiama il parere del Comitato sul decreto-legge n. 41 del 2021, cd. “ristori 1”, del 12 maggio 2021. Sempre nel citato parere, si sottolinea inoltre come il Comitato abbia in più occasioni sottolineato anche le più recenti perplessità espresse dalla Corte, nell'ambito della [sentenza n. 247 del 2019](#), in ordine ai decreti-legge teleologicamente orientati solo sotto il profilo finanziario: una *ratio* unitaria di questo tipo – identificabile solo nella “materia finanziaria”, di per sé “concettualmente anodina” – risulta eccessivamente ampia, cioè capace di riempirsi «dei contenuti definitivi più vari [...], dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria”». In quel caso, la Corte aveva infatti ritenuto che «il riferimento a tale materia, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina», aggiungendo inoltre che «– ove così non fosse – le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale». Tale ultima osservazione sembra, dunque, confermare la correlazione, osservata nel presente lavoro (v. *supra* § 4), tra l'ampiezza delle finalità del decreto-legge e la misura della sua scrutinabilità ai sensi dell'art. 77 Cost.

⁷⁴ A riguardo dei quali, e in particolare delle più recenti disfunzioni, cfr., senza alcuna pretesa di completezza, le ricostruzioni offerte da A. VERNATA, *Governo e parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?* in [Rivista AIC](#), fasc. n. 3/2020, 55 ss.; C. DOMENICALI, *La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2021, 1298 e ss.

⁷⁵ Sul punto cfr. *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato*, cit., 13, ove si legge che il dato complessivo di recepimento dei pareri del Comitato è pari al 32,1% delle condizioni e al 24,6% delle osservazioni (chiaramente «sul tasso di recepimento influisce peraltro la circostanza che dei 45 pareri espressi 13 sono stati espressi in “ultima lettura”, cioè in seconda lettura su testi che non hanno conosciuto un'ulteriore lettura al Senato; calcolato al netto di questi il tasso di recepimento sale al 39,13% per le condizioni e al 31,95% per le osservazioni»).