



CATERINA DOMENICALI \*

## LA SENTENZA N. 146 DEL 2024 E IL RIPOSIZIONAMENTO DEL CONTROLLO SUL DECRETO-LEGGE: UNA NUOVA CHIAMATA ALLE ARMI DELLA CORTE COSTITUZIONALE? \*\*

**Abstract [It]:** La sentenza n. 146 del 2024 è destinata a essere annoverata tra i fondamentali della giurisprudenza costituzionale in tema di decreto-legge. Una ragione emerge già da un dato esteriore: dopo sedici anni, il controllo di legittimità costituzionale torna sui presupposti del decreto-legge con una sentenza di accoglimento. L'altra ragione risiede nell'aver posto principi irretrattabili, rafforzati dal dispositivo di accoglimento, a difesa dell'assetto costituzionale nella distribuzione del potere normativo. Allo stesso tempo, ci sono ragioni per ritenere che la Corte costituzionale stia preparando il terreno per interventi ulteriori e probabilmente necessari.

**Abstract [En]:** Judgment No. 146 of 2024 will be counted among the fundamentals of constitutional jurisprudence on decree laws. One reason is self-evident: after sixteen years, the Constitutional Court declared unconstitutional a decree law for violation of its prerequisites. The other reason lies in having placed not retractable principles in defending the rule of law and the distribution of powers within the Constitution. At the same time, there are reasons to believe that the Constitutional Court is preparing the ground for further and probably necessary interventions.

**Parole chiave:** decreto-legge, presupposti, incostituzionalità, certezza del diritto, giudici

**Keywords:** decree laws, illegitimacy, constitutional court, rule of law, judiciary

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Una decisione attesa da tempo. – 3. Le conferme: le valutazioni della Corte costituzionale attorno ai presupposti. – 4. I limiti: il rispetto della democrazia parlamentare e dello stato di diritto. – 5. Il (possibile) futuro: una reazione dei giudici comuni in difesa della certezza del diritto

\* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Premessa

Lo stato di salute in cui versa il sistema delle fonti del diritto italiano non è buono. Al punto che coloro che si trovino a trasmettere il quadro del dover essere incontrano un certo imbarazzo, non potendo negare la macroscopica distanza tra l'assetto delle fonti in azione e quello narrato. La patologia principale deriva dal fatto che la prevalenza del ruolo del Governo e con esso del Presidente del Consiglio nella nostra forma di governo trova riscontro, ormai da decenni, in un uso improprio dello strumento normativo più efficiente in termini procedurali che il circuito politico-rappresentativo abbia a disposizione, ovvero sia il decreto-legge. Sono da salutare con particolare favore, dunque, i momenti in cui gli organi di garanzia rivendicano ed attivano meccanismi di difesa dell'assetto costituzionale delle fonti di fronte all'acuirsi di determinate pratiche. Uno di questi momenti è senza dubbio rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 146 del 2024.

Si tratta di una decisione destinata a essere ricordata non solo in virtù del dato statistico: dopo sedici anni dall'ultima volta, il Giudice costituzionale è tornato a dichiarare illegittima la disposizione di un decreto-legge per evidente assenza dei presupposti. Essa va collocata tra le decisioni fondamentali in materia anche e soprattutto per aver posto principi irrinunciabili, rafforzati dal dispositivo di accoglimento, a difesa dell'assetto costituzionale nella distribuzione del potere normativo: gli equilibri costituzionalmente necessari che la nostra democrazia parlamentare esige nell'esercizio dei peculiari poteri normativi attribuiti al Governo impongono di individuare limiti di indisponibilità della forma di governo e si proiettano in altrettanti principi dello stato costituzionale di diritto.

Tendenzialmente, in materia di decreto-legge, le decisioni che entrano nel merito sono orientate più dalle circostanze e dalle sensibilità di contesto<sup>1</sup>. In questo caso, il fatto che il caso di specie fosse incarnato da una norma minuta, il cui annullamento avrebbe avuto un limitato impatto ordinamentale, ha reso ancor più ghiotta l'occasione per i giudici costituzionali di addivenire a una decisione di accoglimento per violazione dell'art. 77 Cost. La questione di legittimità riguardava, infatti, l'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 10 maggio del 2023, che prevedeva la cessazione dalla carica di sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche, a decorrere dal 1° giugno 2023, per coloro che al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge avessero compiuto il settantesimo anno di età. Applicabile al solo sovrintendente del teatro San Carlo di Napoli, che vedeva cessare la sua carica per sopraggiunti limiti di età, la previsione è stata impugnata per l'evidente mancanza delle condizioni richieste dall'art. 77 Cost.

La Corte costituzionale era ben consapevole che fosse necessario riportare il proprio sindacato sul decreto-legge<sup>2</sup>. Tale riposizionamento è stato possibile, però, anche grazie al ritorno a Palazzo della Consulta di questioni in cui i giudici comuni hanno contestato in via incidentale l'adozione stessa del decreto-legge o, meglio, l'inserimento nel provvedimento di norme in evidente mancanza dei presupposti.

<sup>1</sup> D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020, 18.

<sup>2</sup> «Prima ancora della legge di conversione [...] i limiti devono riguardare il decreto-legge e sono fissati allo scopo di non vanificare la funzione legislativa del Parlamento»: sentenza n. 146 del 2024, punto 5 del *Considerato in diritto*.

## 2. Una decisione attesa da tempo

Nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha realizzato una limitata, per quanto puntuale, opera di manutenzione costituzionale del decreto-legge, manifestando un atteggiamento di *self restraint* che si è conformato, nei suoi interventi caducatori, al «canone della *extrema ratio*»<sup>3</sup>, con orientamenti tendenzialmente deferenti nei confronti dell'effettività politica<sup>4</sup>.

Ciò è dovuto senza dubbio agli intrinseci limiti del sindacato costituzionale sul decreto-legge, contiguo a valutazioni di spettanza del circuito politico-rappresentativo, per l'ampio margine di elasticità che caratterizza l'interpretazione dei presupposti. A partire dalla sentenza n. 29 del 1995, quando ha ammesso la trasferibilità del «vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste», quale «vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione», la Corte ha delineato una doppia essenza di limiti all'adozione dei decreti-legge, cui corrispondono due diversi controlli in capo rispettivamente al Parlamento e alla Corte stessa: un vizio consistente nella «semplice» mancanza di necessità ed urgenza, e un vizio da «evidente» mancanza delle stesse<sup>5</sup>. Sebbene avesse definito in via astratta il perimetro del proprio sindacato, raramente la Corte era poi entrata nel merito, relegando l'annullabilità del decreto-legge a ipotesi meramente teorica. Per giungere ad un controllo effettivo sul contenuto del provvedimento era necessaria una manifestazione del carattere evidente dell'assenza dei presupposti: sulle concrete modalità di questa verifica è stata fatta luce con la storica sentenza n. 171 del 2007. La struttura del test ivi impostato è ormai nota: occorre accertare «alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata» la riferibilità delle disposizioni sospette al contesto normativo del decreto-legge e, in caso di accertata evidente estraneità, verificare la sussistenza altrimenti di presupposti che giustificano l'eterogeneità del contenuto del provvedimento. Quando, con la sentenza n. 128 del 2008, è tornata a dichiarare l'incostituzionalità per evidente assenza dei requisiti costituzionali, in modo più penetrante la Corte ha verificato se la *ratio* della disposizione apparentemente eterogenea corrispondesse alla medesima giustificazione d'urgenza del provvedimento. Questo *modus operandi* si affermerà nelle successive decisioni le quali, però, non porteranno più a una decisione di accoglimento sul contenuto originario del decreto-legge.

Il giudizio di omogeneità darà prova delle sue potenzialità espansive, piuttosto, come limite all'introduzione di emendamenti al disegno di legge di conversione del decreto. Dopo la sentenza n. 22 del 2012, difatti, il controllo di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza ha potuto contare su un «nuovo» parametro grazie all'avanzamento del requisito dell'omogeneità, divenuto limite dell'intervento complessivamente inteso. L'azione della Corte costituzionale, negli anni successivi, è stata tutta proiettata a valle del fenomeno<sup>6</sup>. Il risultato è stato il (tentativo di) contenimento del potere normativo esercitabile

<sup>3</sup> A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione* in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006, 41.

<sup>4</sup> Così A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, il Mulino, Bologna, 2023, 222 ss.

<sup>5</sup> Cfr. 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*, Giuffrè, Milano, 2011, 1156.

<sup>6</sup> Più ampiamente, volendo, v. C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale. Le principali tendenze dopo la sentenza n. 22 del 2012*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, Jovene editore, 2023, 35 ss.

dall'Assemblea, per la necessità di rispettare la complessiva omogeneità del decreto, e il conseguente mantenimento dell'originale impianto dell'atto governativo, da preservare integro rispetto a eccessive contaminazioni. Il grande assente nella giurisprudenza costituzionale, dunque, è stato proprio il decreto-legge<sup>7</sup>.

A ben vedere, il discorso avviato nel 2007 ha stentato a proseguire anche per la ritrosia dei giudici rimettenti nel valorizzare il parametro dell'art 77 Cost. Come è stato sottolineato<sup>8</sup>, raramente sono state poste alla Corte questioni di legittimità costituzionale circa l'adozione con decreto-legge di norme in evidente mancanza dei presupposti, mentre più consistente è stata l'attività di rimessione volta a lamentare l'eterogeneità delle disposizioni approvate in sede di conversione rispetto al decreto-legge originario. Certo, la giurisprudenza successiva al 2008, là dove non ha più accolto questioni di legittimità sollevate per la «evidente mancanza» dei presupposti, è stata un efficace deterrente. A ciò va probabilmente aggiunta la difficoltà in sé di motivare sulla non manifesta infondatezza quando il dubbio riguardi un parametro sfuggente quale la evidente assenza di presupposti che lambiscono valutazioni politiche.

Su questo fronte, forse, il vento sta cambiando. Da qualche tempo i giudici comuni hanno ripreso ad aggredire la principale causa di violazione dell'art. 77 Cost., ovvero il ricorso abusivo al decreto-legge, richiedendo ai giudici costituzionali di riallineare il fuoco al giusto bersaglio. Alcuni esempi: la sentenza n. 149 del 2020 decide, con un dispositivo di rigetto, la questione di legittimità relativa a una disposizione originaria del decreto-legge n. 148 del 16 ottobre 2017 in materia di attività di intermediazione del diritto d'autore, di cui il TAR Lazio contestava la natura necessaria e urgente; con la sentenza n. 8 del 2022, seppur per comprovare l'infondatezza del dubbio di legittimità, la Corte ha ragionato dei presupposti di adozione della disposizione del c.d. decreto semplificazioni n. 76 del 16 luglio 2020, impugnata dal GIP del Tribunale di Catanzaro laddove riduceva l'ambito della responsabilità penale per abuso di ufficio; con la sentenza n. 151 del 2023, la Corte ha risposto nel merito, ancora con un rigetto, al Tribunale ordinario di Siena che contestava la disciplina sul regime di procedibilità di determinati reati introdotta con il decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022, asseritamente privo dei requisiti straordinari di necessità e urgenza. Si arriva così allo scorso ottobre, quando il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha avuto gioco facile nel contestare la già citata disposizione del decreto milleproroghe del 2024 per l'evidente mancanza di «una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite uno strumento eccezionale, quale è il decreto legge»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Discorso a parte va fatto per la sentenza n. 220 del 2013, relativa ai provvedimenti che disponevano modifiche delle funzioni e degli organi delle Province e il mutamento delle circoscrizioni provinciali, nella quale venivano fatti valere limiti di contenuto indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti di urgenza: all'origine della dichiarazione di incostituzionalità vi è l'inconciliabilità dei caratteri della decretazione d'urgenza con la natura ordinamentale di quelle disposizioni.

<sup>8</sup> Cfr. D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge*, cit., 4 ss.

<sup>9</sup> Più specificamente, sulle ragioni fatte valere nell'ordinanza di rimessione, cfr. G. D'AMICO, *Il decreto-legge e la solita «sinfonia»: la sentenza n. 146 del 2024 e la nuova stagione di abusi della decretazione d'urgenza*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/2024, 663.

### 3. Le conferme: le valutazioni della Corte costituzionale attorno ai presupposti

Per addentrarsi nella valutazione governativa, la Corte ragiona intorno alla giustificazione sulla sussistenza dei presupposti e rispetto ad essi instaura il classico giudizio di omogeneità, andando a valutare se la norma contestata risulti del tutto avulsa e disomogenea rispetto al contenuto del provvedimento. L'esigenza del Giudice delle leggi è quella di applicare un criterio logico-giuridico che lo esoneri dall'esperire un difficile sindacato sulle valutazioni politiche di necessità ed urgenza: la ricerca su indici interni ed esterni offre «precisi punti di riferimento» e la relativa «valutazione sinergica e complessiva [...]» salvaguarda l'effettività del sindacato che la Costituzione affida ai giudici costituzionali, evitando che il loro scrutinio «sconfini e si sovrapponga alle valutazioni che spettano al Governo, nell'adottare il decreto-legge, e al Parlamento, nel convertirlo».

D'altra parte, sottolinea la Corte, il Governo adotta il decreto-legge «sotto la sua responsabilità», in forza di un'autonoma scelta politica. Questo inciso dell'art. 77 Cost., che nelle intenzioni dei costituenti doveva rappresentare un paracadute contro l'uso disinvolto del decreto-legge, è rimasto requisito «mitico»<sup>10</sup>. La Corte sembra però recuperare il significato della responsabilizzazione del Governo proprio a partire dalla politicità della valutazione sui presupposti, come d'altra parte aveva fatto parte della dottrina<sup>11</sup>, e ne trae le dovute conseguenze. Per quanto libero, nel momento della decisione di intervenire con lo strumento decretizio per far fronte a determinate circostanze, il Governo si muove all'interno di un recinto e vi sono sanzioni in caso di travalicamento. In particolare, devono potere esprimere appieno le proprie potenzialità i limiti connaturati alla partecipazione del decreto-legge al regime della legge, con la sottoposizione al controllo di costituzionalità.

In questo senso, la Corte costituzionale torna a valorizzare la giustificazione del decreto-legge come momento centrale e come dato la cui presenza deve emergere almeno in senso sostanziale. Per la verità, nel caso di specie, la Corte si avvede che le finalità del provvedimento stesso, uno dei ricorrenti milleproroghe contenente una pluralità di previsioni normative<sup>12</sup>, «sono prospettate in termini generici e apodittici»: carattere di per sé problematico, stante l'affermazione ricorrente nelle pronunce della Corte costituzionale secondo cui una enunciazione di questo tipo della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. non può essere sufficiente. Tuttavia, la Corte è chiamata qui a ragionare dei presupposti in chiave parametrica. A tal fine, usa come indici sintomatici il preambolo, il titolo, il contesto in cui l'intervento si inquadra, la discussione parlamentare in sede di conversione e anche il contraddittorio tra le parti del processo dinanzi alla Corte. Nulla di questo ampio materiale normativo è in grado di «fornire elementi decisivi per contestare la palese insussistenza dei requisiti imposti dall'art. 77 Cost.» per la disciplina sulla cessazione *ex abrupto* degli incarichi già conferiti. Né può valere a salvare la disposizione la sua natura provvedimentale, ovverosia il carattere «solo parzialmente innovativo della disciplina, svincolata da quel disegno di riordino sistematico e ad ampio raggio» che a partire dalla

<sup>10</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, 712. Difatti, se intesa come responsabilità giuridica, si tratta di soluzione difficilmente azionabile; se la si colloca sul terreno politico, bisogna constatare che raramente essa viene fatta valere dal Parlamento.

<sup>11</sup> In tal senso F. RIMOLI, *Presupposti oggettivi del decreto-legge, sindacato di costituzionalità e trasformazione della forma di governo*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, 249, e G. PITRUZZELLA, *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Il foro italiano*, I, 1988, 1422, per cui «il governo agisce sotto la sua responsabilità in quanto afferma il suo potere di direzione politica e quindi il potere di scegliere se e quando adottare un certo atto».

<sup>12</sup> Peraltro, non tutte tese a prorogare termini e quindi nemmeno riconducibili a un generico obiettivo dilatorio, come nota G. D'AMICO, *Il decreto-legge e la solita "sinfonia"*, cit., 658.



sentenza n. 220 del 2013 la Corte considera «tendenzialmente incompatibile con il ricorso al decreto-legge»<sup>13</sup>.

La Corte distingue con particolare cura la giustificazione del decreto-legge dalla constatazione della ragionevolezza della disciplina introdotta. Diverso è, d'altra parte, lo specifico sindacato sul decreto-legge, parametrato ai presupposti che ne rappresentano la causa, da quello generale della ragionevolezza, archetipo che riguarda tutta l'attività legislativa<sup>14</sup>. La necessaria alterità della giustificazione specifica del decreto-legge rispetto a quella che più genericamente insiste sulla *ratio* dell'intervento normativo era stata affermata nel 2007 e confermata dalla sent. n. 128 del 2008. Oggi è oggetto di uno specifico riscontro che porta a concludere che «l'esigenza di porre rimedio a incongruenze e disarmonie del tessuto normativo “giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma”».

#### 4. I limiti: il rispetto della democrazia parlamentare e dello stato di diritto

La pregressa giurisprudenza è messa nitidamente a sistema nella tematica del rapporto Governo-Parlamento. I limiti all'eterogeneità del provvedimento hanno come orizzonte la garanzia del procedimento parlamentare e l'esercizio della funzione di controllo delle Camere. Il significato della decisione nel preservare l'equilibrio tra i poteri si coglie laddove la Corte dichiara indisponibili, da parte della maggioranza, le regole poste «a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche»: qui «la Corte costituzionale descrive la forma di governo parlamentare e, in ultima analisi, la interpreta»<sup>15</sup>. I giudici di Palazzo della Consulta sono consapevoli che l'istanza di efficienza normativa non può essere ignorata: per quanto l'«urgenza di legiferare [sia] un'esigenza riconosciuta dal sistema costituzionale», però, il decreto-legge non può tramutarsi in un improprio «disegno di legge ad urgenza garantita». La Corte stessa esorta il circuito politico-rappresentativo ad attivarsi, esercitando la competenza che la Costituzione attribuisce ai regolamenti parlamentari per «stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui è dichiarata l'urgenza (previsione, questa, che potrebbe essere valorizzata anche al fine di limitare l'uso e l'abuso dei decreti-legge)». Solo in sinergia con gli attori politico-istituzionali l'opera di manutenzione degli organi di garanzia è in grado di riportare la prassi entro gli argini e ravvicinare il decreto-legge al modello costituzionale.

Per rafforzare il messaggio, la Corte fa un passo ulteriore. La legalità costituzionale impone limiti all'arbitrio della maggioranza che, per le fonti del diritto, «valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto». Lo sforzo della Corte costituzionale di riportare la qualità normativa, almeno indirettamente, ai fondamenti dello stato democratico di diritto si sta facendo chiaro. Con la sentenza n. 110 del 2023, la Corte ha per la prima volta dichiarato illegittime disposizioni di legge perché «irrimediabilmente oscure»<sup>16</sup>, ancorando in maniera esplicita il controllo

<sup>13</sup> Punto 13 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. 385 ss.

<sup>15</sup> F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi.it*, 22/2024, 81.

<sup>16</sup> Sentenza n. 110 del 2023, *Considerato in diritto* punto 4.3.3.

sulla qualità della legislazione al canone della ragionevolezza<sup>17</sup> che comporta la legittima aspettativa dei consociati di conoscere i limiti entro i quali i loro diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela. Oggi, essa rileva che le norme intrusive nel testo di un decreto-legge «danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto e reca così pregiudizio sia all'effettivo godimento dei diritti che all'ordinato sviluppo dell'economia»<sup>18</sup>. Se, in via generale, gli sforzi della dottrina per dare fondamento costituzionale ai limiti all'emendabilità in funzione di garanzia dell'omogeneità sono stati frustrati, per il decreto-legge si può rafforzare l'argine, connettendolo in modo specifico ai principi relativi alla forma di governo e invocando anche la tutela dello stato di diritto.

È interessante notare come, in questo tentativo di correggere le degenerazioni della cattiva legislazione, venga usata in senso rafforzativo la comparazione. Per la decisione sulla legge oscura, i giudici costituzionali avevano richiamato la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* sull'«accessibilità» e sull'«intelligibilità» della legge, ripercorrendo in parallelo anche gli orientamenti del Tribunale costituzionale tedesco relativi all'esistenza di un mandato costituzionale di «precisione» e «chiarezza normativa» che grava sul legislatore<sup>19</sup>. Per il fenomeno delle norme intrusive l'orizzonte è, ancora, l'ordinamento francese: per quanto rivolto allo specifico *saisin de constitutionnalité* connesso al *pouvoir d'emendement*, non sovrapponibile al potere normativo in questione, il riferimento avvalorava l'«esigenza, immanente al sistema delle fonti, dell'omogeneità del loro contenuto precettivo». La comparazione serve dunque a dare un *surplus* di costituzionalità al principio, in quanto patrimonio comune dello stato di diritto: con questa forza argomentativa, «[l]a certezza del diritto, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità»<sup>20</sup>.

Principio connaturato alla produzione normativa, quello dell'omogeneità dei testi normativi è requisito dal significato specifico per un provvedimento, come il decreto-legge, causalmente orientato ai presupposti<sup>21</sup>. Quel che è certo è che non si tratta solamente di un problema di tecnica legislativa<sup>22</sup>.

## 5. Il (possibile) futuro: una reazione dei giudici comuni in difesa della certezza del diritto

A ben vedere, la certezza del diritto è obliterata in vario modo dalla fenomenologia della decretazione d'urgenza. Non a caso, tale filone risale allo spartiacque del 1996 che ha posto fine alla reiterazione: quella pratica esponenziale fu sanzionata dalla Corte non solo per la violazione sotto vari profili dell'art. 77 Cost. ma anche perché finiva «per intaccare anche la

<sup>17</sup> T.F. GIUPPONI, *La legge "chiaramente oscura" e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 2023, 1238.

<sup>18</sup> Punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>19</sup> Sentenza n. 110 del 2023, *Considerato in diritto*, punto 4.3.5.

<sup>20</sup> Punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>21</sup> Sulle ragioni per cui deve affermarsi che il decreto-legge sia un atto *sui generis*, dalla causa tipica, sia consentito rinviare agli argomenti utilizzati in C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 135 ss. e alle indicazioni bibliografiche ivi riportate.

<sup>22</sup> G. D'AMICO, *Il decreto-legge e la solita "sinfonia"*, cit., 667.

certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti»<sup>23</sup>. Viene allora alla mente la più recente delle patologie, ovvero sia la prassi della confluenza di più decreti-legge nella stessa legge di conversione la quale, per ricordare un recente monito del Presidente della Repubblica, reca gravi «difficoltà interpretative ed applicative [...], disorientando amministratori, cittadini, imprese»<sup>24</sup>. Sono in particolare la stratificazione caotica di norme, generata dalla confluenza, e la marcata eterogeneità del contenuto della legge, sede di sostanziale conversione di più decreti-legge, a realizzare un *vulnus* al principio della certezza del diritto<sup>25</sup>.

In passato, la Corte costituzionale si è espressa in un *obiter dictum* della sentenza n. 58 del 2018 su questo «uso del tutto anomalo della legge di conversione»: «la tecnica normativa – a seguito della quale, dopo che è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, è stata solo apparentemente abrogata la disposizione contenente la norma in giudizio (la quale, infatti, ricompariva in un'altra disposizione del medesimo atto legislativo) e sono stati fatti salvi gli effetti pregressi prima ancora che scadesse il termine per la conversione del decreto-legge originario che la conteneva – reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento»<sup>26</sup>. Se si conviene che i principi di coerenza e di certezza dell'ordinamento giuridico sono dotati di un valore costituzionale, ci si può attendere che tale vizio possa inficiare la legittimità costituzionale di queste pratiche. Lo fa sperare l'ordinanza n. 30 del 2024, di restituzione degli atti per *ius superveniens*, che della norma di un decreto-legge abrogata e confluita nella legge di conversione di un altro provvedimento paventa l'illegittimità per «pregiudizio alla certezza nell'applicazione concreta della legge», mettendo in relazione i due precedenti sopra citati rappresentati dalla sentenza n. 58 del 2018 e dalla sentenza n. 110 del 2023.

In alcuni passaggi della sentenza n. 146 del 2024 la Corte invoca una leale collaborazione istituzionale. Riattivando oggi il suo sindacato sul decreto-legge pare dare agli organi politici l'occasione di fare a loro volta un passo nella direzione del rispetto della Costituzione. Allo stesso tempo, ci sono ragioni per ritenere che essa stia preparando il terreno per interventi ulteriori e probabilmente necessari. Mettendo in fila le decisioni più recenti, sembra che il Giudice delle leggi le stia disseminando di indicazioni utili per i giudici comuni per ingenerare qualcosa di simile a quella «ribellione organizzata»<sup>27</sup> che permise di addivenire alla sentenza n. 360 del 1996 e alla conseguente scomparsa della reiterazione. Forse chi scrive spera troppo, ma è pur vero che del problema di diffusa incertezza del diritto allora causato da quel fenomeno, acuita in caso di catene di decreti-legge reiterati, si erano fatti carico i giudici comuni<sup>28</sup>. Oggi la Corte ci riporta con forza alla consapevolezza che l'abuso del decreto-legge non rappresenta solamente uno squilibrio in termini di forma di governo. Se dalle pratiche più recenti «il quadro che si ricava in termini di incertezza del diritto è davvero preoccupante»<sup>29</sup> allora si può sperare che dalla decisione si possa raccogliere un seguito.

<sup>23</sup> Sentenza n. 360 del 1996, *Considerato in diritto*, punto 4.

<sup>24</sup> Lettera ai Presidenti del Consiglio dei Ministri e delle Camere del 24 febbraio 2023 del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”.

<sup>25</sup> Cfr. D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti* in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, Jovene editore, 2023, 15 ss.

<sup>26</sup> Sentenza n. 58 del 2018, *Considerato in diritto* punto 2.2..

<sup>27</sup> Così A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione del decreto-legge?*, in *Diritto e Società*, 1995, 539.

<sup>28</sup> Cfr. D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull'abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, cit.

<sup>29</sup> P. CARNEVALE, *La legge di conversione “ospitale”. Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 5/2024, 18.