



9 OTTOBRE 2024

Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà

di Aldo Iannotti della Valle
Dottore di ricerca in *Humanities and Technologies*
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa



Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà*

di Aldo Iannotti della Valle

Dottore di ricerca in *Humanities and Technologies*
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Abstract [It]: Il saggio indaga i mutamenti che il programma *Next Generation EU* (NGEU) e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) stanno operando sul sistema delle fonti, favorendo la decretazione d'urgenza rispetto alla legislazione ordinaria. Il contributo si focalizza, quindi, sullo strumento del decreto-legge per verificare, rispetto agli intendimenti dei costituenti e alle ricostruzioni della dottrina, come stia oggi evolvendo e come rischia ancora di evolvere questa peculiare fonte del diritto, da fonte eccezionale a fonte per eccezione.

Title: The decree-law at the time of the NRRP: towards an ordinary extraordinariness

Abstract [En]: The essay investigates the changes that the Next Generation EU (NGEU) programme and the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) are operating on the system of sources of law, favouring government decree-laws over ordinary legislation. The contribution focuses, therefore, on the instrument of the decree-law to verify, with respect to the intentions of the constituents and the reconstructions of the doctrine, how this peculiar source of law is evolving today, and how it could still evolve, from a source of law limited to extraordinary cases towards a growing centrality in the system of sources of law.

Parole chiave: Decreto-legge, Fonti del diritto, Governo, Unione europea, PNRR

Keywords: Decree-law, Sources of law, Government, European Union, NRRP

Sommario: 1. Il PNRR e i mutamenti in corso, dal livello europeo al livello nazionale. 2. Il decreto-legge: strumento eccezionale per eccellenza. 3. Attuazione del PNRR e decreti-legge: dalla straordinarietà dei casi di necessità e urgenza a una sempre maggiore ordinarietà. 4. segue. Attuazione del PNRR e rafforzamento delle competenze del Governo centrale rispetto a quelle regionali. 5. I cosiddetti decreti-legge PNRR e i loro presupposti: il decorso del tempo e il requisito (autonomo) della straordinarietà. 6. Il modello del *Next Generation EU* e il possibile lascito del PNRR sul sistema delle fonti.

1. Il PNRR e i mutamenti in corso, dal livello europeo al livello nazionale

L'attuazione del programma *Next Generation EU* (NGEU), nel cui ambito si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano¹, spiega i suoi effetti a più livelli.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo si inserisce tra le attività della Cattedra Jean Monnet *European Order after the Next Generation EU* (NextGEUOrder), istituita presso l'Università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nell'ambito del programma Erasmus+ della Commissione europea.

¹ Il principale fondamento giuridico del PNRR è rinvenibile nel Reg. 2021/241/UE, istitutivo del dispositivo per la ripresa e resilienza, e in particolare nell'art. 21, che disciplina la stipula degli accordi attuativi con gli Stati membri. Sulla collocazione del Piano nel diritto eurounitario e sul Reg. 2021/241/UE nello specifico, si vedano M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. Giur.*, nn. 8-9, 2021, pp. 1025 ss.; N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 1 ss.

Ci si concentrerà in questa sede sui mutamenti che stanno riguardando il sistema delle fonti del diritto a livello nazionale, per il sempre più massiccio utilizzo dello strumento del decreto-legge, a fronte di requisiti di necessità e urgenza giustificati con l'attuazione del Piano.

I mutamenti in atto partono dal livello dell'Unione europea, che ha approvato il Piano, e giungono, secondo una direttrice discendente, sino a quello delle regioni e degli enti locali da cui si dipana invece l'attuazione degli investimenti.

Da una parte, è la stessa Unione europea a farsi più stretta ed effettiva: l'assunzione di debito comune da parte degli Stati membri per finanziare il NGEU acquisisce una portata epocale e realizza nei fatti una più incisiva Unione tra gli Stati membri², forse più di quanto sarebbe potuto avvenire con una formale modifica dei Trattati, peraltro molto più difficile da realizzare come i referendum francesi e olandesi del 2005 sul progetto di una Costituzione per l'Europa dimostrano.

Il cambiamento che opera il NGEU, a partire dal livello più alto, quello eurounitario, deriva dalla presa di coscienza degli Stati membri, a seguito di un evento del tutto imprevedibile come la pandemia da Covid-19, della necessità di assumere debito comune per finanziare la ripresa. L'assunzione di debito comune è funzionale al riconoscimento del ruolo che un bilancio europeo può avere nello stabilizzare le economie: essa può «diventare il principio di un disegno che porterà a un Ministero del Tesoro comunitario la cui funzione nel conferire stabilità all'area dell'euro è stata affermata da tempo»³.

L'evoluzione in atto parte quindi da un piano anzitutto economico, per far fronte a situazioni emergenziali⁴, ma con effetti a valle che paiono tali da potersi stabilizzare nel tempo, impattando in modo sempre più rilevante anche sul sistema delle fonti nei singoli Stati membri.

La portata di questo cambiamento sarà tanto più significativa, non soltanto per la costruzione europea ma anche per le ricadute sugli ordinamenti nazionali, se il NGEU costituirà soltanto un primo passo nella stabilizzazione di un metodo condiviso, basato sull'assunzione di debito comune.

Questi mutamenti seguono, peraltro, lo spirito che sin da subito ha caratterizzato la comune costruzione europea: come dichiarò Schuman agli albori del percorso comune, infatti, «L'Europa non si farà di colpo,

² G. CASALONE, *Il PNRR tra vincoli e opportunità di finanza pubblica*, in G. CASALONE, A. SCIORTINO, I. MASSA PINTO (a cura di), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una prospettiva costituzionale*, ES, Napoli, 2023, p. 9, osserva che il programma «è probabilmente il più innovativo strumento di politica economica messo in atto all'interno dell'Unione Europea dalla sua fondazione e rappresenta il primo embrione, per come è disegnato, di una politica fiscale federale della UE». Nello stesso senso, F. CANOVA, E. PAPPÀ, *What are the likely macroeconomic effects of the EU Recovery plan?*, in *CEPR Discussion Paper*, n. 16669/2021.

³ M. DRAGHI, *Debito buono e debito cattivo. Intervento al 41° Meeting per l'amicizia tra i popoli (Rimini 18 agosto 2020)*, in M. DRAGHI, *Dieci anni di sfide. Scritti e discorsi*, Treccani, Roma, 2022, pp. 145-146.

⁴ Appaiono in questo senso quasi profetiche le parole di J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 488, secondo cui «l'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises».

né con una costruzione d'insieme: essa si farà attraverso delle relazioni concrete creando prima di tutto una solidarietà di fatto»⁵.

Così avviene anche oggi attraverso le relazioni di fatto basate sull'assunzione di debito comune, che costituiscono il cuore del NGEU e del PNRR.

In concreto, l'impostazione del PNRR è basata sul raggiungimento di obiettivi concordati con la Commissione europea: questo determina lo spostamento del potere decisionale⁶ nel quadro di una dialettica tra Governo nazionale e Commissione europea⁷, ridimensionando ancor di più la già enormemente ridotta centralità del Parlamento⁸ nella forma di governo parlamentare italiana⁹.

Rischia così di prodursi un mutamento negli equilibri della forma di governo¹⁰ che sposta sull'esecutivo la responsabilità delle decisioni più importanti, da negoziare peraltro con la Commissione europea, tanto per l'approvazione del Piano a monte quanto per ogni sua modifica a valle¹¹.

⁵ R. SCHUMAN, *Dichiarazione di Parigi del 9 maggio 1950*, in https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/robert-schuman_it

⁶ Che l'attività normativa si riduca in larghissima parte «*al recepimento di contenuti normativi concertati in sede europea dal Governo*» è stato notato anche da P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, in *Enc. Dir., I tematici, V, Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 147.

⁷ Non può non notarsi un parallelismo con quanto già avviene nella sessione di bilancio. A norma dell'art. 6, par. 1, del Reg. 473/2013/UE, gli Stati membri sono infatti tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo. Rispetto al documento programmatico di bilancio, come è noto, la Commissione europea si esprime con proprio parere.

⁸ In generale, la tendenza è stata da ultimo rilevata, con riferimento all'attuale contesto, sia pure senza espressamente riferirsi ai cd. decreti PNRR, da S. CASSESE, *Luci, ombre. Un test rapido per la nostra democrazia*, in *Corriere della sera*, 6 agosto 2024, secondo cui «*i poteri, al centro, non sono separati: il governo è diventato legislatore, e il Parlamento, che non è mai riuscito a svolgere il ruolo di controllore dell'esecutivo, si limita a convertire in legge i decreti del governo*».

⁹ Cfr. F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 42, che osserva che «*sul piano della forma di governo si registra che il Parlamento non è più il centro propulsore della produzione normativa, secondo il modello implicitamente delineato dagli artt. 70 e seguenti della Costituzione*».

¹⁰ Cfr. R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018.

¹¹ È noto che il regolamento 2021/241/UE del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede all'art. 21 un non agevole percorso per la modifica del Piano, da effettuarsi su proposta dello Stato membro interessato e previa approvazione della Commissione europea, soltanto quando non sia possibile realizzare in tutto o in parte il Piano per circostanze oggettive.

I mutamenti alla forma di governo in corso¹², oltre a spostare il baricentro dal Parlamento al Governo¹³ più di quanto non sia già avvenuto durante la pandemia¹⁴, spiegano i loro effetti anche sulla conformazione del sistema delle fonti¹⁵. Non a caso, la Corte costituzionale ha sottolineato che l'assetto delle fonti normative è uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale ed è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali¹⁶.

Come si è segnalato già nel 2000, «è, d'altro canto, inevitabile che in una forma di governo – quale quella italiana – alla ricerca di una sua ben precisa identità, il rapporto Parlamento – Governo, nei processi di produzione normativa, rifletta equilibri complessivamente instabili, che sono inevitabilmente collegati al ruolo di volta in volta assunto dall'uno e dall'altro organo»¹⁷.

¹² Cfr. P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, cit., p. 147, che ha osservato che «appare quasi esemplare il caso dell'attuazione del programma europeo di investimenti noto come Next generation EU attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che si presenta come un importantissimo atto di indirizzo in grado di condizionare significativamente l'indirizzo politico in ambito economico-finanziario delle maggioranze di governo per più di una legislatura, incidendo non poco, sia sul piano dei processi di produzione del diritto oggettivo che sulle dinamiche della forma di governo nel senso della complessiva enfaticizzazione del ruolo dell'Esecutivo nel sistema».

¹³ Si rinvia, con specifico riguardo ai riflessi sul sistema delle fonti dei rapporti tra Governo e Parlamento, ai contributi contenuti in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, nonché a M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1163 ss.. Sui rapporti Governo-Parlamento e gli sviluppi della forma di governo parlamentare negli anni più recenti, cfr., su tutti, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia? Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014; nonché ID., *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 50 ss.; per una riflessione sulla sovranità popolare e sul ruolo del potere legislativo e del potere esecutivo, rapportati alla gestione delle emergenze che hanno caratterizzato gli ultimi anni, si veda L.R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessioni sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021.

¹⁴ Cfr. E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 212, che afferma che «la pandemia prima e l'approvazione della Next Generation EU (NgEU) poi hanno consolidato una concentrazione dei luoghi di decisione, che riducono sempre più la possibilità del Parlamento di incidere in modo significativo sulla stessa formazione delle scelte politiche essenziali, a favore di una centralità governativa». Sulla marginalizzazione del Parlamento nella gestione della pandemia la letteratura è foltissima: si rinvia in particolare, tra i contributi più recenti e per una verifica *ex post* a distanza di tre anni, a G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023; si veda anche I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, ES, Napoli, 2021, spec. p. 100, secondo cui «il crescente logorio del Parlamento come sede di mediazione politico – partitica e di decisione istituzionale ha toccato l'essenza stessa della funzione legislativa che la Costituzione attribuisce in via esclusiva alle Assemblee elettive [...]»; infine, sia consentito rinviare ad A. IANNOTTI DELLA VALLE, F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, pp. 725-762, e alla dottrina ivi citata.

¹⁵ Vale naturalmente anche l'inverso, dal momento che il maggior impiego della decretazione d'urgenza ha quale logico corollario una ulteriore marginalizzazione dell'attività legislativa parlamentare. Come si è sottolineato, infatti, «un parametro attraverso il quale è possibile individuare la crisi del parlamento è quello relativo all'attività legislativa. Si fanno meno leggi e si subiscono molti decreti-legge. Quindi la legislazione passa attraverso gli atti del governo anziché quelli parlamentari. Accentuando così una distorsione delle funzioni istituzionali e della separazione dei poteri» (così T.E. FROSINI, *Il Parlamento bloccato tra crisi e riforme*, in *Il Mattino*, 22 agosto 2024). Lo stesso A., d'altronde, aveva già in passato messo in evidenza come con il decreto-legge «siamo in presenza di una frattura della separazione dei poteri. Che consiste altresì in un'alterazione della dialettica democratica [...]» (T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 156).

¹⁶ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171.

¹⁷ V. COCOZZA, *Atti aventi forza di legge e regolamenti governativi: modelli, prassi conformativa e ruolo della Corte costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., p. 13.

Per sua natura, il PNRR, essendo articolato in *milestone* e *target* da raggiungere entro scadenze prefissate, suggerisce l'impiego di decreti-legge¹⁸ per non correre il rischio di perdere le opportunità derivanti dai finanziamenti del Piano¹⁹.

Sin dall'inizio della sua attuazione, quindi, questa conformazione del Piano ha favorito un ulteriore ridimensionamento della legislazione ordinaria a favore dei decreti-legge, immaginati dal Costituente come strumento eccezionale cui ricorrere in casi straordinari di necessità e urgenza, e che invece oggi divengono nei fatti la fonte del diritto per eccellenza, con una standardizzazione delle giustificazioni sulla sussistenza dei requisiti *ex art.* 77 della Costituzione.

A un ruolo centrale del Governo nell'attuazione del Piano si accompagna, quindi, un ruolo centrale della decretazione d'urgenza nel sistema delle fonti²⁰, che a sua volta ulteriormente rafforza l'esecutivo.

I mutamenti al sistema delle fonti si segnalano già da adesso per l'impatto non soltanto quantitativo²¹ ma soprattutto qualitativo, coinvolgendo le decisioni più importanti, dell'impiego della decretazione

¹⁸ Sterminata è la letteratura sui decreti-legge, per cui si rinvia in particolare a C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 831 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Cedam, Padova, 1984, pp. 83 ss.; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 925 ss.; C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Cedam, Padova, 1981; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, pp. 1445 ss.; V. ANGIOLINI, *Necessità ed urgenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986; G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. Giur.*, X, Treccani, Roma, 1988, pp. 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 235 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 323-390; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, pp. 1506 ss.; M. MALO, *Art. 77*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 706 ss.; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali II, t. 2, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 536 ss.; G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2019, pp. 87 ss.; T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 284 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022; A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, Il Mulino, Bologna, 2022², pp. 174 ss.; P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, cit., pp. 129 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹⁹ Cfr. D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., pp. 31-31, che ha sottolineato che «per il Governo, che ha negoziato il Piano ed è responsabile della sua realizzazione, il decreto-legge – con la sua logica del prendere o lasciare – costituisce la mossa di chiusura di una legislazione attuativa quasi vincolata, con un limitato supplemento di trattativa e azione parlamentare che si gioca nel perimetro ristretto degli emendamenti in sede di conversione». Si veda altresì I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 883, secondo cui «similmente a quanto è accaduto in risposta alla crisi pandemica con un incremento esponenziale dell'utilizzo dei decreti-legge, la decretazione d'urgenza costituisce anche la fonte preferita per l'attuazione del Piano. In tal modo, le fonti di politica economica e finanziaria finiscono con l'essere trasfusi in atti sostanzialmente governativi che riflettono l'indirizzo politico definito dall'Esecutivo nella dialettica con i vertici dell'Unione Europea». Nello stesso senso, cfr. anche S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 229, che, nel ricostruire i rapporti tra Governo e Parlamento e tra Stato e Regioni nell'attuazione del PNRR, sottolinea il ruolo centrale dei decreti-legge.

²⁰ Si è evidenziato che proprio «l'abuso ordinario di uno strumento straordinario ha [...] posto il problema di riportarlo - non già agli altri istituti d'emergenza, come sarebbe naturale - ma al complesso della Costituzione ed in particolar modo alle altre fonti ordinarie; fino al punto da dover ridefinire lo stesso rapporto tra Governo e Parlamento» (G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., p. 325)

²¹ Da un punto di vista quantitativo, P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, cit., p. 147, ha osservato che «il profilo quantitativo [...] evidenzia in modo assai chiaro ed oramai da diverse legislature lo stato di minorità, sotto vari punti di vista, della fonte legislativa parlamentare rispetto alla diade decreto-legislativo delegato e decreto-legge. Quel che emerge costantemente dai numeri è, per l'appunto, che il corpus delle leggi formali sia largamente debitore all'attività normativa primaria del Governo, delineandosi così un quadro ampiamente sovversivo rispetto a quello tracciato dalla Costituzione per come asseverato dalla giurisprudenza costituzionale».

d'urgenza, ma questi saranno ancora più rilevanti se il metodo del NGEU sarà riprodotto e stabilizzato anche dopo il 2026.

In una prospettiva costituzionale, occorre, dunque, concentrarsi sullo strumento del decreto-legge, dal suo inserimento in Costituzione ad oggi per verificare, rispetto agli intendimenti dei costituenti e alle ricostruzioni della dottrina, come stia oggi evolvendo (e come rischia ancora di evolvere) questa peculiare fonte del diritto, da fonte eccezionale a fonte per eccezione²².

2. Il decreto-legge: strumento eccezionale per eccellenza

È certo che in Assemblea Costituente s'intendesse relegare il decreto-legge in una dimensione di mera eventualità, guardandosi allo strumento con grande circospezione.

L'esperienza del regime fascista, che aveva fatto del decreto-legge lo strumento per trasferire di fatto la funzione legislativa dagli organi legislativi al potere esecutivo, aveva in effetti connotato lo strumento in termini nettamente negativi.

Con la legge 31 gennaio 1926, n. 100, venne infatti ad essere ufficialmente introdotto nello Statuto Albertino lo strumento del decreto-legge, che pure era già in uso nell'ordinamento prima ancora dell'unificazione nazionale per fronteggiare situazioni eccezionali, per sdoganarlo definitivamente quale fonte del diritto più rapida e flessibile, favorendo così gli scopi del regime e l'esautoramento del Parlamento.

Come sottolineato da Codacci Pisanelli in Assemblea Costituente²³, però, se il decreto-legge poté prosperare e divenire lo strumento per trasferire la funzione legislativa dal Parlamento al Governo fascista fu per l'assenza di organi di controllo: non poteva, infatti, effettuare un controllo il Parlamento, essendogli stata sottratta la possibilità di sindacarlo, né vi era un organo giurisdizionale che potesse effettuare qualche altra forma di controllo.

Diversamente, nel sistema repubblicano che stava prendendo forma, vi sarebbe stato un doppio controllo, come evidenziato dallo stesso Codacci Pisanelli in Assemblea Costituente: quello politico del Parlamento, cui i decreti-legge dovranno essere presentati per la conversione in legge, e quello giurisdizionale della Corte costituzionale. Questo doppio controllo costituiva «una garanzia che di questo potere discrezionale di emanare decreti-legge il Governo non farà un uso eccessivo»²⁴.

²² Già prima del NGEU e del PNRR, T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, cit., p. 157, aveva osservato che «da strumento eccezionale di intervento per i casi in cui la legge fosse impraticabile, il decreto legge è divenuto strumento ordinario e concorrente rispetto alla fonte legislativa».

²³ G. CODACCI PISANELLI, in *Atti A.C., seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947*, pp. 1292 ss..

²⁴ In questi termini, ancora G. CODACCI PISANELLI, in *Atti A.C., seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947*, p. 1296. In sostanza, nella prospettazione di Codacci Pisanelli in Assemblea Costituente, vero è che «i decreti-legge sono stati un mezzo di abuso; il potere esecutivo, investito della facoltà di emanare leggi, se ne è servito abusandone ed eliminando quelle garanzie che vi erano a favore dei cittadini», ma tale abuso era legato all'assenza di forme di controllo in vigore dello Statuto Albertino, profilo rispetto al quale la Costituzione

Ecco perché in Assemblea Costituente la proposta approvata fu quella di prevedere sì lo strumento ma per limitarlo, nonostante nella Commissione dei settantacinque l'istituto fosse stato del tutto escluso.

La sua stessa previsione in Costituzione, dunque, è stata ricollegata in Assemblea Costituente all'esigenza di prevedere dei limiti il più possibile rigorosi allo strumento, nel timore che nel silenzio questo sarebbe stato utilizzato senza limiti. Non a caso, il Presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, ha affermato che «si è ritenuto preferibile prevedere nella Costituzione, per porgli i limiti più rigorosi, il decreto-legge»²⁵. Nella visione di Ruini, infatti, non prevedendo nulla, si sarebbe addivenuti «a facilitare ed incoraggiare l'uso dei decreti-legge»: ecco, quindi, perché prevedere espressamente in Costituzione un atto che pure «desta così sfavorevoli ricordi e che solleva indignazione in spiriti liberali»: per limitarlo.

Vi era comunque in Assemblea Costituente almeno una parziale consapevolezza dell'importanza che il decreto-legge, depurato dalla sua accezione puramente negativa derivatagli dal fascismo e ricondotto entro limiti rigorosi, avrebbe potuto avere. Nell'esame dei lavori dell'Assemblea Costituente, si legge che Persico ha sottolineato che «escluderli totalmente non è cosa possibile; non v'è Stato, non v'è regime il quale non abbia, in taluni momenti, bisogno di legiferare, senza che vi sia la possibilità e senza che vi sia soprattutto il tempo sufficiente per convocare le Camere».

Dall'analisi dei lavori preparatori, non sembra che in Assemblea Costituente si sia approfonditamente vagliato il significato dei tre lemmi cui venivano ricondotti i limiti al decreto-legge: la straordinarietà, la necessità e l'urgenza.

La straordinarietà dei casi in cui poter emanare il decreto-legge sembra doversi ricollegare alla nuova connotazione della fonte in questione, non più ordinaria come sotto il regime fascista, ma doverosamente eccezionale. L'eccezionalità dell'istituto, peraltro, ha trovato la sua più limpida conferma nel comma 1 dell'art. 77 Cost., che prevede un rapporto tra regola ed eccezione e sembra voler limitarne l'impiego soltanto a ipotesi straordinarie di necessità e urgenza (definibili come «assolute», come in alcune formulazioni poi non recepite di cui si legge nei lavori dell'Assemblea Costituente).

repubblicana avrebbe apportato sostanziali differenze, tenuto conto della sua rigidità e dell'istituenda Corte costituzionale, a garanzia della costituzionalità delle leggi, di cui viene perorata l'introduzione nella Carta. Il primo controllo del Parlamento in sede di conversione in legge sarebbe stato reso sostanziale e non di facciata dalla previsione della perdita di efficacia con effetto retroattivo del decreto-legge non convertito entro i sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Allo stesso modo, ne avrebbe comportato la perdita di efficacia sin dall'inizio la declaratoria di incostituzionalità da parte dell'istituenda Corte, ad ulteriore garanzia dell'eccezionalità dello strumento. In adesione alla posizione di Codacci Pisanelli, ma concentrandosi sul controllo effettuato dal Parlamento in sede di conversione, A. BOZZI, *Atti A.C., seduta del 17 ottobre 1947*, p. 1302, il quale ha sottolineato che «vi è un controllo, adunque, immediato del Parlamento: l'esame delle Camere è subito eccitato. Ma vi è un'altra limitazione, perché il provvedimento del Governo perde efficacia, se non è convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla sua emanazione. Ora, voi vedete che questo complesso di limitazioni rende veramente eccezionale l'adozione del decreto-legge e garantisce quelli che devono essere i diritti del Parlamento, in quanto questo interviene subito e controlla. [...] Quindi, io credo che, circondato dalle garanzie alle quali ho fatto riferimento, l'istituto del decreto-legge possa e debba anzi trovare introduzione nella Costituzione».

²⁵ M. RUINI, in *Atti A.C., seduta del 17 ottobre 1947*, pp. 1300 ss..

Nel dibattito in Assemblea Costituente, le ipotesi di urgenza che potessero legittimare il ricorso al decreto-legge apparivano il più delle volte lontane da quelle che oggi in larga parte giustificano il ricorso allo stesso, rinvenendosi nel dibattito riferimenti alla guerra, ai terremoti e a calamità varie, ma non immaginandosi nemmeno le ragioni di urgenza con cui ci si confronta al giorno d'oggi.

Quanto alla necessità, proprio la difficoltà di definire preventivamente cosa potesse intendersi per essa²⁶ ha ispirato l'attuale formulazione dell'art. 77 della Costituzione che, anziché elencare ipotesi specifiche in cui fosse lecito adottare decreti-legge, ha optato per una clausola generale²⁷: come sottolineato da Mortati in Assemblea Costituente, infatti, «proporsi di disciplinare il caso di necessità è intrinsecamente contraddittorio [...] perché la necessità per sua natura, potendosi presentare negli aspetti più diversi e imprevedibili, non può mai essere racchiusa nelle maglie di una regolamentazione che esaurisca tutti i possibili casi»²⁸. Proprio la previsione di siffatta clausola generale, che consentisse di provvedere nell'emergenza qualunque conformazione questa assumesse, ha fatto sì che l'art. 77 venisse descritto alla stregua di una «norma di chiusura del sistema»²⁹, il che ha fatto sì che si riempisse di contenuti di volta in volta diversi e che venisse utilizzato in modo più o meno ampio, stante anche la vaghezza definitoria della straordinarietà, della necessità e dell'urgenza.

Anche negli anni successivi, le nozioni di straordinarietà, necessità e urgenza non sempre hanno trovato chiare evoluzioni definitorie³⁰ nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, risolvendosi la necessità e l'urgenza molto spesso in un'endiadi, svuotata di contenuto sostanziale e soltanto rafforzata dalla straordinarietà.

La straordinarietà, definibile in termini generali come l'impossibilità di affrontare la questione con strumenti ordinari³¹, è stata perlopiù considerata una mera «qualificazione rafforzativa della “necessità ed urgenza”, nel senso di un particolare grado di intensità di esse»³²: la straordinarietà, in tale prospettiva,

²⁶ Si consideri che, già prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, 1914 ined., poi Giuffrè, Milano, 1988, p. 252, aveva messo in evidenza che «*potendo i decreti-legge essere determinati da qualsiasi urgente necessità, non si può circoscrivere la materia che può formare oggetto delle disposizioni*».

²⁷ Come si è osservato, ciò ha condotto all'attribuzione al Governo «*di una competenza legislativa permanente [...], che si traduce in atto e diviene quindi legittimamente esercitabile per il concreto insorgere di un caso di urgente necessità in cui occorre provvedere mediante norme primarie*» (così G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., pp. 1 ss.); attribuzione che avviene quindi soltanto «*in via astratta e potenziale*» (cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., p. 323).

²⁸ C. MORTATI, in *Atti A.C.*, seduta del 17 ottobre 1947, p. 1303.

²⁹ Così F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 467, per il quale l'art. 77 della Costituzione è «*l'unica norma sulla normazione, nel nostro ordinamento, che consente di provvedere nell'emergenza, ossia è norma di chiusura del sistema*», sicché il decreto-legge ha un contenuto «*praticamente illimitato, nei consueti limiti della provvisorietà e della precarietà*». In tal modo, come si è evidenziato, «*la decretazione d'urgenza assurge a centro di riferimento delle emergenze innominate*» (cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., p. 324).

³⁰ Nel senso di una pressoché insuperabile ambiguità di fondo della formula «*casi straordinari di necessità ed urgenza*», cfr. A. MORRONE, *Fonti normative*, cit., pp. 176-177.

³¹ G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, cit., p. 87.

³² M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 1445 ss.; in senso adesivo, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1517.

non sarebbe allora che un attributo della necessità e dell'urgenza³³, anche se, come si vedrà nel seguito, la questione della straordinarietà non può essere facilmente liquidata oggi, in considerazione del fenomeno in atto e qui all'analisi, attenendo anche al decorso del tempo.

Quanto alla necessità e all'urgenza, entrambi i concetti hanno a che fare con «una deroga o una sospensione del diritto ordinario»³⁴.

Sebbene i due concetti possano effettivamente apparire un'endiadi, come anche autorevole dottrina ha sostenuto³⁵, appare opportuno soffermarsi sui tratti distintivi peculiari dell'uno e dell'altro concetto³⁶, al fine di poter verificare nel seguito entro che termini essi possano o non possano essere ritenuti sussistenti con riferimento all'ipotesi peculiare (e ormai ricorrente) dei cd. decreti-legge PNRR.

La necessità, lungi ormai dal poter essere considerata essa stessa alla stregua di una fonte del diritto³⁷, ha ispirato diverse ricostruzioni. Anzitutto, si è osservato che essa «vale a denotare un rapporto, con condizioni di emergenza, di disordine o di pericolo generale per cui, anziché l'esercizio delle funzioni ordinarie, la cura di supremi interessi collettivi esige dai pubblici poteri il ricorso a rimedi o provvedimenti straordinari»³⁸. La nozione di necessità, oltre all'inevitabilità dell'intervento³⁹, si ricollega anche al soggetto che emana l'atto e, quindi, alla necessità che sia il Governo ad adottarlo, nell'esercizio del proprio indirizzo politico⁴⁰. Allo stesso tempo, però, si è sottolineato che la necessità non può essere prettamente soggettiva (e sussistere solo perché il Governo intende raggiungere un fine e non ha altro mezzo che il decreto-legge per raggiungerlo) né tantomeno relativa (e riguardare solo l'inevitabilità di uno strumento straordinario per il raggiungimento di fini non necessari): al contrario, la necessità deve essere oggettiva, dovendo sussistere a prescindere dagli intendimenti del Governo, e assoluta, dovendo riguardare i fini stessi cui è destinato il provvedimento⁴¹.

³³ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 242, secondo cui «anche sul piano dell'interpretazione letterale, non è dato contrapporre la straordinarietà del caso alla necessità e all'urgenza, dal momento che la prima non è altro che un attributo delle seconde».

³⁴ Cfr. L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *Urgenza (diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 901-902; su queste nozioni, si veda anche V. ANGIOLINI, *Necessità ed urgenza nel diritto pubblico*, cit..

³⁵ Così C. FRESA, *Provisorietà con forza di legge*, cit., p. 51; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 56; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Disposizioni sulla legge in generale (art. 1-9)*, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 262.

³⁶ In senso contrario, cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., pp. 354-356, secondo cui il sintagma non sarebbe «ulteriormente scindibile in altri (due) concetti dotati di una qualche autonomia nella struttura dell'istituto». Per l'A., infatti, «una necessità non urgente non sarebbe vera necessità (la necessità del decreto-legge), mentre un'urgenza non necessaria non giustificerebbe la decretazione d'urgenza».

³⁷ Così la celebre ricostruzione di S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 1, 1909, pp. 251 ss., prevalentemente superata poi nella dottrina successiva (cfr., in particolare, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 834).

³⁸ Così P.G. GRASSO, *Necessità (stato di) (diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 866 ss.

³⁹ G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, cit., 2019, p. 87.

⁴⁰ Cfr. L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *Urgenza*, cit., p. 903

⁴¹ In questo senso, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 835.

Il concetto di urgenza⁴², d'altra parte, si ricollega «ad effetti prodotti o producibili dallo scorrere del tempo»: più in particolare, «un atto è urgente quando solo il suo compimento tempestivo e non differito nel tempo produce l'effetto voluto e quindi tale – in diritto pubblico – da soddisfare adeguatamente l'interesse in ordine al quale il potere di emanare l'atto è dalla legge preordinato»⁴³. Più in particolare, si è sottolineato come sia «giustificato il ricorso al decreto legge, sotto il profilo dell'esistenza dell'urgenza, allorquando solo la modificazione tempestiva dell'ordinamento giuridico soddisfi l'esigenza che l'ha determinata»⁴⁴. Non vi sarebbe, dunque, urgenza quando sarebbe comunque possibile soddisfare l'esigenza mediante l'adozione di una legge ordinaria, ma soltanto quando le tempistiche di una legge ordinaria renderebbero del tutto impossibile il soddisfacimento dell'esigenza.

Nel corso degli anni, la sussistenza di tali requisiti è stata più o meno restrittivamente interpretata, conducendo di volta in volta a un utilizzo più o meno ampio del decreto-legge.

Nelle prime legislature dalla sua introduzione, il decreto-legge ha mantenuto le caratteristiche di eccezionalità che avevano caratterizzato lo strumento a partire dal dibattito in Assemblea Costituente⁴⁵, fedelmente alla formulazione indubbiamente restrittiva dell'art. 77 della Costituzione.

L'uso e abuso del decreto-legge, come è noto, non è però certamente fenomeno recentissimo, essendo il suo impiego costantemente cresciuto almeno a partire dalla VI legislatura (1972-1976).

Non sono bastati a contenerlo né i limiti di cui all'art. 15 della legge n. 400/1988 né lo stop alla prassi della reiterazione imposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 360/1996 né ancora l'estensione del sindacato sui presupposti straordinari di necessità e di urgenza alla legge di conversione a partire dalla sentenza n. 29/1995⁴⁶.

La legge n. 400/1988, infatti, come si è sottolineato, sconta la «naturale inidoneità [...] a vincolare atti anch'essi con forza di legge»⁴⁷.

La sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 ha posto sì un limite alla prassi forse più distorsiva dell'istituto, quella che è stata definita «il fenomeno centrale che ha permesso la radicale modificazione

⁴² Si è evidenziato in dottrina che sarebbe errato definire l'urgenza una *species* del *genus* necessità (in particolare, la necessità di provvedere subito). Cfr. L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *Urgenza*, cit., p. 902.

⁴³ In questi termini, ancora, L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, p. 902.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 903

⁴⁵ Per una ricostruzione dell'impiego del decreto-legge nelle diverse legislature, si rinvia alla più ampia trattazione contenuta in A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., pp. 1506 ss.

⁴⁶ Cfr. Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29; Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171; Corte cost. 16 aprile 2008, n. 128.

⁴⁷ In questi termini, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1512. Ancora, V. COCOZZA, *Atti aventi forza di legge*, cit., p. 17, ha evidenziato che «le regole introdotte negli articoli 14 e 15 in ordine al decreto legge e al decreto legislativo lasciavano ampi dubbi sulla loro reale possibilità di tenuta proprio perché non era comunque ipotizzabile un controllo di legittimità costituzionale e, pertanto, era ben difficile con legge ordinaria arginare fenomeni già ormai in svolgimento in maniera contrastante con la previsione costituzionale». Nello stesso senso, si è opportunamente sottolineato come «le regole sulla produzione normativa siano destinate ad essere sistematicamente ignorate quando non sono contenute in fonti del diritto di rango gerarchicamente superiore a quelle cui esse si rivolgono» (così F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione*, cit., p. 45).

della funzione del decreto legge nel sistema delle fonti»⁴⁸, ma non ha potuto prevenire le nuove ragioni di successo dello strumento.

Infine, lo scrutinio della Corte sui requisiti straordinari di necessità e urgenza costituisce un rimedio soltanto *ex post*, comunque inefficace nel restituire lo strumento alla sua eccezionalità, laddove tali requisiti almeno apparentemente sussistano. La stessa Corte costituzionale, infatti, ha chiarito che «da straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» e perché «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d’urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente»⁴⁹. Nel novero potenzialmente illimitato di situazioni che possono verificarsi a sostegno dell’utilizzo del decreto-legge in luogo della legislazione ordinaria, la Corte costituzionale ha correttamente ritenuto di poter sanzionare soltanto l’evidente assenza di quei presupposti, ad esempio qualora la sussistenza dei requisiti *ex art. 77 Cost.* sia affermata soltanto apoditticamente.

Già prima del PNRR, in particolare nella XVIII legislatura, la stabilizzazione di un contesto in cui «lo “stato di emergenza” [...] è la regola»⁵⁰ aveva consentito di fondare i presupposti dei decreti-legge nei campi più disparati, talvolta lasciando più di qualche dubbio in merito alla effettiva sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza⁵¹, talaltra in modo più coerente con il disposto costituzionale.

Sennonché, il fenomeno che si vuole mettere in luce e che sta emergendo con l’attuazione del PNRR riguarda un caso in cui i requisiti – sia pure in modo diverso da come immaginato dal Costituente – quasi sempre sussistono, in considerazione delle scadenze previste. Questo provoca una stabilizzazione di quegli stessi requisiti a fondamento di più decreti-legge e riduce gli spazi di possibile intervento della Corte costituzionale.

Si tratta quindi, come si vedrà, di un’evoluzione del tutto peculiare, che consente a uno strumento nato come eccezionale di prosperare, paradossalmente, proprio nell’alveo dell’art. 77 Cost., così come è

⁴⁸ F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Giuffrè, Milano, 1998, III, p. 63.

⁴⁹ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171.

⁵⁰ Così L.R. PERFETTI, *Il governo dell’arbitrio*, cit., pp. 30 ss., citando W. BENJAMIN, *Über den Begriff der Geschichte*, in *Neue Rundschau*, vol. 61, S. Fischer, Frankfurt, 1950, p. 560 (trad. it., *Tesi di filosofia della storia*, Nemesi, Milano, 2012). Afferma l’A. - richiamando il caso di leggi-provvedimento introdotte mediante la conversione in legge di decreti-legge in materia di cosiddette grandi opere e di grandi eventi, di risoluzioni bancarie e di crisi ambientali o ancora in tema di migranti - che «da molti anni il nostro sistema è caratterizzato da leggi emergenziali, adottate ad hoc a fronte di singole questioni rilevanti, che introducono regimi particolari, comprimono la possibilità di critica giurisdizionale e derogano alle norme ordinarie». Per l’A. viene così ad emergere un plesso di tecniche normative «messe in atto per il governo delle vicende più rilevanti della vita del Paese» di cui la decretazione d’urgenza è la più diffusa ma non la sola.

⁵¹ Cfr. L.R. PERFETTI, *Il governo*, op. cit., pp. 122 ss., che richiama il caso del cd. decreto sicurezza *bis* (d.l. 14 giugno 2019, n. 53).



concepito e formulato, stante la stabilizzazione della necessità e dell'urgenza imposte dal PNRR e la progressiva metamorfosi della straordinarietà in ordinarietà (o forse dell'ordinarietà in straordinarietà).

3. Attuazione del PNRR e decreti-legge: dalla straordinarietà dei casi di necessità e urgenza a una sempre maggiore ordinarietà

Come si è anticipato, è il fatto stesso che il PNRR sia articolato in *milestone* e *target* da raggiungere entro scadenze prefissate, pena la perdita dei finanziamenti, a suggerire l'impiego della decretazione d'urgenza. Il maggiore impiego della decretazione d'urgenza ai tempi del PNRR desta interesse non tanto sotto un profilo meramente quantitativo⁵², perché già in passato vi sono state stagioni di cospicuo impiego dei decreti-legge⁵³, ma soprattutto sotto un profilo qualitativo, perché la decretazione d'urgenza viene ad essere impiegata per le decisioni più importanti, che sono connesse all'attuazione del Piano.

⁵² Secondo i dati forniti da Openpolis, aggiornati al 27 giugno 2024 (<https://www.openpolis.it/decreti-legge-meloni-supera-draghi/>), il Governo Meloni ha adottato 68 decreti-legge, superando il Governo Draghi (che aveva adottato 63 decreti-legge) e collocandosi al secondo posto tra i Governi che hanno adottato più decreti-legge nelle ultime quattro legislature (la cd. "seconda Repubblica"), dopo il Governo Berlusconi IV, di durata però ben superiore al momento in cui si scrive (3 anni e 6 mesi). In media, il Governo Meloni ha adottato 3,34 decreti-legge al mese, rispetto ai 3,07 del Governo Draghi e del Governo Conte II, evidenziando una tendenza all'incremento dell'utilizzo dello strumento in corso di attuazione del PNRR. Basti pensare alla media del Governo Gentiloni, di circa un decreto-legge al mese, e a quella appena superiore dei Governi Renzi (1,64), Conte I (1,86) e Berlusconi IV (1,86).

⁵³ Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, pp. 1510 ss.

Il residuo potere del Parlamento, nei fatti non più centrale, si sposta quindi il più delle volte nella fase di conversione in legge dei decreti-legge, con un *iter* peraltro significativamente accelerato⁵⁴, che rende ulteriormente conveniente il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo⁵⁵.

Il fenomeno in atto, di per sé difficilmente riconducibile negli ordinari binari della legislazione ordinaria, stante la sussistenza di quegli straordinari requisiti di necessità e urgenza dettati dalle scadenze previste dal Piano, pare ripercorrere e in certo senso consolidare una prassi già ampiamente verificata durante la pandemia.

Non si vuole certo dubitare che una pandemia globale e l'attuazione di un Piano europeo senza precedenti giustificano anche il ricorso al decreto-legge, ma nell'epoca della straordinarietà il rischio è quello di una «normalizzazione del decreto-legge come fonte di produzione del diritto»⁵⁶.

Il caso del PNRR, peraltro, presenta delle ulteriori peculiarità rispetto a quello della pandemia, anche per quanto riguarda l'oggetto della legislazione, che viene ad essere orientato entro binari ben precisi.

I vincoli che gli Stati membri, e con essi l'Italia, hanno nell'impiego dei fondi fanno sì che la legislazione si concentri anche da un punto di vista oggettivo su ciò che è prefissato nel PNRR, riducendo così gli spazi di discrezionalità a disposizione del legislatore nazionale. Ad esempio, se il PNRR richiede la realizzazione di una riforma della giustizia o di una riforma della concorrenza, che assicurino il

⁵⁴ Si vedano, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati, come modificato da ultimo il 30 novembre 2022, e l'art. 78 del regolamento del Senato della Repubblica, come modificato da ultimo il 27 luglio 2022. L'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati prevede, tra l'altro, che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge siano assegnati alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne sia data notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva (comma 1) e che il disegno di legge di conversione sia iscritto al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute della Commissione cui è assegnato (comma 4). La Commissione, poi, sempre ai sensi del comma 4, riferisce all'Assemblea entro quindici giorni, decorsi i quali il disegno di legge è posto all'ordine del giorno dell'Assemblea. È inoltre facoltà del Presidente, in casi particolari, anche in relazione alla data di trasmissione del disegno di legge di conversione dal Senato, di modificare i termini di cui ai commi 3 e 4 (comma 5). Analogamente, l'art. 78 del regolamento del Senato della Repubblica prevede che il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato o trasmesso dalla Camera dei deputati, sia deferito alla Commissione competente, di norma, lo stesso giorno della presentazione o della trasmissione e che il Presidente, all'atto del deferimento, apprezzi le circostanze, fissi i termini relativi all'esame del disegno di legge stesso (comma 2). È previsto, inoltre, che il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, sia in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento (comma 5). Si è notata, a tal proposito, la maggiore rigidità del procedimento previsto dal regolamento del Senato rispetto a quello della Camera, che garantisce un più effettivo contingentamento dei tempi, dal momento che soltanto al Senato è previsto che la votazione finale avvenga entro trenta giorni dal deferimento. In merito alla divergenza tra i due procedimenti, R. IBRIDO, *Il ruolo delle Commissioni nel procedimento di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016, p. 9, ha ritenuto preferibile quello della Camera, dal momento che «una procedura rigidamente ed efficientemente organizzata renderebbe ancora più facilmente percorribile la strada della decretazione d'urgenza, che invece necessita, paradossalmente, di minor certezza per non incentivare ulteriormente i fenomeni di sovra-utilizzo dei decreti-legge». In merito alla programmazione dei lavori in Parlamento e al tema del contingentamento dei tempi, anche con riferimento alla conversione dei decreti-legge, si veda G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 363 ss.

⁵⁵ Cfr. T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, cit., p. 157, secondo cui «la questione è che il decreto legge è divenuto un modo per imporre al parlamento un percorso di trattazione immediata di iniziative governative che non avrebbero potuto essere agevolmente impostate tramite l'ordinaria iniziativa legislativa del governo».

⁵⁶ Così D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., pp. 29-30.

raggiungimento di determinati standard, gli obiettivi risultano già in larga misura predeterminati e il residuo spazio di discrezionalità del legislatore domestico si limita alla concreta conformazione di quelle riforme: non più nella decisione se occuparsi di giustizia e di concorrenza o di un altro settore e con quale finalità - non quindi nell'*an* e nell'effettivo indirizzo politico da imprimere - ma nel *quomodo*. Il che, naturalmente, pone anche problemi non di poco conto sotto il profilo della rappresentanza⁵⁷, che richiedono apposite considerazioni su cui non è possibile soffermarsi in questa sede, tenuto conto della marginalizzazione del Parlamento dal circuito delle decisioni e della riconduzione della portata innovativa della funzione normativa a una dialettica tra Governo centrale e Commissione europea.

4. segue. Attuazione del PNRR e rafforzamento delle competenze del Governo centrale rispetto a quelle regionali

Il fenomeno descritto non manca di spiegare i suoi effetti anche sotto il profilo del riparto di competenze tra Stato e regioni. La rinnovata centralità del decreto-legge, infatti, pare rafforzare il ruolo del Governo anche a discapito delle leggi regionali, nonostante l'entità delle misure che dovranno essere realizzate da regioni ed enti locali in qualità di soggetti attuatori sia stata stimata in circa 66 miliardi⁵⁸, pari a circa il 36% del Piano⁵⁹.

Da un punto di vista costituzionale, questo conduce a un nuovo assetto nel riparto di competenze tra Stato e regioni. Si pensi al disposto dell'art. 1, d.l. n. 77/2021, relativo alla «*governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza»⁶⁰ che, sia pure con riferimento alle disposizioni contenute nello stesso decreto, significativamente prevede che le misure di attuazione del PNRR vengano adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

⁵⁷ Cfr. F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione*, cit., p. 42, secondo cui «un Parlamento depotenziato e marginalizzato comporta certamente una minor democraticità dei processi di produzione normativa, un minor tasso di rispetto delle minoranze e delle opposizioni».

⁵⁸ Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 23 dicembre 2021, in *governo.it*, ove si afferma che «gli enti territoriali ricoprono un ruolo centrale per il successo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in qualità di soggetti attuatori di gran parte dei progetti. Si stima che circa il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi di euro nel caso del PNRR in senso stretto, che si estendono a 80 miliardi di euro se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari). Il coinvolgimento degli enti territoriali attraversa le sei missioni del Piano, con una particolare concentrazione nell'area della Missione 5, Inclusione e coesione, destinata prevalentemente ai Comuni, e nell'area della Missione 6, Salute, destinata quasi esclusivamente alle Regioni (Figure 3 e 4)».

⁵⁹ L'entità degli investimenti la cui attuazione si pone a carico di regioni ed enti locali produce anzitutto un effetto vincolante sulla loro capacità di spesa. Cfr. E. CAVASINO, *Il Piano*, cit., p. 42, che osserva che «si può ipotizzare che il Piano avrà un effetto fortemente vincolante sulla spesa, con riguardo particolare all'autonomia di spesa di Regioni ed Enti locali. Questo effetto è determinato dai programmi d'investimento in esso previsti soprattutto a causa delle fonti nazionali di disciplina che regolano la governance nazionale del PNRR, che, come si vedrà, non tengono in considerazione i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.».

⁶⁰ In termini «realisticamente» positivi sulla *governance* del Piano disegnata dal d.l. n. 77/2021, cfr. S. CASSESE, *L'accentramento non è esagerato: il piano straordinario tocca al Premier*, in *La Stampa*, 30 maggio 2021.

Viene, in sostanza, ad essere valorizzata la circostanza che il decreto venga adottato nell'ambito dell'attuazione del PNRR per radicare la competenza esclusiva dello Stato. La formulazione della norma, infatti, parrebbe sottendere che l'attuazione del PNRR rientri in ogni caso nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. a), della Costituzione, attenendo ai rapporti dello Stato con l'Unione europea. Questa attrazione di competenza parrebbe destinata a operare anche a prescindere dalla materia nello specifico di volta in volta coinvolta dalle diverse missioni e dai diversi investimenti⁶¹. Ciò lascerebbe alle regioni soltanto gli aspetti più operativi dell'attuazione, nonostante l'entità degli investimenti a loro carico, senza possibilità di incidere significativamente sulla cornice normativa entro cui tale attuazione può dipanarsi.

Tale opzione potrebbe destare qualche perplessità e non a caso vi è chi, a fronte di questa marcata centralizzazione delle competenze⁶², ha segnalato l'emersione di un «regionalismo di mera esecuzione», in cui sono «difficilmente negabili le torsioni che il sistema dei rapporti Stato-regioni subisce per effetto del PNRR rispetto al modello di “Repubblica delle autonomie” disegnato dal testo della Costituzione»⁶³. A ben vedere, però, l'impostazione seguita dal legislatore appare se non altro ragionevole, se si pensa a come è congegnato il PNRR e alla dialettica che impone con la Commissione europea, tenuta a verificare puntualmente il rispetto degli obiettivi da parte dello Stato membro attuatore, secondo rapporti di forza improntati a una forte asimmetria⁶⁴. D'altra parte, non mancano, nella *governance* del PNRR, strumenti con cui le regioni possano far sentire la propria voce⁶⁵.

Attribuire alle regioni maggiori spazi di autonomia nella definizione della cornice regolatoria avrebbe rischiato di creare disfunzionalità nei rapporti che lo Stato – necessariamente a livello centrale⁶⁶ – intrattiene con l'Unione europea, tanto più rilevanti in costanza dell'attuazione del Piano, contraddicendo così la *ratio* alla base dell'art. 117, comma 2, lett. a), della Costituzione.

⁶¹ M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 181, segnala «come le materie di riferimento non sono da inquadrare esclusivamente nella competenza statale ma, nella maggior parte dei casi, sono oggetto di competenza concorrente».

⁶² Si veda S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2021, pp. iv ss.

⁶³ In questi termini, M. CECCHETTI, *I riflessi del PNRR sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto tra Stato e Regioni*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 156; dello stesso A., si veda M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 281 ss.; molto critici sono anche S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 237 ss., e M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., pp. 179 ss.

⁶⁴ M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 1025 ss.

⁶⁵ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, p. 723.

⁶⁶ Va altresì rilevato che l'accentramento riguarda non soltanto i rapporti tra lo Stato e le regioni ma anche lo stesso livello di governo, dal momento che il d.l. n. 77/2021 prima e il d.l. n. 13/2023 poi hanno rafforzato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri attraverso la *governance* del PNRR e che proprio tale ultimo decreto «stabilizza secondo le formule amministrative canoniche la centralizzazione del PNRR presso la Presidenza». In questi termini, S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 110-111, che rileva che «l'impressione è quindi che la premura a cui il primo modello rispondeva risulti non solo confermata, ma persino enfatizzata nel decreto di riforma della governance».

Tali rischi appaiono tanto più concreti se si pensa ai limiti che il regionalismo competitivo⁶⁷ ha manifestato negli anni, ancor più evidenti a seguito della pandemia⁶⁸, che ha esasperato i personalismi dei Presidenti delle Giunte regionali, portando alle estreme conseguenze il loro progressivo rafforzamento a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: sin dall'inizio, l'insieme dell'elezione diretta e della clausola *simul stabunt simul cadent* ha fatto sì che il presidente della giunta divenisse *dominus* incontrastato e inamovibile della politica regionale, il che ha condotto alle ben note disfunzionalità nel rapporto tra Stato e regioni emerse durante l'emergenza sanitaria.

Resta, in ogni caso, il dato che l'attuazione del PNRR spinge a una maggiore centralità del Governo nazionale, da un lato nei confronti del Parlamento e dall'altro nei confronti delle regioni.

5. I cosiddetti decreti-legge PNRR e i loro presupposti: il decorso del tempo e il requisito (autonomo) della straordinarietà

Si è detto di come la natura del PNRR, articolato in *milestone* e *target*, induca anche a una normalizzazione e a una stabilizzazione sempre degli stessi requisiti di necessità e urgenza, via via sempre più ricorrenti e quindi sempre più ordinari e meno straordinari.

Di regola, la giustificazione di questi requisiti deve essere espressamente rinvenuta nel preambolo del decreto-legge⁶⁹, al fine di consentire lo scrutinio di legittimità, e deve essere espressamente esaminata nel corso del procedimento legislativo di conversione, a seguito di un'apposita relazione governativa annessa al disegno di legge⁷⁰. Tuttavia, nella normalizzazione del fenomeno, si deve registrare una crescente trascuratezza nello sforzo motivazionale sulla sussistenza dei requisiti.

⁶⁷ Per una panoramica sui problemi del regionalismo italiano si veda, in particolare, A. D'ATENA, *Tra autonomia e centralismo*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁶⁸ Il regionalismo competitivo e i meccanismi perequativi che avrebbero dovuto mitigarne gli effetti distorsivi avevano già evidenziato i loro limiti prima della pandemia. Basti pensare al tema della spesa sanitaria, con la distinzione tra costi storici e costi standard, che ha consentito una sperequazione di spesa sanitaria sul territorio nazionale del tutto incompatibile con il principio solidaristico. Sul punto, sia consentito rinviare nuovamente ad A. IANNOTTI DELLA VALLE, F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia*, cit., pp. 725-762, nonché ad A. IANNOTTI DELLA VALLE, *L'emergenza Covid tra fonti nazionali e regionali: quali prospettive per il parlamentarismo e per il regionalismo*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 5, 2022, pp. 237 ss.

⁶⁹ Benché sia stata la legge n. 400/1988, al comma 1 dell'art. 15, ad esplicitare che i decreti-legge debbano essere presentati al Presidente della Repubblica per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», con ciò prevedendo un esplicito obbligo di motivazione, deve ritenersi che la necessità di una motivazione fosse insita nel disposto costituzionale, nel prevedere gli stessi requisiti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, evidentemente da chiarire ed esplicitare. In questo senso, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 351, che sottolinea il «ruolo veramente prezioso» della motivazione», chiarendo che l'obbligatoria sua previsione «poteva già da prima desumersi direttamente dalla Costituzione, per la duplice ragione che l'emanazione dei decreti con forza di legge costituisce uno spostamento di competenza rispetto alla regola della istituzionale spettanza della funzione legislativa al Parlamento e che essa è consentita - al di là del caso di deleghe espressamente conferite dalle stesse Camere - appunto nelle sole circostanze di necessità e d'urgenza, al cui ricorrenza, dunque, richiede di esser adeguatamente esplicitata nello stesso atto che su di esse si fonda».

⁷⁰ Così l'art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati che, al comma 2, prevede che «nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, è dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge».

Questo si riscontra nelle formulazioni, pressoché analoghe, dei preamboli dei decreti-legge, volte a giustificare il ricorso allo strumento. Non si rinvencono maggiori elementi nemmeno nelle relazioni governative di accompagnamento dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, risolvendosi gli adempimenti previsti dai regolamenti parlamentari in mere formalità, per lo più riprodotte delle giustificazioni fornite nei preamboli dei decreti stessi, senza effettive ricadute pratiche.

Le formulazioni dei preamboli dei cd. decreti-legge PNRR insistono quasi tutte sulla necessità e urgenza di garantire la tempestiva attuazione degli interventi del PNRR coerentemente con il cronoprogramma del Piano stesso, come a titolo esemplificativo quella che si rinviene nel d.l. 6 novembre 2021, n. 152, ed è ripresa in numerosi successivi decreti-legge: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza coerentemente con il relativo cronoprogramma di tale Piano»⁷¹.

Se ne ricava che il cronoprogramma del PNRR assume le vesti di un “trasformatore permanente” di ciò che sarebbe stato ordinario in straordinario, rendendo stabili i requisiti straordinari di necessità e di urgenza e per tutte le misure necessarie per l’attuazione del Piano e fino alla completa attuazione dello stesso.

Il caso dei cd. decreti-legge PNRR appare paradigmatico della sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza per come sopra delineati.

Più in particolare, pare nel caso qui in esame sussistere una condizione di pericolo, legata al rischio di perdita di finanziamenti europei, che concreta quindi la necessità.

Tale condizione di rischio richiede altresì un intervento tempestivo affinché l’interesse pubblico sotteso venga soddisfatto: un intervento non tempestivo, infatti, comporterebbe il mancato raggiungimento delle *milestone* e dei *target* e, quindi, il rischio di non veder riconosciuta la corrispondente rata di finanziamento; di qui anche la sussistenza del requisito dell’urgenza.

Maggior dubbi pone invece il requisito della straordinarietà, a causa della progressiva normalizzazione e stabilizzazione sempre dei medesimi presupposti, legati all’attuazione del Piano (o di altri futuri Piani), che di per sé conduce verso una sempre maggiore ordinarietà⁷².

⁷¹ In termini pressoché identici, se non del tutto sovrapponibili, al preambolo del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, tra gli altri, anche i preamboli del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, del d.l. 7 maggio 2024, n. 60. Deve notarsi che, nei preamboli dei suddetti decreti, ad eccezione del d.l. n. 104/2023, ricorre anche l’ulteriore formulazione giustificativa dei requisiti *ex art. 77 Cost.*, che considera «*la straordinaria necessità e urgenza di un’ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all’attuazione del Piano, nonché di adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi*». Anche tale formulazione viene riprodotta senza variazioni, fornendo così ancora una volta il medesimo giustificativo della sussistenza dei requisiti in modo seriale per diversi decreti.

⁷² Va rammentato che «*la veste di straordinarietà, necessità ed urgenza del caso cui provvedere ai sensi dell’art. 77 cpr. cost. dovrebbe effettivamente recare con sé un utilizzo episodico ed eccezionale dell’atto di decretazione del Governo, onde il ricorrervi con frequenza parrebbe entrare in evidente contraddizione con la previa condizione fattuale da cui dipende la legittimità costituzionale di quel ricorso*» (così P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, cit., p. 148).

Si è anche visto, però, come il carattere della straordinarietà sia stato tradizionalmente ritenuto un mero rafforzativo della necessità e dell'urgenza, privo di una vera e propria valenza autonoma, se non quella (meramente riproduttiva della necessità) dell'impossibilità di affrontare la questione con strumenti ordinari.

Questa visione condurrebbe a trascurare il ridimensionamento della straordinarietà, rispetto all'attenuazione dei due requisiti della necessità e dell'urgenza.

Tale prospettiva, pur nella consapevolezza del suo pregio in contesti dissimili da quello attuale, non appare, invero, più del tutto corretta, specialmente alla luce del fenomeno qui in esame.

Non sembra, infatti, che possa più negarsi alla straordinarietà un significato autonomo.

Il concetto di straordinarietà pare ricollegarsi al decorso del tempo in modo innovativo rispetto agli altri due requisiti: se, dunque, in origine può esservi straordinarietà – allorquando l'attuazione del PNRR è un fatto nuovo e di durata limitata (fino al 2026) – la straordinarietà verrebbe progressivamente meno, inficiando i requisiti di validità dei decreti-legge che verranno, qualora il modello del NGEU e del PNRR venisse ad essere stabilizzato anche oltre il 2026.

In questo senso, la straordinarietà assume una valenza temporale ma in senso profondamente diverso rispetto a quanto accade con il requisito dell'urgenza: se, infatti, l'urgenza richiede di intervenire tempestivamente per soddisfare l'interesse pubblico, la straordinarietà si misura nel lungo periodo e verrebbe meno a fronte di una incessante riproduzione sempre degli stessi requisiti di necessità e di urgenza.

Giova a tal proposito richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale a proposito della reiterazione del decreto-legge, che, secondo la ben nota sentenza n. 360/1990, «toglie valore al carattere “straordinario” dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata».

A ben vedere, in tale giurisprudenza, sia pur maturata in riferimento a un fenomeno profondamente diverso, vi sono una serie di specificazioni molto utili in merito alla straordinarietà.

Da un lato, è vero che essa viene derubricata a mero “carattere” dei requisiti della necessità e dell'urgenza; dall'altro, tuttavia, essa acquisisce un valore autonomo, legato al decorso del tempo e alla stabilizzazione sempre delle stesse ragioni di necessità e di urgenza.

In termini molto diversi, pur nella consapevolezza che la reiterazione costituisca fenomeno ancor più distorsivo delle ragioni dell'istituto, la stabilizzazione sempre degli stessi requisiti di necessità e di urgenza potrebbe in ipotesi far dubitare della sussistenza della straordinarietà. Ciò a maggior ragione qualora il modello PNRR dovesse stabilizzarsi, come si vedrà nel seguito.

In tale prospettiva, dunque, la straordinarietà attiene non soltanto (in termini ripetitivi e rafforzativi della necessità) all'impossibilità di affrontare la questione con misure ordinarie ma anche, e soprattutto, al decorso del tempo e alla stabilizzazione sempre degli stessi requisiti.

6. Il modello del *Next Generation EU* e il possibile lascito del PNRR sul sistema delle fonti

C'è da pensare che i mutamenti in atto non si fermeranno al giugno 2026, momento formale di chiusura della fase attuativa del PNRR. Il NGEU pare, infatti, qualcosa in più rispetto alla risposta a un'emergenza contingente: esso rappresenta piuttosto la naturale conseguenza del mutato quadro geopolitico mondiale e delle nuove necessità a cui va incontro l'Unione.

Senonché, per quanto riguarda le ricadute sul sistema delle fonti, la normalizzazione del decreto-legge, pur accettabile a fronte di una pandemia e dell'attuazione di un Piano articolato e complesso quale è il PNRR, nel lungo periodo non può essere considerata accettabile nell'alveo di una forma di governo parlamentare⁷³.

Vero è infatti che i decreti-legge costituiscono, nel breve periodo, uno strumento utile allo scopo di garantire l'attuazione del PNRR e il raggiungimento degli obiettivi che l'Europa e l'Italia si sono poste.

In una prospettiva costituzionale, occorre però attentamente riflettere sugli effetti che nel lungo periodo potrebbero prodursi nel sistema delle fonti, qualora i mutamenti finora impressi dovessero trovare una loro sostanziale stabilizzazione anche oltre il 2026, pur nell'alveo dell'attuale architettura costituzionale.

Come ha sottolineato la Corte costituzionale, «negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo»⁷⁴. Alla lunga, quindi, la normalizzazione dello strumento del decreto-legge, per la riproposizione di presupposti il più delle volte simili tra di loro, non può non destare perplessità.

Il decorso del tempo, infatti, rappresenta un fattore che, per sua natura, non può non incidere sui presupposti di legittimità anche dei decreti-legge ed è auspicabile, quindi, che ove possibile lo strumento del decreto-legge venga maggiormente affiancato dalla legislazione ordinaria.

⁷³ Già G.F. CIAURRO, *Decreto legge, cit.*, p. 2, aveva osservato che un «*prolungato e grave abuso*» dello strumento «*rischia di stravolgere i connotati stessi del regime parlamentare, svuotando di significato, o almeno alterando profondamente l'attribuzione al Parlamento della funzione legislativa*».

⁷⁴ Così Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171.

È poco verosimile, tuttavia, che, in costanza dell’attuazione del PNRR, si possa assistere a un minore impiego della decretazione d’urgenza perché è proprio la conformazione del Piano, come si è visto, a stimolarla e incentivarla.

Sarà dunque cruciale verificare che la “normalizzazione” del decreto-legge non prosegua anche oltre il 2026 ma già sembra profilarsi la possibilità che ciò avvenga.

Gli effetti del NGEU sul mutamento del quadro delle fonti del diritto, infatti, potrebbero non esaurirsi affatto con il NGEU stesso.

Già si parla, infatti, a livello europeo e nazionale, di una stabilizzazione del metodo del NGEU. In prospettiva, il lascito del NGEU non sembra tanto quello di una temporanea assunzione di responsabilità comune dinanzi all’emergenza ma, in senso più ampio, il primo passo verso un’Unione più federalizzata che, come si è visto, produce cambiamenti di fatto – e non per questo meno significativi – sulla forma di governo nazionale oltre che su quella europea.

Questi mutamenti nella forma di governo europea e nazionale, come si è visto, sono già in atto ma possono assumere una dimensione ancor più incisiva nei prossimi anni.

Nel suo rapporto sulla competitività europea presentato il 9 settembre 2024, Mario Draghi ha evidenziato la necessità di continuare ad emettere strumenti di debito comune sul modello del NGEU per aumentare la competitività e la sicurezza dell’Unione europea segnalando altresì che, nel breve periodo, gli Stati membri potrebbero considerare il rinvio del rimborso del NGEU stesso⁷⁵.

Questo tipo di approccio raccoglie la lezione del NGEU, richiedendo un’assunzione di responsabilità condivisa da parte degli Stati membri e facendo seguito all’assunzione di debito comune ormai già avvenuta, sia pure a fronte di un’emergenza. Il NGEU, in questa prospettiva, pare costituire il primo passo verso l’unione fiscale prospettata da Draghi già prima del menzionato rapporto⁷⁶, tema che diverrà sempre più ineludibile, sebbene non di immediata realizzabilità.

⁷⁵ Cfr. M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, Part A, A competitiveness strategy for Europe*, p. 62, secondo cui: «*the EU should move towards regular issuance of common safe assets to enable joint investment projects among Member States and to help integrate capital markets. If the political and institutional conditions are in place as outlined above, the EU should continue – building on the model of NGEU – to issue common debt instruments, which would be used to finance joint investment projects that will increase the EU’s competitiveness and security. As several of these projects are longer-term in nature, such as financing R&I and defence procurement, common issuance should over time produce a deeper and more liquid market in EU bonds, allowing this market to progressively support the integration of Europe’s capital markets. At the same time, together with the above reforms, to finance a variety of programmes focused on innovation and on raising productivity, Member States could consider increasing the resources available to the Commission by deferring the repayment of NGEU.*».

Sul rapporto Draghi, tra i primi commenti, si veda l’editoriale pubblicato su questa Rivista, di A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell’Europa*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, pp. iv ss., che evidenziano come «*Draghi non ha avuto mezzette misure, non ha avuto paura a maneggiare concetti carichi di senso come “competitività” e “debito comune” e che «l’unico errore da non commettere è quello di accantonare il Rapporto perché troppo ambizioso, poiché ciò, davvero, equivarrebbe ad abbandonare il sogno delle origini e le ambizioni dei Padri fondatori.*».

⁷⁶ Prima ancora del menzionato rapporto sulla competitività europea, M. DRAGHI, *Mario Draghi on the path to fiscal union in the euro zone*, in *The Economist*, 6 settembre 2023, aveva già anticipato come l’Europa si ponesse dinanzi a un bivio tra due possibili strade: le deroghe sempre più incisive alle regole esistenti, che non paiono costituire però una soluzione a lungo termine, e la costituzione di uno spazio fiscale comune, cogliendo la lezione del NGEU. Già in tale occasione, veniva quindi suggerito un

Possono invero essere numerose le strade che convergono verso l'obiettivo di un'Unione europea più stretta ed effettiva, alcune realizzabili sin da subito, altre idealmente proiettate verso il futuro, ma queste strade hanno tutte in comune la difficoltà di prescindere dal perseguimento del medesimo approccio, specialmente nel lungo periodo.

L'ambizioso discorso programmatico tenuto da von der Leyen dinanzi al Parlamento europeo⁷⁷, prima del voto sulla sua riconferma alla guida della Commissione europea, non ha mancato di far osservare ai più attenti commentatori che i numerosi impegni presi non potranno trovare realizzazione se non con nuove assunzioni di debito comune⁷⁸: con la stabilizzazione del metodo del NGEU, dunque.

Sebbene la strada intrapresa a livello europeo si preannunci lunga e non priva di ostacoli, stante la prevedibile opposizione di alcuni Stati membri⁷⁹, l'assunzione di debito comune alla base del NGEU costituisce per molti versi già oggi un modello per la futura azione politica dell'Unione e degli Stati membri⁸⁰: un modello che, per quanto di interesse in questa sede, potrebbe essere destinato a produrre i suoi effetti sul sistema delle fonti anche oltre il 2026.

Ciò che è auspicabile nell'ottica di una maggiore integrazione europea produrrebbe infatti, quale suo corollario, effetti a livello domestico ancor più incisivi di quelli visti finora, sul sistema delle fonti e sulla forma di governo, su cui è opportuno riflettere sin da subito.

approccio maggiormente condiviso, anche al fine di poter affrontare con successo sfide che per loro natura appaiono comuni, come quella climatica, cui strettamente si connettono gli obiettivi di transizione ecologica del PNRR.

⁷⁷ U. VON DER LEYEN, *Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029*, 18 aprile 2024, in https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-leyen-candidate-second-mandate-2024-2024-07-18_en

⁷⁸ Così F. GIAVAZZI, *Il sentiero stretto*, in *Corriere della sera*, 19 luglio 2024, che ha sottolineato che è evidente che il programma di von der Leyen «richiede che venga ripetuta l'esperienza di finanziamento con debito europeo comune iniziata con il Next Generation EU (cioè il nostro Pnrrr). D'altronde la neo-presidente, pur con grande cautela, lo ha fatto capire quando ha detto che bisogna spendere di più, meglio e insieme, e ha fatto riferimento all'esigenza di ripetere l'esperienza Sure, il programma che durante la pandemia ha finanziato con debito comune i sussidi di disoccupazione. Speriamo che la cautela di Ursula von der Leyen non divenga il segno della nuova Commissione. Perché i suoi progetti senza il ricorso a debito comune si rivelerebbero impegni vuoti».

⁷⁹ Si segnala che, all'indomani della pubblicazione del rapporto Draghi, il ministro delle finanze tedesco Christian Lindner, con una breve dichiarazione affidata al *social network* X il 9 settembre 2024, non ha nascosto scetticismo circa l'assunzione di debito comune e le sue possibilità di risolvere i problemi strutturali dell'Unione europea. Tale dichiarazione anticipa quella che potrà essere la linea degli Stati membri con minore esposizione debitoria, la Germania e i cd. Paesi frugali (Olanda, Austria, Finlandia e Danimarca), anche se non va dimenticato che fu proprio l'apertura manifestata dalla Germania allora guidata dalla Cancelliera Angela Merkel a rendere possibile il ricorso all'assunzione di debito comune per finanziare il NGEU.

⁸⁰ Nella stessa prospettiva del menzionato rapporto Draghi, si veda F. GIAVAZZI, *Embrioni di politiche comuni*, in *Corriere della sera*, 7 giugno 2024, che ha osservato che «il debito comune non è una semplice operazione finanziaria. È mettersi insieme per realizzare ciò che è necessario, ma da soli non si riesce a fare. È l'embrione di un bilancio condiviso che mostri al mondo che il processo di costruzione dell'Europa non si è fermato. Anzi prosegue affinché la solidità ossa contribuire a quella stabilità che dalla crisi del 2008 il mondo sta cercando». Ancora lo stesso A. ha osservato che «il ricorso a debito comune [...] è la strada per rendere possibili obiettivi, come appunto la de-carbonizzazione, che i singoli Paesi da soli non riescono a raggiungere» (così F. GIAVAZZI, *La (giusta) visione su Europa e ambiente*, in *Corriere della sera*, 17 luglio 2023); per l'A., infatti, «oggi il punto di partenza, come due secoli fa negli Stati Uniti, è un debito comune, senza il quale, ad esempio, oggi non sarebbe possibile difendere l'indipendenza dell'Ucraina, né finanziare la sua ricostruzione; e neppure costruire un sistema di difesa che ci renda indipendenti, per quanto possibile, se l'America ritornasse all'isolazionismo; né finanziare l'acquisizione delle materie prime necessarie per costruire batterie per motori elettrici, o la ricerca sulla fusione nucleare, o la riqualificazione dei lavoratori, la versa sfida della transizione verde» (F. GIAVAZZI, *Momento Hamilton in Europa*, in *Corriere della sera*, 21 aprile 2024).



Il programma NGEU, come si è visto, ha già adesso dato il via nei fatti a mutamenti che appaiono sostanzialmente molto rilevanti tanto rispetto alla forma di governo europea quanto, a valle, rispetto a quelle nazionali, incidendo anche sul sistema delle fonti.

Se l'assunzione di debito comune per sostenere piani negoziati a monte tra gli Stati membri e la Commissione europea dovesse divenire una prassi ben oltre il 2026, nel percorso verso un'Unione più stretta, allora gli effetti sin qui evidenziati sul sistema delle fonti troverebbero una progressiva stabilizzazione.

La riproposizione di un metodo basato sul raggiungimento di obiettivi e scadenze concordati con la Commissione europea potrebbe infatti giustificare il ricorso massivo ai decreti-legge ben oltre il 2026. Sussisterebbero infatti, sempre più stabilmente, i requisiti di necessità e urgenza per garantire l'attuazione delle misure di volta in volta concordate e l'erogazione dei finanziamenti.

In definitiva, se il modello di assunzione del debito comune del NGEU dovesse stabilizzarsi, si normalizzerebbero altresì i requisiti straordinari di necessità e urgenza, che diverrebbero via via più ordinari, proseguendo il tracciato già imboccato con i cd. decreti PNRR. Ciò, paradossalmente, pur essendo difficile sostenerne l'insussistenza, perché a fronte del rischio di perdere i finanziamenti l'urgenza ci sarebbe e la necessità pure.

Si verificherebbe così un ancor più significativo mutamento dell'assetto del sistema delle fonti e conseguentemente della forma di governo, a Costituzione invariata: un istituto, quale quello del decreto-legge, nato straordinario, si snaturerebbe, divenendo più "ordinario" di quanto non sia già oggi, pur in presenza, il più delle volte, di effettive ragioni di necessità e urgenza, come si è verificato per i cd. decreti PNRR. Così anche il Governo diverrebbe sempre più il «signore delle fonti»⁸¹.

Tramonterebbe però la straordinarietà: se tutto è straordinario, nulla lo è.

Così, uno strumento immaginato dai costituenti come realmente straordinario, guardato con tale circospezione da essere ricondotto nei confini di una eccezione alla regola, come testimonia il primo comma dell'art. 77, diverrebbe stabilmente lo strumento più ordinario per legiferare.

Senza che una revisione costituzionale abbia anche soltanto immaginato di toccare questa parte della Costituzione, la funzione legislativa sarebbe sempre più sbilanciata verso il Governo e lo sarebbe in modo qualitativamente più rilevante che in passato e sempre più stabile.

⁸¹ La fortunata espressione secondo cui il Governo sarebbe il "signore delle fonti", già calzante oltre dieci anni fa, appare sempre più appropriata, tenuto conto anche delle esigenze connesse all'attuazione del PNRR (cfr. M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, I. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa», Università degli Studi Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Giappichelli, Torino, 2011; a tale definizione si aggiunge poi quella di P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, cit., pp. 147 ss., che si chiede se il Governo sia signore o «tiranno delle fonti»).

Se i mutamenti in atto a livello eurounitario alla lunga difficilmente potranno prescindere da una modifica dei Trattati⁸², non sembra invece che il modello NGEU spinga necessariamente nella direzione di una revisione costituzionale⁸³, stante la correlazione, già evidenziata con riferimento agli attuali decreti PNRR, tra i requisiti di necessità e urgenza *ex art. 77 Cost.* e il metodo NGEU basato sul raggiungimento di obiettivi entro scadenze prefissate. Lo spostamento dei decreti-legge verso una maggiore “ordinarietà” potrebbe quindi avvenire a Costituzione invariata, come sta già avvenendo, il che è paradossale visto che l’art. 77 impone la straordinarietà dei casi di necessità e urgenza.

Una revisione costituzionale potrebbe semmai essere necessaria per ribadire e rafforzare l’eccezionalità dello strumento⁸⁴, sebbene appaia improbabile che la maggioranza (qualunque essa sia) si faccia promotrice di una tale iniziativa, anche tenuto conto delle esigenze dettate dal modello NGEU e del rischio di depotenziare l’attuazione dei piani negoziati con la Commissione europea.

Dubbi di costituzionalità, anche a Costituzione invariata, potrebbero però fondarsi sul progressivo venir meno della straordinarietà dei casi di necessità e di urgenza⁸⁵, specialmente se la riproduzione del modello del NGEU dovesse comportare una stabilizzazione dei mutamenti al sistema delle fonti attualmente in atto.

⁸² Va rilevato che la necessaria ratifica da parte di tutti gli Stati membri rende già in partenza alquanto accidentato il percorso, ma soltanto una modifica dei Trattati potrà sancire sul piano formale la maturazione del disegno eurounitario che nei fatti si sta già verificando.

⁸³ Nemmeno il cammino verso una maggiore integrazione europea sembra richiedere revisioni costituzionali, potendo continuare a fondarsi sugli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione. L’art. 11 della Costituzione, come è noto, si riferisce alle «*limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*». Tale riferimento ha costituito il varco attraverso cui è transitata la cessione di competenze, già appartenenti allo Stato, a beneficio della Comunità europea prima e dell’Unione europea oggi: si è trattato, dunque, del primo fondamento dell’integrazione comunitaria del nostro Paese e costituisce tuttora, anche a seguito dell’introduzione del nuovo art. 117, comma 1, Cost., da parte della legge cost. n. 3/2001, una delle basi dell’efficacia giuridica dei trattati. Cfr., per tutti, M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Utet, Torino, 2006, pp. 263 ss.

⁸⁴ In questo senso, già prima dell’ulteriore centralità acquisita dai decreti-legge con il PNRR, F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione*, cit., p. 44, che segnala quali strade percorribili la costituzionalizzazione dei limiti previsti dall’art. 15, comma 2, legge n. 400/1988, e il rafforzamento dei limiti stessi.

⁸⁵ Si consideri che la più recente giurisprudenza costituzionale, sia pure con riferimento a un caso ben diverso da quello dei cd. decreti PNRR, come quello della norma di un decreto-legge relativa alla soglia dei 70 anni di età per lo svolgimento dell’incarico di sovrintendente di fondazioni lirico-sinfoniche, ha evidenziato che «*senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio “disegno di legge ad urgenza garantita”, in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l’efficacia*» (Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146). Per un primo commento a questa sentenza, si veda 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*, n. 22, 2024, pp. 73 ss., che evidenzia che, per garantire la speditezza dell’iter legislativo, «*le soluzioni alternative, quali il voto a data certa o la corsia preferenziale, sono tutte ipotesi valutabili e costituzionalmente percorribili, ma che tuttavia non possono trovare il proprio fondamento nell’art. 77 Cost. la cui ratio è evidentemente un’altra*», dal che l’A. trae l’auspicio che «*così come è accaduto con la sent. 360/1996, che ha debellato la prassi incostituzionale della reiterazione – altra modalità attraverso la quale il Parlamento veniva estromesso dalla produzione normativa – la sent. 146/2024 abbia lo stesso effetto conformativo con riferimento al criterio dell’omogeneità e dei presupposti di necessità ed urgenza e si ponga davvero, a valle di una giurisprudenza trentennale, come punto di non ritorno*». Ancora in merito alla sentenza n. 146/2024, cfr. R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d’urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, pp. 50 ss., secondo cui «*c’è da domandarsi se questa sentenza possa prefigurare per il futuro un maggiore rigore da parte della Corte al fine di contenere il ricorso alla decretazione d’urgenza*», pur precisando che «*la Corte non può non essere consapevole che il proprio ruolo di custode dell’ordine costituzionale dovrebbe essere agevolato soprattutto dalle Camere, che concorrono a stabilizzare i decreti-legge convertendoli in legge*»; tenuto conto di ciò, l’A. mette altresì in luce alcune ipotesi di studio per aggiornare il procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge.



In definitiva, il decreto-legge rischia di divenire sempre più centrale nel sistema delle fonti, non tanto per l'eventuale rafforzamento del ruolo del Governo che dovesse derivare dalle ipotesi di revisione costituzionale attualmente in discussione, come quella sul cd. premierato, quanto per i mutamenti di fatto impressi al sistema delle fonti dal PNRR e dal modello del NGEU, che condurrebbero a una ordinaria straordinarietà.