

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2025

LA DECRETAZIONE D'URGENZA IN MATERIA DI "PAESI SICURI": UNA "CONFLUENZA" DI DECRETI TRA INOPPORTUNITÀ E ILLEGITTIMITÀ

di Paolo Veronesi

Abstract: *L'articolo affronta il delicato tema della c.d. confluenza di un d.l. nella legge di conversione di un precedente decreto: si illustrano i problemi di costituzionalità emergenti da tale prassi sempre più diffusa. Essa è stata posta di recente sotto i riflettori in quanto utilizzata per anticipare la conversione del d.l. n. 158/2024. Tale decreto è stato adottato dal Governo al fine di reagire alla mancata convalida o ai rinvii pregiudiziali predisposti dai giudici a fronte del trattenimento di taluni richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi ritenuti "sicuri" dall'Esecutivo, ma non reputati tali in base alle informazioni in possesso dell'autorità giudiziaria chiamata a decidere. Si evidenzia altresì quale sia la posta in gioco sottesa al conflitto in pieno corso tra politica e magistratura sul tema.*

Abstract: *The article deals with the delicate issue of the so-called confluence of a decree-law into the conversion law of a previous decree: the constitutionality problems arising from this increasingly common practice are illustrated. It has recently come under the spotlight because it was used to anticipate the conversion of Decree-Law No. 158/2024. This decree was adopted by the Government in order to react to the non-validation or to the preliminary referrals made by the judges in relation to the detention of certain applicants for international protection coming from countries considered 'safe' by the Executive but not considered as such on the basis of the information in the possession of the judicial authority called to decide. It also shows what is at stake underlying the ongoing conflict between politics and the judiciary on this issue.*

LA DECRETAZIONE D'URGENZA IN MATERIA DI "PAESI SICURI": UNA "CONFLUENZA" DI DECRETI TRA INOPPORTUNITÀ E ILLEGITTIMITÀ

di Paolo Veronesi*

SOMMARIO: 1. I tratti (essenziali) di una vicenda (ormai) politico-giuridica. – 2. Decreto-legge n. 158/2024: i profili da analizzare *ex art. 77 Cost.* – 3. Nuovi fenomeni d'improprio utilizzo dei decreti-legge (pur dopo le svolte della giurisprudenza costituzionale). – 4. La controversa prassi della "confluenza" nei decreti-legge c.d. "minotauro". – 5. I (non pochi) profili di dubbia compatibilità costituzionale. – 6. La lesione delle attribuzioni dei parlamentari. – 7. Una superflua legificazione. – 8. Una conclusione "fuori onda".

1. I tratti (essenziali) di una vicenda (ormai) politico-giuridica

I fatti sono conosciuti: li si ripercorre nei loro tratti più che essenziali al solo scopo di approfondire il peculiare (e problematico) utilizzo della decretazione d'urgenza che emerge da essi.

Dal 2019, mediante decreto interministeriale, il nostro Paese individua un elenco di Paesi di provenienza degli immigrati richiedenti protezione internazionale da ritenersi "sicuri"¹: la lista è stata aggiornata più volte nel corso del tempo (da ultimo con il decreto 7 maggio 2024). L'inserimento-esclusione di un Paese dall'elenco avviene sulla base di una serie di criteri giuridici e di informazioni qualificate fornite dalle autorità e dagli organismi competenti: sono ricavabili sia dalla Direttiva 2013/32/UE (art. 37), sia dall'art. 2-*bis* del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (modificato dal d.l. n. 113/2018), sia dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE. In particolare, rilevano allo scopo le c.d. "schede-Paese", redatte dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI). Non si tratta, dunque, di scelte rimesse all'insindacabile discrezionalità della politica.

Le conseguenze derivanti dall'inclusione di uno Stato in tale lista appaiono d'indubbio spessore: in particolare, il migrante viene trattenuto; si accelerano le pratiche relative al rigetto della domanda di protezione e della conseguente espulsione; si contraggono i tempi e si producono riflessi negativi sulle modalità d'impugnazione dei provvedimenti amministrativi adottati nel caso; si rende praticamente impossibile provare l'esistenza dei gravi motivi che consentirebbero di neutralizzare la presunzione di sicurezza e le sue concrete conseguenze².

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Ferrara.

1. Si v. l'art. 18-*bis*, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132), che ha recato modifiche al d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (di attuazione della normativa eurounitaria in materia).

2. Si v. l'art. 25-*bis*, d.lgs. n. 25/2018: più nel dettaglio cfr. M. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione dell'ordinamento italiano del concetto di "Paesi di origine sicuri" ad opera della legge n. 132/2018 di conversione del c.d. "Decreto sicurezza" (d.l. n. 113/2018)*, in questa Rivista, n. 2.2019, p. 167 ss.; C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su un'attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, *ivi*, 2024, n. 2, p. 3 ss., nonché Id., *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per*

Minoritario risulta peraltro l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale gli elenchi di cui sopra sarebbero del tutto vincolanti per i giudici³: più spesso essi valutano – caso per caso – l'effettiva pericolosità del rientro dei singoli richiedenti nei rispettivi Paesi⁴. Del resto, la stessa dizione testuale dell'art. 10, comma 3, Cost., rinvia a una specifica valutazione delle singole condizioni individuali.

La prevalente giurisprudenza ha peraltro (e progressivamente) ampliato la sua sfera d'azione: essa ritiene di poter valutare e decidere la legittimità o meno dell'inserimento di taluni Paesi entro la lista compilata dal Governo⁵. A tale scopo, i giudici hanno spesso evidenziato il mancato rispetto dei criteri indicati dalle normative europee⁶, acquisendo/utilizzando allo scopo le informazioni attendibili e più aggiornate, via via raccolte dalle organizzazioni internazionali⁷.

Alla luce dei contrasti interpretativi appena evocati – e dei dissidi emergenti al proposito tra il Governo e il potere giudiziario – il Tribunale di Roma, nel luglio 2024, ha promosso un rinvio pregiudiziale presso la Corte di cassazione al fine di stabilire il “grado di vincolatività” delle indicazioni contenute negli elenchi ministeriali. In attesa del responso della Corte di giustizia Ue – invocata da una pluralità di rinvii pregiudiziali – la Suprema Corte ha deciso con l'ordinanza interlocutoria della sez. I civ., 30 dicembre 2024, n. 4486, la quale ha sostanzialmente avallato, con talune precisazioni, il diritto vivente⁸.

il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine), in Federalismi.it, 2024, n. 27, p. 48 ss.

3. In questo senso si v., ad esempio, la più volte citata (nei rinvii pregiudiziali) ordinanza del Trib. di Firenze, 10 gennaio 2024. Per altre pronunce di tal genere si v. C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri”*, cit., p. 9 ss.

4. La consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione ha stabilito che queste valutazioni rientrano nel potere-dovere d'indagine gravante sui giudici: per le relative pronunce si rinvia a C. Cudia, *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri*, cit., p. 54. Sull'obbiettiva difficoltà che i richiedenti protezione siano in grado di provare la loro condizione di pericolo – alla luce dell'inversione dell'onere della prova disposta dalle norme UE – cfr. le puntuali osservazioni di Paolo Bonetti, nell'*Intervento* al Seminario *Migranti e sovranità dello Stato: tra diritto europeo, giudici e attribuzioni della politica*, svolto presso l'Università degli Studi di Milano Statale il 6 novembre 2024 e organizzato nell'ambito dei *Lunch Seminar di Giustizia costituzionale* coordinati dal Prof. Nicolò Zanon (i lavori sono reperibili sul sito di Radio Radicale).

5. Per un'illustrazione d'insieme v. ancora C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri”*, cit., p. 5 ss. nonché Id., *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri*, cit., p. 52 e, ivi, indicazioni giurisprudenziali. Di recente si v., ad esempio, Trib. di Catania, sez. immigrazione, decreto 4 novembre 2024 (in *Sistema penale*, 5 novembre 2024).

6. Viene particolarmente in rilievo la già citata Direttiva 2013/32/UE. Anche la Cassazione ha da tempo avallato tale orientamento: Cass. civ., sez. I, 10 marzo 2021, n. 6745 e 30 giugno 2021, n. 18518.

7. Eclatante il caso dell'Egitto. L'Italia lo reputa un Paese “sicuro” nonostante la tragica (ma esemplare) vicenda che ha avuto come protagonista il ricercatore Giulio Regeni: il suo seguito processuale – smaccatamente ostacolato dai vertici del Paese africano – ha coinvolto anche la Corte costituzionale (sent. n. 192/2023). Le stesse conclusioni “problematiche” possono trarsi per la Tunisia e il Bangladesh (anch'essi inseriti nella lista): cfr. C. Cudia, *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri*, cit., p. 57 s. Sul “caso Tunisia” cfr. V. Carlino, *La Tunisia, tra crisi interna e pressioni europee. Messa in discussione della presunta sicurezza di un paese al crocevia*, in questa *Rivista*, n. 3.2024, p. 1 ss.

8. La Cassazione si esprime in via interlocutoria, preferendo attendere quanto deciderà a breve la Corte di giustizia (l'udienza è fissata il prossimo 25 febbraio). In un'ottica di leale collaborazione, la S.C. esprime tuttavia talune pregnanti osservazioni. In particolare, non condivide l'idea che un Paese non possa ritenersi sicuro allorché siano presenti eccezioni personali (la Corte di giustizia si sarebbe espressa solo sulle esclusioni territoriali); anche se il Paese di provenienza del richiedente trova collocazione nella lista predisposta dall'Esecutivo, il giudice, nell'esprimersi sulla convalida del trattenimento, potrà concludere che tale effettivamente non sia (a causa, per esempio, di conclamate persecuzioni che attentino alla dignità della persona e ai suoi diritti fondamentali); il giudice può dunque valutare la ragionevolezza e la perdurante attualità degli elenchi predisposti dal Governo a fronte di notizie più aggiornate acquisite da fonti attendibili.

A fronte di una serie di mancate convalide del trattenimento di alcuni immigrati nei Centri di raccolta e di rimpatrio recentemente edificati in Albania⁹, il Governo ha quindi adottato il decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, poi confluito nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione del precedente d.l. c.d. “flussi” (11 ottobre 2024, n. 145). Con tale provvedimento l'Esecutivo ha espressamente dichiarato di volersi uniformare alla sentenza della Corte di giustizia Ue 4 ottobre 2024 (in causa C-406/22). Ora è dunque un atto avente forza di legge (non più un regolamento) a indicare quali Paesi siano da ritenersi “sicuri”: tale scelta ha inteso rimarcare la natura squisitamente politica della decisione, ma, sottotraccia, emerge la pretesa che i giudici si uniformino alle normative UE solo ove siano in gioco discipline predisposte da fonti di rango secondario o da atti amministrativi, non già al cospetto di provvedimenti legislativi¹⁰.

A prescindere dal rango della disciplina nazionale, i giudici hanno però continuato a “non applicare” la normativa interna ritenuta in contrasto con la disciplina europea a effetto diretto (come interpretata dalla Corte di giustizia Ue)¹¹. In alternativa, alcuni di essi hanno optato per la strada del rinvio pregiudiziale, affinché si chiarisca, una volta per tutte, non solo la portata della normativa europea, ma addirittura se «il dovere di disapplicare l'atto di designazione permanga anche nel caso in cui la designazione venga operata con disposizioni di rango primario, quale la legge ordinaria»¹². A ben vedere, una domanda siffatta può ben dirsi “giuridicamente retorica”¹³: essa (evidentemente) persegue l'obiettivo di “chiudere”, con l'avallo del giudice europeo, il dissidio tra politica e magistratura apertosi su questo fronte¹⁴.

9. Sui problemi di compatibilità costituzionale del Protocollo stipulato a Roma, il 6 novembre 2023, tra i governi italiano e albanese, reso esecutivo dalla legge di autorizzazione alla ratifica 21 febbraio 2024, n. 14, cfr. C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, fasc. 2, p. 112 ss. Per altre mancate convalide si v., in particolare, due provvedimenti del Tribunale di Roma, datati 18 ottobre 2024 (riguardanti immigrati provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto), reperibili su *Questione Giustizia* (22 ottobre 2024), con osservazione di A. Natale, F. Filice, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma, sez. specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*. Cfr. altresì Trib. di Catania, sez. immigrazione, decreto 4 novembre 2024, in *Sistema penale* (novembre 2024).

10. Estremamente limpido nell'evidenziare questo profilo – implicito alle scelte dell'Esecutivo italiano, nonché espresso pubblicamente da alcuni suoi membri – è il rinvio pregiudiziale del Trib. di Bologna, sez. immigrazione, 25 ottobre 2024, n. 14572, punto 3.2.

11. Contenuta nella già richiamata Direttiva 2013/32/UE. Si v. al proposito i due già menzionati decreti Trib. di Roma, 18 ottobre 2024 e la giurisprudenza citata *supra* alle note 4, 5 e 6. Sulla linearità di un simile atteggiamento si v. ancora C. Cudia, *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri*, cit., p. 59.

12. Così, ancora, il Trib. di Bologna, punto 3.2. Un analogo rinvio pregiudiziale è stato predisposto anche dal Trib. di Roma, sez. XVIII civ., 11 novembre 2024: v. G. Mentasti, *Trattamento in Albania dei richiedenti asilo: dal Tribunale di Roma ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia sui “Paesi sicuri”*, in *Sistema penale*, 2024, n. 11, p. 77 ss. Un precedente rinvio pregiudiziale è stato presentato (ancora) dal Trib. di Roma, sez. XVIII civ., 4 novembre 2024 (reperibile online su *Eurojus Italia*). Ma molti di più sono i rinvii pregiudiziali giacenti presso la Corte di giustizia.

13. Dopo la notissima sentenza n. 170/1984, c.d. *Granital* (e successive conformi), il dubbio non ha alcuna ragion d'essere; in special modo a seguito del “nuovo” art. 117, comma 1, Cost., che ormai affianca l'antico caposaldo dell'art. 11 Cost. Da ultimo, riassuntiva dell'ormai corposa giurisprudenza in materia, oltre che delle soluzioni praticabili dai giudici e dalla stessa Corte costituzionale in tali circostanze, si v. la sentenza n. 181/2024, sulla quale si tornerà *infra*.

14. Di una «grave crisi istituzionale provocata in Italia dalle prime decisioni dei Tribunali di non convalidare provvedimenti di trattenimento nelle procedure di frontiere», si ragiona nelle ordinanze di rinvio pregiudiziale del Tribunale di Roma citate *supra* alla nota 12. Il passaggio è testualmente riportato nell'Ordinanza del Presidente della Corte di giustizia, 29 novembre 2024, di ammissione al procedimento accelerato.

2. Decreto-legge n. 158/2024: i profili da analizzare ex art. 77 Cost.

Come si accennava, non è la questione “sostanziale” a costituire l’oggetto dell’analisi che segue. Si evidenzieranno invece le anomalie emergenti dal “vissuto” del già citato d.l. n. 158/2024 (c.d. “Paesi sicuri”), offrendo peculiare rilievo alle vicende precedenti e successive alla sua emanazione. Il caso conferma infatti, per l’ennesima volta, la mai sopita propensione degli Esecutivi all’utilizzo abnorme della decretazione d’urgenza¹⁵: un’attitudine impermeabile alle svolte e all’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia¹⁶.

In particolare, nella vicenda s’impone una peculiare pratica eccentrica rispetto all’ordinata “messa a terra” dell’art. 77 Cost.: è forse meno nota di altre – benché praticata da tempo¹⁷ – ma risulta in crescita geometrica. Essa consiste nella c.d. “confluenza” dei contenuti di un d.l. – nel caso, il citato n. 158/2024 – nel disegno di legge di conversione di un diverso decreto-legge (più spesso) entrato in vigore ancor prima del provvedimento che vi viene incorporato (nella vicenda s’utilizza l’*iter* di conversione del d.l. n. 145/2024, c.d. “flussi”). È il fenomeno dei cosiddetti “decreti minotauro” e “a perdere”, ovvero delle leggi di conversione “matrioska”¹⁸.

A contorno di ciò, nel caso s’è altresì assistito a un poco virtuoso esempio di “legificazione”. Il d.l. n. 158/2024 contiene infatti – con minime variazioni – una lista di Paesi sicuri già tracciata in un decreto interministeriale vigente da anni (e modificato da pochi mesi): esso alimenta perciò l’ipertrofia legislativa della quale è affetto il nostro ordinamento e che non andrebbe ulteriormente “gonfiata”¹⁹. Appare altresì problematico giustificare l’esistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di provvedere mediante il d.l. n. 158/2024, posto che la disciplina ora “promossa” di grado era, in realtà, vigente e applicata da tempo: la si poteva ritoccare agendo sul decreto interministeriale (come già praticato più volte in passato)²⁰.

A ben vedere, anche questi rilievi riconducono (sempre) ai punti di partenza della *quaestio*, ossia al costante abuso della decretazione d’urgenza da parte degli Esecutivi e alla

15. Sui riflessi che l’abuso della decretazione d’urgenza inevitabilmente produce sulla forma di governo e sulla stessa forma di Stato cfr. A. Celotto, *L’“abuso” del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997, p. 322 ss.

16. Dalle sentenze “capostipiti” n. 29/1995, n. 161/1995 e n. 360/1996 a oggi, la Corte costituzionale ha avuto modo di perfezionare i suoi margini d’intervento per reagire all’illegittimo utilizzo governativo del potere normativo di decretazione d’urgenza. Per un’analisi dell’impatto e del dibattito che queste decisioni hanno suscitato immediatamente dopo la loro adozione cfr., per tutti, A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 41 ss., p. 72 ss. e A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, spec. p. 22 ss. Una recente (davvero completa) disamina dell’evoluzione giurisprudenziale in materia è svolta da L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazioni del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022, p. 7 ss.

17. Già descritta, tra gli altri, da R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it (22 giugno 2009), par. 2.2.

18. Per aggiornate ricostruzioni di tale prassi cfr. L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 103 ss. e M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro: nuove strategie per vecchie tentazioni?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2023, n. 2, p. 90 ss. Sulle modalità della confluenza dei decreti-legge specificamente menzionati nel testo si v., in particolare, M. Ruotolo, *Sulla confluenza dei contenuti di un decreto-legge nella legge di conversione di altro decreto-legge*, in *Consulta Online*, 2024, III, p. 1294 ss.

19. Di un «circolo vizioso» in materia, determinato dalla cronica inflazione dei decreti-legge, ragiona, ad esempio, L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 296 ss.

20. Anche se, come nota sempre L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 296, nemmeno le fonti secondarie sono in grado di competere con l’efficienza e la celerità garantite dai decreti-legge (nell’anomala fisionomia che sono venuti ad assumere nella prassi).

variegata inosservanza dell'art. 77 Cost.; senza dire dell'arrogante pretesa della politica di vincolare comunque i giudici anche *contra* le normative europee applicabili alle fattispecie.

3. Nuovi fenomeni d'improprio utilizzo dei decreti-legge (pur dopo le svolte della giurisprudenza costituzionale)

Come si anticipava, le pronunce costituzionali che hanno censurato taluni utilizzi impropri della decretazione d'urgenza non sono state in grado di neutralizzare tutte le derive patologiche che continuano a caratterizzarne l'impiego.

Non è successo dopo la pur importante sentenza n. 29/1995 (con la quale, in un *obiter dictum*, la Corte avvertì di poter sindacare la macroscopica inesistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza), né a seguito delle sentenze n. 171/2007, n. 128/2008 e seguenti (nelle quali finalmente si sancì l'illegittimità dei decreti-legge impugnati a causa dell'"evidente mancanza" di tali requisiti)²¹. Non è accaduto neppure dopo la sentenza n. 360/1996, la quale comunque troncò l'illegittima prassi della reiterazione selvaggia²², e neanche a valle della sentenza n. 22/2012 (e successive, fino alla recente sentenza n. 146/2024), con le quali la Corte – dopo non poche titubanze²³ – ha definitivamente esteso il vaglio di legittimità anche agli emendamenti introdotti in sede di conversione (allorché estranei «o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico», al contenuto del provvedimento iniziale)²⁴.

21. Sul dibattito che ha preceduto la "svolta" si v. la ricostruzione sintetica di L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 241 ss. Sugli «indici intrinseci ed estrinseci» – l'espressione è utilizzata nelle sentenze n. 127/2007 e n. 128/2008 – praticati dalla Corte quali parametri rivelatori dell'evidente mancanza dei presupposti, si v., per esempio, A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 19 ss.; G. Bernabei, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza. L'amministrazione con forza di legge*, Milano, WK-Cedam, 2017, p. 129 ss. e C. Domenicali, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 106 ss. Incerte, pur dopo la sentenza n. 29/1995, risultavano, ad esempio, le sentenze nn. 360/1996, 194/1998, 419/2000, 29/2002 (per le quali i vizi originari dei provvedimenti sarebbero stati comunque sanati dalle successive conversioni in legge). Dubbi poi superati dalle pronunce citate *supra*. Per una tipizzazione delle figure sintomatiche di "evidente mancanza" dei presupposti, prima ancora che la Corte adottasse sentenze di accoglimento in materia, v. A. Celotto, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit., p. 433 ss. e A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., p. 43 ss.

22. Su questo tornante della giurisprudenza si v., ad esempio, R. Romboli, *L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto-legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sent. n. 29 del 1995?*, in *Giur. cost.* 1997, p. 910 ss. e A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., p. 105 ss., i quali registravano – sulla base della giurisprudenza fino ad allora intervenuta – la necessità di distinguere il vizio di reiterazione (sempre illegittimo) da quello di carenza dei presupposti (inizialmente sanabile – secondo la Consulta – mediante la conversione). Per le tappe del definitivo superamento di questa alternativa si v., *ex multis*, A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit., p. 16 s., p. 24 ss. e C. Domenicali, *Il provvedimento-legge*, cit., p. 104.

23. Si v. la sentenza n. 355/2010, in cui la Corte distingueva tra emendamenti apportati alla legge di conversione ed estranei al d.l. originario (per i quali non si sarebbe dovuta verificare l'omogeneità) e modifiche «non del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza» (valutabili sotto i profili della straordinaria necessità e urgenza): cfr. A. Ruggeri, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. n. 355 e 367 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it. In precedenza, si v. anche la sentenza n. 391/1995.

24. V., *ex multis*, A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit., p. 27 ss. e R. Ibrido, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 2. Sulla radicata tendenza pregressa (peraltro non ancora accantonata) alla «despecializzazione» del procedimento di conversione, trattato in maniera del tutto analoga a un qualsiasi disegno di legge», e, quindi, soggetto a ogni proposta emendativa, v. A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 323 ss.

A dispetto di questi approdi – corroborati dai non rari moniti dei Presidenti della Repubblica e dei Presidenti delle stesse Assemblee²⁵ – i vari Governi – pur dopo un comprensibile sconcerto – hanno escogitato altri utilizzi atipici di questi “provvedimenti provvisori aventi forza di legge”: veri e propri stratagemmi tesi a superare le strettoie predisposte dalla giurisprudenza costituzionale, proseguendo nello sfruttamento di una fonte troppo duttile e preziosa per essere accantonata²⁶.

La casistica è notevole. Si pensi al fenomeno dei decreti-legge “correttivi”, emanati contestualmente alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge di conversione di altro d.l.²⁷. Oppure ai decreti-legge “sostitutivi o modificativi” di precedenti decreti in corso di conversione: una “catena” che evidentemente si allontana dalla più piana interpretazione dell’art. 77 Cost., oltre che dalle ordinarie modalità di successione delle leggi nel tempo²⁸. Né mancano decreti-legge abrogativi di altri decreti (adottati allorché il d.l. coinvolto è ancora vigente)²⁹. Si pensi altresì alle disposizioni di sanatoria degli effetti di un d.l. approvate prima dello scoccare dei suoi sessanta giorni di vigenza (ovvero quando non è ancora decaduto)³⁰, o ai decreti-legge approvati “salvo intese” (mancanti di pregnanti contenuti normativi, poi aggiunti senza essere sottoposti al Consiglio dei Ministri), oppure ai decreti-legge adottati in Consiglio dei Ministri ma mai presentati al Capo dello Stato per l’emanazione (e, perciò, di assai dubbia “straordinaria necessità/urgenza”)³¹. Patologica è altresì la prassi di sostituire l’articolato della legge di conversione mediante un unico maxiemendamento imposto dal

25. Sui quali si v. ancora A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit., p. 11 ss. Segnala come il ruolo del Capo dello Stato, in questa specifica materia, abbia subito un’indubbia torsione, causata dal prevalere, nella prassi, della sua magistratura d’influenza e di persuasione (da svolgersi “prima” dell’adozione dei provvedimenti), sui tipici e più “radicali” controlli di legittimità (da esercitarsi *ex post*), L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 314 ss. Sui richiami dei Presidenti di Assemblea si v. gli episodi richiamati da V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 716 ss. (soprattutto nelle note).

26. Per casistiche ed esemplificazioni di quanto si dirà qui di seguito cfr., ad esempio, R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit.; A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit., p. 5 ss.; L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., *passim* e V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 716 ss.

27. Per un esempio cfr. il d.l. n. 78/2009, convertito il 1° agosto, e il successivo d.l. n. 103/2009, pubblicato nella *G.U.* del 3 agosto.

28. Una prassi foriera di non poche incertezze, solo rilevando che, in tali casi, l’abrogazione totale o parziale del d.l. viene operata da un atto-fonte a sua volta «strutturalmente precario» (ossia, un ulteriore d.l.), esposto anch’esso, quanto il primo, a un’eventuale decadenza: M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro*, cit., p. 91. Si v. altresì R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., p. 12 ss. Anche per questo si è sostenuto in dottrina che i decreti-legge potrebbero, al più, sospendere quanto già vigente, mai abrogarlo: L. Pace, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di una conversione solo apparente*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, fasc. 5, p. 42 ss., il quale recupera una nota tesi di Franco Modugno.

29. Su questa eventualità e sui problemi interpretativi che essa ha posto alla dottrina (si può davvero praticare? Produce la perdita di efficacia sin dall’inizio del d.l. abrogato? La legge di conversione potrà continuare il suo *iter*?...), si v. A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 59 ss., p. 328 ss.

30. Per un risalente esempio di d.l. lasciato decadere ma nel frattempo abrogato dalla legge finanziaria – che ne sanò gli effetti per il passato, riproducendone i contenuti *pro-futuro* – si v. A. Ruggeri, *A proposito di decreti-legge abrogati, “sanati” (ancorché non decaduti...) da leggi non adottate ai sensi dell’art. 77, ult. comma, Cost., e, infine, solamente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)*, in www.forumcostituzionale.it (senza data).

31. Sulla ancor più variegata casistica di elusione del principio di collegialità del Consiglio dei Ministri nell’adozione dei decreti-legge v., in particolare, L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 39 ss.

Governo, accompagnato altresì da un'immane questione di fiducia³²: ciò vanifica gran parte del lavoro già svolto in Parlamento (al quale è altresì impedito il serio esame del nuovo testo), aggirando il vaglio preventivo dei decreti svolto dal Presidente della Repubblica (spesso costretto a una promulgazione "accelerata")³³. Senza dire del moltiplicarsi di mastodontici decreti milleproroghe e *omnibus* – di per sé stessi di dubbia "omogeneità"³⁴ – ulteriormente ingigantiti in fase di conversione: una prassi condivisa anche dai decreti "monotematici", alla quale si ricorre per reagire a problemi emersi durante la loro vigenza (ma che spesso esigerebbero l'adozione di nuovi e autonomi decreti-legge)³⁵. Né è mancato l'inserimento, nelle leggi di conversione, di norme di delega legislativa blindate dal consueto utilizzo della questione di fiducia³⁶, come pure il riscontro di decreti-legge che, per la loro attuazione, rinviano a successivi regolamenti del Governo³⁷, quando non a decreti ministeriali, interministeriali, atti non regolamentari ecc., poi non sempre approvati³⁸. Un

32. Una «problematica prassi», secondo la sentenza n. 251/2014. Altre considerazioni critiche sono contenute nella sentenza n. 32/2014 e nell'ordinanza n. 17/2019.

33. Sull'incostituzionalità di simili pratiche cfr., ad esempio, G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, p. 139 ss.: sarebbe illegittimo accorpate entro un unico emendamento una molteplicità di articoli, essendo ciò in sostanziale contrasto con quanto stabilito all'art. 72, comma 1, Cost. (per il quale è necessario che l'approvazione delle leggi avvenga "articolo per articolo"). Si v. altresì R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., p. 9 e p. 28 e I.G. Veltri, *Decretazione d'urgenza, maxi emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in www.forumcostituzionale.it (23 maggio 2018). Un significativo (e polifonico) dibattito sul tema è raccolto in N. Lupo (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Milano, Cedam, 2010.

34. La Corte ha sottolineato questo problema nelle sentenze n. 22/2012 e n. 32/2014. Sui termini della questione v., in precedenza, A. Celotto, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit., p. 455 ss. Sui decreti milleproroghe si rinvia a N. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge milleproroghe*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum, 2006, p. 173 ss. L'"omogeneità" è prescritta dall'art. 15, comma 3, legge n. 400/1988, sulla cui "forza" vincolante si è a lungo discusso (prima che la Corte optasse per l'essenzialità del requisito): v., ad esempio, R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 132 ss.

35. È stato notato anche di recente che le norme dei decreti-legge letteralmente lievitano durante l'iter di conversione: l'aumento medio è di 34 commi (spesso alquanto corposi): M. Ainis, *Il bavaglio parlamentare, in la Repubblica* del 18 dicembre 2024. Il fenomeno è tuttavia risalente: si v., per esempio, A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit., p. 6. Dati più aggiornati in L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 17 ss. e V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 716. Sulla prassi dell'"ingigantimento" del singolo d.l., in luogo dell'adozione di più decreti-legge, ciascuno dei quali basato su presupposti effettivamente diversi e distinti, si v. M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro*, cit., p. 101 ss.

36. Lo rammenta L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 156 ss. Sul fenomeno si v. già G. Di Cosimo, *Il parametro in quiescenza*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 234 ss.; N. Lupo, *A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione*, in www.forumcostituzionale.it (14 aprile 2004); A. Ruggeri, *La Impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (sent. 237/2013)*, in www.forumcostituzionale.it (3 dicembre 2013), e – prima però che s'imponesse nella giurisprudenza il requisito dell'omogeneità (di cui si tratterà *infra*) – A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 402 ss. (possibilista al proposito, posto che la disposizione di delega solo si aggiungeva all'articolo unico destinato alla conversione).

37. Sulle ragioni per le quali una tale pratica (pur frequente da tempo) è da ritenersi inammissibile cfr. A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 424 ss.

38. Si v. G. Di Cosimo, *Chi comanda oggi in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 62 s., che "insegue" la successione dei decreti-legge con la quale il Governo Monti ha affrontato la disastrosa crisi finanziaria del 2011-2012.

capitolo a sé meriterebbe inoltre la discutibile prassi – dall’evidente “odore” d’illegittimità – dei decreti-legge d’interpretazione autentica³⁹.

Da circa trent’anni a questa parte – dopo la sentenza n. 360/1996 – si assiste poi a un fenomeno ancora più complesso e composito, perfettamente funzionale alle inesauribili esigenze governative: di recente esso è “esploso” per fronteggiare emergenze d’indubbio rilievo (economiche, pandemiche, militari), nell’ambito delle quali l’Esecutivo colloca evidentemente anche l’immigrazione⁴⁰. Si tratta del caso dei già menzionati decreti c.d. “minotauro” o delle leggi di conversione “matrioska”: una pratica perfettamente esemplificata dalla vicenda in esame.

4. La controversa prassi della “confluenza” nei decreti-legge c.d. “minotauro”

La prassi della “confluenza” consiste, dunque, nell’abrogare e contestualmente assorbire in una legge di conversione destinata a un precedente d.l., il contenuto di decreti che con il provvedimento ospitante presentino (di norma) un qualche aggancio sostanziale (ma, talvolta, anche senza alcuna consonanza): un’operazione che può coinvolgere persino più decreti-legge⁴¹.

Con la medesima legge di conversione vengono inoltre sanati gli effetti prodotti dal d.l. così “formalmente” abrogato⁴², mentre la sua disciplina continuerà a vigere (anche) *pro futuro* grazie all’entrata in vigore della legge di conversione che la ospita. Per “ottimizzare” la procedura, ciò si accompagna a una questione di fiducia posta sulla legge di conversione da approvare (come “arricchita” dal maxiemendamento funzionale al “trasferimento” di disciplina).

È quanto precisamente accaduto con il “decreto Paesi sicuri”: la “trama” del d.l. n. 158/2024 è stata infatti dirottata sulla legge di conversione del precedente d.l. n. 145/2024, la quale ne ha contemporaneamente disposta l’abrogazione, sanandone gli effetti per il passato. Si è così prodotta – com’è tipico in questi casi – una sorta di problematica “conversione mascherata”: se ne tratterà *infra*.

Una prima contraddizione, insita in un simile *modus operandi*, deriva dalla circostanza per cui l’abrogazione del d.l. “travasato” nel provvedimento più risalente, contrasta con la contemporanea volontà di farne immediatamente rivivere il contenuto normativo⁴³. In casi

39. A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti-legge d’interpretazione autentica*, in A. Simoncini (a cura di), *L’emergenza infinita*, cit., p. 245 ss.

40. Oltre che per fronteggiare le gravi crisi economiche del recente passato, se n’è fatto un abbondante e ripetuto utilizzo durante l’emergenza Covid [si v., ad esempio, F. Petrini, *Emergenza epidemiologica Covid-19, decretazione d’urgenza e Costituzione materiale*, in *Nomos*, 2020, n. 1, p. 833 ss.; M. Pandolfelli, *Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di un altro decreto-legge: l’incertezza e i problemi derivanti dall’emergenza*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 4; E. Rossi, *Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell’emergenza Coronavirus)*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale, 2020]. Lo stesso è accaduto nelle prime fasi dell’invasione russa dell’Ucraina, allo scopo di disporre rapidamente l’invio di materiale bellico: M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro*, cit., p. 92 ss. V. anche L. Pace, *La confluenza di più decreti-legge*, cit., p. 45 ss.

41. Per un esempio di confluenza di (addirittura) tre decreti-legge in un quarto d.l., si v. la legge di conversione 28 dicembre 2020, n. 176: V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 717, nota 7.

42. Le leggi di c.d. sanatoria, ex art. 77, comma 3, Cost., sono state a lungo solo sporadicamente adottate. Esse sono invece divenute la norma dopo la sentenza n. 360/1996, ossia a seguito della declaratoria d’illegittimità della prassi della reiterazione: A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 46 ss.

43. P. Carnevale, *La sanatoria di un decreto-legge non decaduto, né convertito, bensì contestualmente abrogato e riprodotto al cospetto della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4780, afferma pertanto che tale operazione appare «priva di ratio, per il sostanzarsi di una contestuale azione di rimozione-ripristino della disciplina decretizia».

di tal genere, il Governo dovrebbe almeno illustrare al Parlamento le ragioni eccezionali che giustificano simili mosse: l'hanno rimarcato anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e lo stesso Presidente della Repubblica⁴⁴. Gli studiosi di diritto parlamentare segnalano tuttavia che ciò sarebbe avvenuto in una sola circostanza (nel 2022)⁴⁵. Si tratta dunque di una prassi che si ripete “a prescindere”, raggiungendo varie finalità: garantire una più solerte attuazione del programma di governo; reagire al rischio di scadenza dei tempi di conversione; dare luogo ad autentiche “prove di forza”, troncando il dibattito parlamentare e procedere oltre senza intoppi.

5. I (non pochi) profili di dubbia compatibilità costituzionale

Le ulteriori perplessità suscitate da tale pratica sono d'indubbio rilievo.

In primo luogo, essa inevitabilmente contrae il tempo a disposizione dei parlamentari per esaminare i contenuti del d.l. “a perdere”. Trasferendo le norme di un d.l. nel corpo della legge di conversione di un precedente decreto, i giorni che il Parlamento potrà dedicare all'esame della disciplina “immessa” saranno infatti compressi⁴⁶. Il problema si ripresenta a ruoli ribaltati anche nell'ipotesi inversa (non rilevante nel caso e meno frequente): ospitando il vecchio d.l. nel corpo di un decreto più recente s'imporrà la conversione di quest'ultimo entro i sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.l. “a perdere”⁴⁷. In caso contrario si darebbe luogo a una sorta di reiterazione incostituzionale⁴⁸.

Se utilizzata al fine di “accelerare” la conversione di un d.l. successivo – come nel caso – tale prassi inevitabilmente esaspera la deformazione procedurale che riserva l'esame dei decreti-legge al solo ramo del Parlamento in cui viene presentato il disegno di legge di conversione, costringendosi la seconda Assemblea alla mera ratifica di quanto già stabilito altrove. Si replica così la logica – solo “formalmente” conforme alla Costituzione – del sempre più frequente “monocameralismo alternato di fatto”, aggirandosi le coordinate (ancora vigenti) del bicameralismo perfetto⁴⁹.

Non stupisce pertanto che il “Comitato per la legislazione” della Camera dei deputati abbia evidenziato da tempo gli effetti nefasti che una tale prassi produce sull'*iter* di conversione. Nel parere del 12 gennaio 2021 si legge significativamente «che in particolare la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti», in quanto contenuti in distinti decreti-legge, ingenera «un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge», provocando «un danno, oltre che alla comprensibilità dei testi da parte dei cittadini, anche agli equilibri istituzionali; la confluenza in unico testo di più decreti-legge contribuisce infatti all'aumento delle dimensioni dei testi all'esame del Parlamento e quindi alla loro complessità, con la

44. Richiami in M. Ruotolo, *Sulla confluenza dei contenuti di un decreto-legge*, cit., p. 1296.

45. V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 717, nota 7.

46. M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro*, cit., p. 94 ss.

47. M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro*, cit., p. 94; Si v. anche P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”. Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, fasc. 5, p. 14.

48. P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”*, cit., p. 10.

49. L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 302 ss.; M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro*, cit., p. 95 e P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”*, cit., p. 14. Per lo specifico caso in esame cfr. M. Ruotolo, *Sulla confluenza dei contenuti di un decreto-legge*, cit., p. 1294 ss. Come tuttavia afferma (in altro contesto) la Corte costituzionale (ord. n. 17/2019), «una perdurante usanza non può giustificare... una qualunque prassi... anche *contra Constitutionem*».

conseguenza di concentrare la discussione nel primo ramo di esame; in questo modo si prefigura un monocameralismo di fatto che necessita invece di essere decisamente superato»⁵⁰.

Anche il Presidente della Repubblica ha assunto una posizione critica⁵¹: «la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare». Un ammonimento caduto letteralmente nel vuoto.

La stessa Corte costituzionale s'è espressa al riguardo. Nella recente ordinanza n. 30/2024 si legge infatti che quella in discorso costituisce una «tortuosa tecnica di produzione normativa – frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), princìpi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge»⁵². Accanto all'uso accorto degli aggettivi, essa cita altresì la sua sentenza n. 110/2023, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità di una legge irrimediabilmente oscura, quasi “suggerendo” che un tale esito non vada escluso *a priori*. Nella sentenza n. 58/2018 (adottata nel complicato “caso Ilva”), la Corte aveva del resto utilizzato espressioni simili, rimarcando che tale «tecnica normativa... reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento, in conseguenza dell'uso del tutto anomalo della legge di conversione»⁵³. Affermazioni che non chiudono affatto la porta a eventuali pronunce d'illegittimità: tutt'altro.

Anche l'abrogazione di un d.l. disposta dalla legge di conversione di un altro d.l. – pratica abituale in caso di “confluenza” – ha sollevato le perplessità della dottrina. Così, nel nostro caso, la disciplina del decreto fatto confluire troverà, infine, la sua fonte di legittimazione (per il passato) nel d.l. abrogato (del quale vengono sanati gli effetti mediante la legge di conversione del decreto ospitante), nonché (*pro-futuro*) nella disciplina contemporaneamente “rieditata” da quest'ultima. Al medesimo obiettivo si poteva tuttavia giungere praticando la normale successione tra d.l. originario e legge di conversione del decreto ospitante (da utilizzarsi anche per sanare gli effetti del d.l. trasfuso)⁵⁴. Non si coglie dunque l'utilità pratica della disposta abrogazione, se non, forse, allo scopo di dissipare i dubbi derivanti dall'altrimenti contemporanea vigenza di un d.l. e della legge che ne avesse replicato la normativa. La legge di conversione del d.l. abrogato proseguirà comunque il suo percorso, dirottato su un binario morto, impattando quindi nella decadenza, «senza che l'abrogazione lasci alcuna traccia»⁵⁵. Resta che – ed è un problema del quale si tratterà *infra*

50. M. Ruotolo, *Sulla confluenza dei contenuti di un decreto-legge*, cit., p. 1296.

51. Sul messaggio alle Camere del 23 luglio 2021, si v. L. Pace, *La confluenza di più decreti-legge*, cit., p. 47 e M. Ruotolo, *Sulla confluenza dei contenuti di un decreto-legge*, cit., p. 1296.

52. La pronuncia affronta specificamente un complesso classico caso di “confluenza” tra decreti e la difficoltà di stabilire quali norme siano davvero vigenti in esito a una simile pratica.

53. Sottolinea ed esemplifica il grave *vulnus* e il «disorientamento» che la confluenza arreca alla leggibilità “dinamica” del sistema normativo e alla difficoltà che ingenera nell'operatore giuridico, costretto «a decrittare il fenomeno», P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”*, cit., p. 16 ss.

54. P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”*, cit., p. 11. Nella sentenza n. 84/1996 la Consulta ha ammesso che la clausola di salvezza degli effetti del d.l. decaduto può inserirsi nella legge di conversione di un altro d.l.: P. Carnevale, A. Celotto, *La regolazione dei “rapporti sorti sulla base dei decreti legge non convertiti” nella giurisprudenza costituzionale. Prime considerazioni*, in *Dir. e società*, 2000, n. 4, p. 496 ss.

55. Per queste considerazioni v. P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”*, cit., p. 11.

– la sanatoria interviene qui *prima* della mancata conversione e della relativa decadenza, ossia *contra* il dettato dell'art. 77 Cost.

A ben vedere, un tale *modus operandi* mette fortemente a rischio il “nesso di interrelazione funzionale” tra il “*singolo d.l.*” da convertire e la “*sua*” legge di conversione⁵⁶. Il decreto “confluente” è infatti successivo al d.l. nella cui conversione viene assorbito. Si fonderà quindi su presupposti diversi dal d.l. di destinazione, il quale non poteva certo conoscerne la “straordinaria necessità e urgenza”, evidentemente emersa solo in un momento successivo⁵⁷. Tranne che in casi particolari – allorché entrambi i decreti si fondassero cioè sui medesimi presupposti, aggiornati in corso d'opera – i “circuiti” delle rispettive procedure dovrebbero dunque mantenersi separati. Ciò sarebbe funzionale anche a un loro più ponderato esame ad opera del Parlamento.

Sottovalutare quanto sin qui riassunto contrasta con l'idea – spesso ribadita dalla Corte – per cui la legge di conversione non va assunta quale una legge qualsiasi: essa risponde invece a uno “statuto” tutto suo, collocandosi in «un'unica sequenza procedimentale, da considerare unitariamente» al d.l. cui si riferisce⁵⁸. *Ex art. 77 Cost.*, d.l. e legge di conversione costituiscono quindi «una coppia di atti tra loro collegati», dando vita a due «tappe di un unico procedimento»⁵⁹. La seconda è pertanto una fonte «specializzata» e «funzionalizzata», la quale non può «aprirsi a qualsiasi contenuto»⁶⁰ o a qualsivoglia operazione “strategica”: per questo, ad esempio, essa non deve ospitare emendamenti estranei all'oggetto del provvedimento da convertire⁶¹.

Nella confluenza, invece, si produce la simil-conversione di un d.l. in assenza del presupposto essenziale affinché ciò sia possibile: in base alla Costituzione, infatti, «la non conversione di un decreto-legge» – come avviene nel caso – «costituisce una circostanza in sé non rimediabile», se non per la sanatoria degli effetti già prodotti (colpiti da decadenza)⁶². Nel caso, invece, la conversione (sia pur “mascherata”) del d.l. “assorbito” viene comunque conseguita, praticando però un tragitto estraneo all'*iter* di cui all'art. 77 Cost. (e, dunque, non rispettandone le coordinate)⁶³.

56. Di tale “interrelazione” si ragiona, ad esempio, nelle sentenze n. 22/2012 e n. 32/2014: v. L. Pace, *La confluenza di più decreti-legge*, cit., p. 54, p. 68.

57. Si v. P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”*, cit., p. 13 ss., p. 15.

58. Sulla nozione di “ciclo funzionale”, specificamente applicata alla formazione dei decreti-legge, si v. G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 1996, spec. p. 429 ss. Cfr. inoltre, *ex multis*, V. Angiolini, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 230 e A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., p. 90 ss.

59. Sentenze n. 22/2012 (e successive).

60. Si v. le sentenze n. 32/2014, n. 247/2019, nn. 6 e 113/2023 e, da ultimo, n. 215/2013 (nella quale la Corte ricostruisce la sua giurisprudenza in materia).

61. L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 61. Si v. ancora la sentenza n. 215/2023 e la giurisprudenza qui dettagliatamente richiamata dalla stessa Consulta. Sullo «strabismo nell'attenzione rivolta alla disomogeneità prodotta al testo del decreto-legge in occasione della sua conversione rispetto a quella che affligge quest'ultimo sin dalla sua origine», «specialmente con riguardo agli interventi censori posti in essere, in questi anni, dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale», si v. le puntuali considerazioni di P. Carnevale, *La legge di conversione “ospitale”*, cit., p. 20 ss. (nonché già Id., *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, n. 3, p. 4 ss.).

62. P. Carnevale, *La sanatoria di un decreto-legge non decaduto, né convertito*, cit., p. 4785.

63. Sui problemi sollevati dalle conversioni “mascherate” sin dal loro apparire sulla scena – allorché erano predisposte da una legge formale che, nell'arco dei sessanta giorni di vigenza, abrogava il d.l., ne sanava gli effetti e ne protraeva l'efficacia *pro-futuro* – si v. già A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 324 ss. In particolare, si consentiva, in tal modo, di aggirare il parere del Comitato per la legislazione, si rendeva possibile procedere in sede legislativa, si consentiva il contingentamento dei tempi della discussione parlamentare.

Come s'è già accennato, un ulteriore (e ancor più solido) dubbio di costituzionalità scaturisce poi dal fatto che gli effetti del d.l. abrogato vengono in realtà sanati *prima* della sua decadenza, mediante una legge di conversione destinata a un altro decreto⁶⁴. Tale operazione non rispetta perciò l'*iter* delineato dall'art. 77 Cost., per il quale gli effetti del d.l. possono essere sanati solo *dopo* che ne sia intervenuta la decadenza⁶⁵.

La "confluenza" lacera, insomma, tutti questi "cordoni ombelicali". Ciò avviene nonostante gli emendamenti apportati alla legge di conversione presentino un'affinità di contenuti, ma poggino spesso su presupposti diversi da quelli del decreto originario (anche se "limitrofi") e, soprattutto, piegando la legge di conversione del d.l. d'arrivo a scopi ultronei da quelli a essa riservati.

Questo induce a non escludere che, con tale prassi, ci si trovi al cospetto di un «uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»⁶⁶. Ciò darebbe luogo a un peculiare vizio *in procedendo* della legge di conversione: anche nel nostro caso, come in quello degli emendamenti "intrusi", le Camere agirebbero perciò in «carezza di potere»⁶⁷.

Si può dunque persino riconoscere (o concedere) che il d.l. n. 158/2024 non fosse disomogeneo, nei contenuti, rispetto al provvedimento che l'ha assorbito (ossia al "decreto flussi")⁶⁸. Dalla vicenda affiorano però tutte le altre irregolarità già segnalate *supra*, le quali, benché ricorrenti, non per questo divengono legittime⁶⁹.

6. La lesione delle attribuzioni dei parlamentari

Da quanto sin qui riportato già emerge un evidente *vulnus* alle prerogative dei membri del Senato (scippati dell'esame del decreto-legge n. 158/2024 già in corso), e della Camera (i deputati, come poi i senatori, hanno subito la contrazione dei tempi dedicati alla discussione dei decreti-legge "amalgamati"). Tanto più che nel caso in esame – diversamente da quanto abitualmente accade (e, dunque, "anomalia nell'anomalia") – il d.l. ospitante (c.d. "flussi") era all'esame alla Camera dei deputati, mentre il d.l. "Paesi sicuri" stava incardinato al Senato: di norma la confluenza si pratica invece su decreti situati presso la medesima Assemblea⁷⁰.

I primi soggetti le cui prerogative sono state intaccate da una simile operazione sono dunque (ed evidentemente) i parlamentari. Ciò suggerisce un ulteriore fronte d'attacco alla

64. Cfr. ancora P. Carnevale, *La legge di conversione "ospitale"*, cit., p. 12, p. 13.

65. Si v. L. Pace, *La confluenza di più decreti-legge*, cit., p. 48, p. 53 e M. Losana, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro*, cit., p. 96, per il quale simile prassi produce, di fatto, «un'anomala e anticipata legge di sanatoria». Sul tema si v. già P. Carnevale, A. Celotto, *La regolazione dei "rapporti sorti sulla base dei decreti legge non convertiti"*, cit., p. 521 ss., p. 528.

66. Parafrasando la sentenza n. 22/2012, punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Corsivo non testuale.

67. L'espressione si rinviene nella sentenza n. 32/2014, punto 5 del *Considerato in diritto*.

68. Lo riconosce M. Ruotolo, *Sulla confluenza dei contenuti di un decreto-legge*, cit., p. 1296. In effetti, nel preambolo del "d.l. flussi" si richiamava il grande tema della protezione internazionale.

69. Come ha più volte ricordato L. Carlassare – si v. almeno la voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. it.*, XVIII, Roma, Treccani, 1990, p. 3 – essendo, la nostra, «una Costituzione rigida garantita, ciò che contrasta con i suoi principi va considerato violazione e come tale denunciato, non invece recepito e subito come mutazione irreversibile».

70. L'ha segnalato il sen. Andrea Giorgis nel corso del dibattito *È sicuro il decreto legge Paesi sicuri?*, organizzato dal Consiglio Nazionale dei Rifugiati in data 4 novembre 2024. La registrazione, effettuata su Piattaforma Zoom, è disponibile al sito di Radio Radicale.

prassi in esame, da esperire non già mediante un giudizio in via incidentale, bensì praticando una strada più impervia ma da non escludere *a priori*. Si tratta della teorica possibilità che singoli parlamentari (o interi gruppi parlamentari) possano eccezionalmente sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato *ex art. 134 Cost.*, denunciando la menomazione di loro specifiche prerogative costituzionali⁷¹.

È un'ipotesi che la Corte ha teoricamente ammesso nell'ordinanza n. 17/2019, sebbene poi, in tutti i conflitti così concepiti, essa non abbia mai rilevato l'esistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», ritenute indispensabili affinché si possa dar luogo (e risolvere) simili contenziosi interorganici; in altri casi essa ha invece criticato l'incompletezza o l'imprecisione dei ricorsi⁷². Quella in esame identifica però una fattispecie sinora mai sottoposta al vaglio della Corte: stante la sua peculiare fisionomia – e l'attenzione già dedicata dalla Consulta alla fonte coinvolta – sussiste dunque (e almeno) qualche speranza di un esito soddisfacente⁷³.

Nell'ordinanza n. 17/2019 si legge infatti che va sempre tutelata la «facoltà [del membro delle Camere], necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo "opinioni" e "voti"». «Segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa..., le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel... potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in Commissione che in Assemblea (art. 72 Cost.)». «L'attribuzione... alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), ... altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove». Mentre «lo *status* costituzionale del parlamentare comprende... un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare». Parole che paiono calzare a pennello al caso in esame.

Lo si evince ancor più chiaramente dalla recentissima sentenza n. 146/2024, riguardante proprio la prassi della decretazione d'urgenza⁷⁴. Vi si sostiene che l'innegabile funzione propulsiva svolta dal Governo rispetto all'attività parlamentare *tout court* «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, comma 2, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica. La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari». Sicché, «le competenze normative attribuite al Governo devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere». Forse un segnale che i

71. In materia si v. l'esauritivo lavoro di A. Lauro, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, Bari, Cacucci, 2022.

72. Si v. le ordinanze nn. 274 e 275/2019, n. 197/2020, nn. 186, 255 e 256/2021, n. 80/2022. Sul ruolo di "apripista" da riconoscersi all'ordinanza n. 17/2019, si cfr. almeno N. Lupo, *I maxiemendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 1. Sostiene invece che la svolta prodotta da questa pronuncia sia stata soprattutto apparente A. Lauro, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., p. 49 ss. Si v. peraltro le copiose e variegate prese di posizione della dottrina a commento di tale decisione, riportate sul sito *Consulta Online*.

73. Nel caso, riscontra gli estremi per promuovere un conflitto tra poteri verosimilmente ammissibile, M. Ruotolo, *Sulla confluenza dei contenuti di un decreto-legge*, cit., p. 1297 ss.: al proposito, l'A. sottolinea la violazione degli artt. 64, comma 2; 68, comma 1; 70; 71, comma 1; 72, comma 1; 77 Cost.

74. Sulla quale v. M. Cecili, *La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 2024, fasc. III, p. 1195 ss.

tempi potrebbero essere maturi per un ulteriore “giro di vite” della Corte proprio sul terreno in cui si gioca anche la partita della “confluenza”.

7. Una superflua legislazione

Un ulteriore profilo da esaminare trae spunto dalle pressoché incomprensibili ragioni che hanno indotto il Governo a tradurre in un d.l. (fonte primaria) quanto già disciplinato da un vigente decreto interministeriale. L'utilizzo di una simile fonte (secondaria) era stato disposto dall'originario d.lgs. n. 25/2008 (c.d. “decreto Procedure”), ora modificato su questo passaggio: *pro-futuro*, solo un atto avente forza di legge potrà dunque aggiornare, ogni anno, la lista dei “Paesi sicuri”.

La dichiarata esigenza di un simile intervento mediante decretazione d'urgenza – enunciata nel preambolo del d.l. – sarebbe consistita nel dare attuazione al Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE, il quale abroga la Direttiva 2013/32/UE. Esso entrerà tuttavia in vigore solo a decorrere dal 12 giugno 2026, non imponendo, quindi, un adattamento urgente e immediato. Un'altra esigenza, menzionata nel preambolo, sarebbe derivata dalla necessità di conformare il nostro ordinamento alla citata sentenza della Corte di giustizia Ue, 4 ottobre 2024 (causa C-406/22). In particolare, andava recepita la qui prevista esclusione che un Paese possa designarsi sicuro «allorché talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni... enunciate all'allegato I» della Direttiva 2013/32/UE.

La sentenza europea precisa, in realtà, anche altro: ad esempio, che il giudice investito di un ricorso avverso decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale, presentate da chi proviene da Paesi terzi designati come sicuri, «deve rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento..., una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso». Le sue valutazioni devono inoltre comprendere un «esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto» rilevanti al proposito. Se ne evince che i giudici potranno/dovranno esprimersi non solo valutando la peculiarità delle situazioni vissute e denunciate dal singolo richiedente, ma verificando altresì se l'inserimento nella lista dei Paesi di sicura provenienza sia errata, non più aggiornata, in contrasto (magari sopravvenuto) con i parametri ricavabili dalla disciplina europea e dalle decisioni della Corte di giustizia⁷⁵. Simili operazioni darebbero quindi luogo a un “dovere di cooperazione istruttoria”, come espressamente si legge in talune pronunce dei giudici nazionali⁷⁶. Si tratta di una conclusione che la recente ordinanza interlocutoria della Cassazione, sez. I civ., 30 dicembre 2024, n. 4486, ha semplicemente ribadito e ulteriormente chiarito⁷⁷.

L'attuazione della sentenza della Corte di giustizia Ue poteva, però, agevolmente perseguirsi mediante la modifica del decreto interministeriale (come già accaduto più volte in passato), non già adducendo la necessità d'inserire nel nostro sistema normativo un ulteriore atto avente forza di legge. Tale legislazione complica i prossimi aggiornamenti del

75. C. Cudia, *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri*, cit., p. 60 s.

76. Si v. in particolare, il citato rinvio pregiudiziale disposto dal Trib. di Bologna, sez. immigrazione, 25 ottobre 2024, n. 14572.

77. V. *supra* nota 8.

testo normativo, i quali dovranno intervenire approvando ulteriori atti avente valore di legge (come infatti si stabilisce nel d.l.) e non già mediante fonti secondarie⁷⁸.

Né giustifica tale scelta un argomento che peraltro non affiora neppure dal preambolo del d.l. n. 158, ma che è pur stato talvolta sostenuto⁷⁹. Non pare possibile affermare che la straordinaria necessità e urgenza di adottare il decreto-legge – in luogo di un più lineare aggiornamento del decreto interministeriale – sarebbe derivata dal conflitto insorto tra il Governo (di “manica larga” nel riconoscere la sicurezza di Paesi che tale attributo non pare meritino), e la Magistratura (la quale – come già ricordato – non ha applicato la normativa interna o ha praticato la più cauta strada del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue).

Non si vede infatti (giuridicamente) il motivo per il quale un decreto-legge dovrebbe vincolare le decisioni dei giudici – o costringerli a pronunce diverse da quelle sin qui adottate – posto che, nelle materie di competenza, le norme UE d’immediata applicazione prevalgono sulle discipline interne non conformi (qualunque fonte le “consacri”). Tanto più considerando (e applicando al caso) quanto afferma la sentenza della Corte di giustizia nei passaggi riportati poco sopra, relativi ai compiti rimessi ai giudici nazionali pur al cospetto di “patenti di sicurezza” concesse dagli Stati in cui operano.

Se poi occorre risolvere un contenzioso in atto, perché non promuovere, appunto, un conflitto di attribuzione tra poteri? Se ne temeva forse il responso? S’è preferito incrementare le ragioni e gli strumenti di polemica politica nei confronti della Magistratura?

Qualche commentatore ha altresì ipotizzato che si potesse reagire al portato della pronuncia della Corte di giustizia e alla normativa UE inscenando una replica del caso Taricco: invocando, cioè, i controlimiti⁸⁰. Si rinvigorirebbe così l’idea di una discrezionalità solo statale (e politica) nel decidere i Paesi da collocare tra quelli di provenienza sicura, sollecitando i giudici della CGUE a un calcolato ripiegamento. Pare però trattarsi di una strada impraticabile: tra i nostri principi supremi è infatti annoverabile proprio l’art. 11 Cost. e il qui previsto diritto d’asilo, espressamente agganciato alle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione italiana e non tutelate dai Paesi di provenienza dei richiedenti⁸¹.

In tale contesto, il rinvio pregiudiziale del Tribunale di Bologna – così come gli analoghi atti già adottati da altri giudici – rivela il disagio del potere giudiziario a fronte di un dissidio che da giuridico s’è rapidamente trasformato in una contesa sostanzialmente politica. Nel suo provvedimento, il giudice lascia infatti intendere di non nutrire dubbi circa l’interpretazione da offrire al diritto interno e sovranazionale applicabile nel caso. Sulla base delle tesi sostenute nello stesso rinvio, egli avrebbe quindi potuto “non applicare” la normativa interna⁸². Pare insomma che sia prevalsa nel decisore la volontà di rivolgersi a un autorevole “arbitro” per chiarire, una volta per tutte, il nodo squisitamente giuridico della questione.

Nella vicenda in esame risulta quindi che tutte le soluzioni possibili siano state sin qui messe in campo dai giudici. Ne mancherebbe all’appello soltanto una: la *quaestio* di

78. È inoltre prevista una particolare procedura da seguire ai fini dell’aggiornamento dell’elenco, il quale va poi predisposto entro il 15 gennaio di ciascun anno.

79. In tal senso si è espresso, ad esempio, Mario Esposito, nel corso della sua *Audizione* presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, svolta in data 4 novembre 2024, in occasione dell’esame del d.d.l. di conversione del d.l. n. 145/2024 (la registrazione è disponibile al sito della Commissione).

80. Così Nicolò Zanon, nel corso del già citato Seminario milanese *Migranti e sovranità dello Stato: tra diritto europeo, giudici e attribuzioni della politica*.

81. Ha utilizzato questo (condivisibile) argomento Laura Ronchetti, nel corso del dibattito *È sicuro il decreto legge Paesi sicuri?*, cit.

82. Si v. ancora le riflessioni di Laura Ronchetti, *ibidem*.

costituzionalità, in un quadro nel quale può senz'altro riscontrarsi un caso di “doppia pregiudizialità”⁸³.

8. Una conclusione “fuori onda”

La vicenda in esame conferma la rilevanza di un profilo da tempo oggetto d'interesse: fonti, organi, principi fondamentali, rappresentanza politica non sono temi da tenere necessariamente separati e distinti. Essi s'incrociano assai spesso tra loro e, in tali intrecci, vanno colti e studiati⁸⁴.

Com'è stato perciò nitidamente scritto⁸⁵, i rapporti tra le fonti si collocano – e vanno letti – anche nel quadro dei rapporti fra gli organi che li emanano. Perché «la fonte è espressione di un potere» e «chi dispone delle fonti, dispone dell'ordinamento giuridico», proprio in quanto «i rapporti tra le fonti rispecchiano l'assetto di potere».

Questo è il tema ormai da tempo all'ordine del giorno in Italia: la pretesa dei vari Governi – quale più, quale meno – di disporre liberamente di qualunque fonte a scapito degli altri attori istituzionali che dovrebbero essere costituzionalmente coinvolti. Si tratta di un terreno sul quale il Parlamento (di ieri e di oggi) sembra accettare piuttosto passivamente ciò che accade e si aggrava.

Invece, è proprio nel campo del reiterato uso patologico dei decreti-legge – di cui la prassi della “confluenza” è solo uno degli episodi più eclatanti – che potrebbe partire la riscossa delle Assemblee, poggiando anche sulle sponde sin qui predisposte dalla Corte costituzionale e dal Capo dello Stato.

In definitiva – e a ben vedere – è la prospettiva della separazione dei poteri e del Costituzionalismo *tout court* – poco amata dagli esecutivi, perché intrisa di regole e limiti – a essere, per l'ennesima volta, oggi posta in discussione: è il bastione del diritto costituzionale che, in ultima analisi, si vuole demolire o riorientare, sfoggiando l'arroganza di chi non sopporta confini e conferma, con ciò, di voler davvero essere, a tutti gli effetti, «il signore delle fonti»⁸⁶. Non sorprendono dunque i toni (spesso violenti) con i quali l'attuale politica – persino quella tecnocratica di marca statunitense – sta seguendo e affrontando la vicenda: lo scopo finale è assai chiaro e “alla moda”, ma trascende il caso in sé (che costituisce solo un fenomeno tra i tanti già in circolo che mirano al medesimo, stravolgente obiettivo).

83. In relazione alla quale si v., di recente, l'ordinanza n. 182/2020 e le sentenze n. 269/2017, n. 181/2024 e n. 7/2025. Sugli importanti risvolti – in particolare – della sentenza n. 181 cit. si v. P. De Pasquale, O. Pallotta, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, 2024, n. 4, p. 174 ss. e F. Ferraro, *La Corte si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, *ivi*, p. 160 ss.

84. Si v., di recente, A. Cardone, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, il Mulino, 2023, spec. p. 273 ma *passim*, il quale mette bene in evidenza come «le vicende che interessano gli istituti che scandiscono i processi normativi dipendano significativamente dalle evoluzioni, e dalle involuzioni, del sistema politico-partitico e dai condizionamenti che queste ultime esprimono sul funzionamento della forma di governo».

85. L. Carlassare, voce *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 547, p. 611.

86. M. Cartabia, *Il Governo “signore delle fonti”*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. IX ss.