



ALESSANDRO DE NICOLA*

LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA SULLE DISPOSIZIONI “INTRUSE” O “ESTRANEE” INSERITE IN SEDE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE: APPUNTI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 245 DEL 2022**

Abstract [It]: Con la sentenza n. 245 del 2022, la Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità in sede di conversione, dichiarando illegittime alcune disposizioni aggiunte in sede di conversione, poiché “estranee” o “intruse” al contenuto originario del decreto-legge. Dopo aver ripercorso gli snodi concettuali della pronuncia - che conferma l'impostazione della decennale giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalla nota sentenza n. 22 del 2012 - il contributo si soffermerà sul profilo di principale interesse rappresentato dal grado di correlazione tra la materia tributaria nell'epigrafe e nel preambolo e quella degli emendamenti introdotti dal Parlamento. Da ultimo, si forniranno alcune brevi riflessioni circa l'utilizzo dello strumento del decreto-legge, in combinato con il maxi-emendamento e la questione di fiducia, a scapito del ruolo del Parlamento.

Abstract [En]: The Constitutional Court returned, with the ruling no. 245/2022, on the limits to amendability of the decree-law, declaring illegitimate certain provisions added during conversion in law phase because they were “extraneous” or “intruded” into the original content of the decree-law. After reviewing the conceptual junctures of the ruling - which confirms the approach of the decades of constitutional jurisprudence on the matter starting from the well-known ruling no. 22/2012 - the paper will focus on the profile of main interest represented by the correlation between the tax matter in the epigraph and preamble and that of the amendments introduced by Parliament. Finally, some brief reflections will be provided on using the decree-law, combined with the maxi-amendment and the confidence question, to the detriment of Parliament's role.

Parole chiave: Decreto-legge, legge di conversione, disposizioni aggiunte in sede di conversione, omogeneità del contenuto del decreto-legge

Keywords: Decree-law, Conversion into Law, Amendments during Conversion into Law Phase, Homogeneity of the Content of the Decree-law

SOMMARIO: 1. Ancora una decisione sull'emendabilità del decreto-legge. - 2. Qualche cenno sui decreti-legge *milleproroghe*. - 3. La sentenza n. 245 del 2022: *quid novi?* - 4. Un altro monito del Capo dello Stato. - 5. Considerazioni provvisorie a margine.

* Dottorando in Discipline giuridiche, curriculum Discipline pubblicistiche – Università degli Studi «Roma Tre».

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Ancora una decisione sull'emendabilità del decreto-legge

La Corte costituzionale con la sentenza n. 245 del 2022 è tornata sul tema dell'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione e, dunque, sull'omogeneità¹ dei contenuti rispetto all'atto avente forza di legge a cui si riferisce.

Si deve rammentare che con l'importante sentenza n. 22 del 2012², la Consulta ha aperto le porte alla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni cd. intruse, dando luogo a diverse pronunce sul tema nell'ultimo periodo.

Il filone giurisprudenziale inaugurato nel 2012 ha rappresentato un punto di svolta fondamentale sul tema dell'emendabilità del decreto-legge in fase di conversione in legge, forse quanto la sent. n. 360 del 1996 sulla incostituzionalità della prassi della reiterazione dei decreti-legge non convertiti³. Tuttavia, solo in questo secondo caso possiamo dire che la sentenza del Giudice delle leggi abbia prodotto un effettivo condizionamento del Governo, distogliendolo dalla prassi abusiva della reiterazione, e segnando, così, «un momento di passaggio tra un prima e un dopo nella storia costituzionale della decretazione d'urgenza»⁴.

Differentemente, la sent. n. 22 del 2012 e la giurisprudenza “d'assestamento” che ne è derivata non hanno avuto l'esito auspicato, ossia quello di ricondurre gli emendamenti inseriti in fase di conversione ad una medesima ratio, quella ispiratrice del decreto, scongiurando l'inserimento di disposizioni “estrane” o “intruse”.

Benché le disposizioni oggetto delle censure della sentenza n. 245 del 2022 siano da rapportare al medesimo momento storico di quelle già censurate con la sent. n. 22 del 2012 - considerando che si tratta addirittura dello stesso articolo e comma, ma di un periodo diverso - nel corso dell'ultimo decennio non sono mancati casi analoghi puntualmente censurati dalla Corte costituzionale o segnalati dal Presidente della Repubblica nelle missive rivolte alle alte cariche dello Stato, come si dirà successivamente.

* Dottorando in Discipline giuridiche, curriculum Discipline pubblicistiche nell'Università degli Studi «Roma Tre»

¹ Sul concetto di “omogeneità normativa” si veda: P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia dell'omogeneità normativa*, in *Federalismi.it*, Focus fonti, 2014. L'Autore traccia un percorso ricostruttivo dell'omogeneità normativa nel nostro ordinamento, analizzandola sotto tre diverse chiavi di lettura: l'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo, la revisione costituzionale, quindi la decretazione d'urgenza. Più recentemente si veda: L. TRUCCO, “Omogeneità” normativa e decretazione d'urgenza tra “moral suasion” presidenziale e giurisprudenza costituzionale, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2020, 285 ss.

² La sentenza n. 22 del 2012 ha originato un ampio dibattito dottrinale. Si vedano i contributi di: R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2012; C. DOMENICALI, *La Corte costituzionale sanziona l'abuso dei mezzi di conversione?* in *Quad. Cost.*, n. 2, 2012, 398 ss.; E. LAMARQUE, *I profili processuali. Ricorsi regionali e violazione delle norme costituzionali sulle fonti del diritto*, in *Giur. It.*, n. 12, 2012, 2487 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2012, 292 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte Cost.*, sent. n. 22/2012, in *Il Foro It.*, n. 3, parte I, 795 ss.; R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2012, 283 ss.; D. CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giurcost.org.*, 2012.

³ G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. It.*, 12, 2012, 2494.

⁴ D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 189.

Invero, molto prima degli interventi della Corte costituzionale sui decreti-legge, il legislatore era intervenuto, specificatamente sul tema dell'omogeneità del decreto-legge, con la legge n. 400 del 1988⁵, prevedendo, all'art. 15, comma 3, che essi devono «contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». L'effetto non fu sicuramente quello auspicato. Sul punto, si consideri, in primo luogo, che si interveniva con una fonte di rango primario, dunque dello stesso tipo del decreto-legge⁶. Inoltre, con riferimento al caso di specie, la Corte aveva già segnalato, in una giurisprudenza precedente alla sent. n. 22 del 2012, che la legge n. 400 del 1988 non avrebbe potuto incidere sul contenuto di disposizioni introdotte, per la prima volta, in sede di conversione⁷.

Tuttavia, con la sent. n. 22 del 2012, la Corte, pur non riconoscendone il rango costituzionale, rivaluta la posizione della legge n. 400 del 1988, nella misura in cui prescrive che il contenuto del decreto-legge debba essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, ritenendo che essa costituisca «esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento»⁸.

La pronuncia del 2012 non chiude del tutto alla possibilità di presentare emendamenti in fase di conversione. Nondimeno, essa vieta al legislatore di introdurre modifiche che siano del tutto estranee all'oggetto e alle finalità del testo originario, ciò non solo al fine di perseguire «esigenze di buona tecnica normativa», ma, soprattutto, perché imposto dall'art. 77, secondo comma, Cost. «che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formulato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»⁹.

⁵ Legge 23 agosto 1988, n. 400 recante *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

⁶ Sul problema dei cc.dd. “autovincoli legislativi” si veda S. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2019, 68-75. In particolare, l'Autore distingue tra vincoli formali e vincoli sostanziali. I primi sono da intendere come vincoli di natura procedimentale, mentre i secondi attengono al contenuto dell'atto normativo. Con riferimento all'attuale ordinamento italiano, «la Costituzione per una parte disciplina direttamente il procedimento di formazione delle leggi e per un'altra ne rimette in via esclusiva l'esecuzione e l'integrazione alla fonte regolamento parlamentare [...] esclude pertanto in modo tassativo che altre fonti [...] possano disciplinare il procedimento legislativo». Da ciò l'Autore fa derivare l'inammissibilità dei vincoli di tipo procedimentale per le leggi ordinarie. Per quanto riguarda, invece, il decreto-legge e il decreto-legislativo la conclusione è diversa in quanto il procedimento per la loro adozione non è disciplinato dalla Costituzione (fatti salvi gli artt. 76, 77 e 87 Cost.). Tuttavia, anche con riguardo agli atti con forza di legge l'Autore solleva dubbi, da un punto di vista astratto, «in ordine al carattere cogente dei vincoli procedimentali prescritti da una fonte nei confronti di fonti successive aventi il suo stesso grado gerarchico». Per ciò che concerne i vincoli di carattere sostanziale, l'Autore ritiene che «nulla sembra, infatti, opporsi alla loro ammissibilità, fermo restando il valore soltanto politico e dunque il loro carattere derogabile espressamente o tacitamente, da parte di successive leggi o atti con forza di legge. L'unica eccezione è costituita da quelle leggi che siano legate alla Costituzione da un particolare nesso».

⁷ Corte cost., sent. n. 361/1995, considerato in diritto 5.

⁸ Corte cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto 3.3.

⁹ Corte cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto 4.2.

Con la sent. n. 32 del 2014, la Corte sottolinea, come già aveva fatto con la pronuncia di due anni prima, che la legge di conversione sia a «competenza tipica». Da ciò si farebbero derivare «i limiti alla sua emendabilità». A ben vedere, questo non esclude che le Camere possano apportare delle modifiche sulla base delle valutazioni emerse dal dibattito parlamentare, ma tali limiti servirebbero «a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogni qual volta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto della sequenza dell'art. 77, secondo comma Cost.»¹⁰. In tali casi, la Corte costituzionale specifica, anche con la pronuncia in commento, che i singoli componenti le Camere o il Governo dovrebbero avvalersi della loro autonoma potestà di iniziativa legislativa o - laddove ricorressero i presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza - l'Esecutivo potrebbe procedere all'adozione di altri decreti-legge.

La decisione in commento rappresenta idealmente il seguito della sentenza di dieci anni prima, posto che, come già accennato, si riferisce a un periodo diverso dello stesso articolo e comma già oggetto di censura con la sent. n. 22/2012.

In particolare, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione, quinta sezione civile, sull'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225¹¹, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, specificamente nella parte in cui si introducono¹² i periodi secondo e terzo del comma 5-quinquies dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225¹³. Si trattava di un cd. "decreto milleproroghe", alla cui categoria faremo brevemente cenno nel prossimo paragrafo.

I periodi aggiunti prevedono, per il caso in cui debbano essere utilizzate le risorse del fondo di riserva per le spese impreviste del bilancio dello Stato, istituito dall'art. 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹⁴, la possibilità di stabilire un aumento dell'aliquota delle accise di benzina, benzina senza piombo e gasolio, così da determinare maggiori entrate tali da corrispondere all'importo prelevato dal fondo di riserva. L'incremento delle accise non sarebbe stato automatico, bensì stabilito con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e, comunque, in misura non superiore a cinque centesimi al litro.

Il giudizio dinanzi alla Corte di cassazione originava da un'istanza di rimborso da parte di una società di produzione di idrocarburi fondato essenzialmente su due ordini di motivi. In prima battuta, quest'ultima «si doleva per non aver potuto esercitare il proprio diritto di

¹⁰ Corte cost., sent. n. 32/2014, considerato in diritto 4.1.

¹¹ Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante *Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*.

¹² Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI legislatura, Commissione 1° e 5° riunite, Resoconto sommario n. 7, 27 gennaio 2022, emendamento n. 2.492 (Esposito). L'emendamento citato è poi confluito nella versione definitiva del maxiemendamento n. 1900, presentato dal Governo il 28 gennaio 2011, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia in data 15 febbraio 2011. (A.S. n. 2518 - XVI Legislatura, Seduta di giovedì 27 gennaio 2011 delle Commissioni 1° e 5° riunite del Senato della Repubblica).

¹³ Legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*.

¹⁴ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

rivalsa sui soggetti cessionari, poiché la pubblicazione del provvedimento direttoriale sul sito dell'agenzia fiscale sarebbe avvenuta solo nel pomeriggio del giorno di entrata in vigore, ancorché con decorrenza fin dalle ore 00.00 del giorno medesimo»¹⁵. Inoltre, veniva rilevato che il prezzo di cessione dei prodotti in base ai contratti vigenti era stato deciso già il giorno precedente. Dopo un diniego al rimborso da parte della Commissione tributaria provinciale di Napoli, la Commissione tributaria regionale della Campania, investita dell'appello, aveva accolto le richieste della società istante, stabilendo che rifiutare il rimborso fosse illegittimo per contrasto con lo Statuto del contribuente, in particolare con l'art. 3, laddove si enuncia il principio di irretroattività delle disposizioni tributarie. Contro quest'ultima decisione, l'Agenzia delle dogane proponeva ricorso per cassazione.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la Corte rimettente evidenzia come «non si possa prescindere dalla già intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale» dell'art. 2, comma 2-quater del medesimo decreto-legge pronunciata dalla Consulta con la citata sentenza n. 22 del 2012, sempre in riferimento all'art. 77, comma 2, Cost. Invero, emerge in maniera chiara «l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto “milleproroghe”»¹⁶, considerando tali motivazioni come aventi «portata generale» relativamente alla «configurazione dei limiti di legittimità costituzionale dell'ampliamento dell'oggetto normativo di un decreto-legge da parte della legge di conversione»¹⁷. Ebbene, anche in questo caso, ad avviso del rimettente, le disposizioni aggiunte in sede di conversione incidono sull'art. 5 della legge n. 225 del 1992, relativo allo stato di emergenza e al potere di ordinanza, nell'ambito della legislazione al tempo vigente in materia di Protezione civile. In particolare, si fa riferimento alla complementarità tra il potere affidato al Direttore dell'Agenzia delle dogane di incremento dell'aliquota dell'accisa, su cui si fonda il giudizio a quo, e l'analogo potere che era conferito al Presidente della Regione dal comma 5-quater del richiamato art. 5, già dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 22 del 2012.

Per tali ragioni, la Suprema Corte individua come le disposizioni già espunte dall'ordinamento perché incostituzionali e quelle poste oggi all'attenzione della Consulta (che come ricordato si riferiscono allo stesso articolo e comma, ma a un periodo diverso) siano accumulate dalla medesima estraneità in relazione all'oggetto del decreto-legge n. 225/2010.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 245/2022, ritenuto in fatto 1.1.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 22/2012.

¹⁷ Ord. Corte di Cassazione, n. 60/2021, considerato in diritto.

2. Qualche cenno sui decreti-legge milleproroghe.

Il cosiddetto decreto milleproroghe¹⁸ è una categoria non di certo nuova alle cronache¹⁹, che afferisce alla più ampia categoria dei cd. decreti omnibus, con cui si interviene in diversi ambiti normativi²⁰. La sent. n. 22 del 2012 lo ha definito come un decreto-legge utilizzato per intervenire con urgenza sulla scadenza dei termini il cui decorso sarebbe stato dannoso per «interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento» o per «incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale»²¹. L'origine di tali decreti si fa risalire all'inizio anni '90, quando crebbe il ricorso all'utilizzo della decretazione d'urgenza come veicolo di disposizioni di proroga. Tuttavia, non si era ancora in presenza di un fenomeno strutturato, avente una «configurazione “tendenzialmente tipica”»²², come lo conosciamo al giorno d'oggi. Solo a partire dal decreto-legge n. 411 del 2001²³ e, successivamente, con i decreti nn. 147²⁴ e 355²⁵ del 2003, il milleproroghe è divenuto un appuntamento fisso, con cadenza pressoché annuale, per Governo e Parlamento²⁶, consolidandone dunque un utilizzo «ordinario»²⁷. Ciò fa di esso, insieme alla legge di bilancio, alla legge di delegazione europea e alla legge europea, uno dei casi di legislazione ciclica²⁸. In aggiunta, la prassi di postergare

¹⁸ Il neologismo “milleproroghe” apparteneva al lessico giornalistico già nel 1993. Si veda l'articolo intitolato «*Nel Governo è entrato il ministro della proroga*» apparso sul quotidiano *La Stampa* il 7 settembre 1993 (p. 15), a firma di Pierluigi Franz, dove si legge «il 30 agosto scorso il governo ha varato il decreto-legge n. 330, soprannominato “milleproroghe” perché per la quinta volta consecutiva sono stati differiti i termini fissati da numerose leggi». In un altro articolo, pubblicato qualche giorno più tardi, precisamente il 17 settembre 1993, sul quotidiano *La Repubblica*, intitolato «*Dimmi chi sei e avrai gli assigni*», si legge «da quarta proroga, decisa dal Governo nel decreto-legge di fine agosto battezzato “milleproroghe”». A ben vedere, si tratterebbe del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 330 recante *Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative*, decaduto per mancata conversione, i cui effetti sono stati sanati dall'art. 7 della legge 13 luglio 1995, n. 295 recante *Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di affari esteri e di difesa*. In particolare, leggendo i summenzionati articoli, il neologismo è stato utilizzato in quel contesto per rimarcare il susseguirsi di proroghe, a brevissima distanza, di alcuni termini legislativi. Successivamente, quindi, il neologismo ha assunto l'accezione a cui siamo abituati anche al giorno d'oggi, ossia un decreto-legge con molte disposizioni di proroga.

¹⁹ Sui decreti-legge cc.dd. milleproroghe si vedano, tra le prime, le riflessioni di N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge “milleproroghe”*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, 173 ss.

²⁰ R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, III edizione, Torino, Giappichelli, 2019, 182.

²¹ Corte cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto 3.4.

²² E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 221.

²³ Decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411 recante *Proroghe e differimenti di termini*, convertito, con modificazioni, dalla Legge 31 dicembre 2001, n. 463.

²⁴ Decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147 recante *Proroghe di termini e disposizioni urgenti ordinamentali*, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2003, n. 200.

²⁵ Decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355 recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47.

²⁶ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 223.

²⁷ D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 198.

²⁸ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 224.

periodicamente termini legislativi rappresenta «uno degli esempi più interessanti di precarizzazione delle fonti»²⁹.

Sebbene a partire dalla XIV legislatura il decreto-legge milleproroghe rappresenti la fonte privilegiata per il differimento o la proroga dei termini, al tempo stesso non sono mancati e non mancano casi di altre leggi³⁰ o altri decreti-legge concernenti materie diverse che, però, contengono singole disposizioni di proroga o differimenti³¹. D'altronde si deve segnalare che una parte della dottrina ritiene che, nella maggioranza dei casi, quando si ricorre a un decreto-legge di proroga dei termini, si porrebbero dei problemi con riferimento alla sussistenza dei presupposti ex art. 77, comma 2 Cost., in particolare quello della straordinarietà³².

3. La sent. n. 245 del 2022: *quid novi?*

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale, nel ritenere fondata la questione, ribadisce che «ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua ratio dominante»³³. Inoltre, la Corte si sofferma anche sulla necessità di «preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost.», proprio al fine di permettere «una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione».

Difatti, il procedimento accelerato per l'approvazione della legge di conversione ha come conseguenza una strozzatura delle normali tempistiche parlamentari. Non a caso, considerata l'impellenza di giungere all'approvazione della legge di conversione prima del decorso dei sessanta giorni dalla pubblicazione, è oramai prassi costante che sia solo una Camera del Parlamento a esaminare e apportare eventualmente modifiche al testo, riservando all'altra il poco lusinghiero compito di approvarlo senza poter entrare nel merito: pena la decadenza dell'atto avente forza di legge.

A tale involuzione del sistema bicamerale perfetto ci si è soliti riferire con la formula “monocameralismo di fatto”. In alcune recenti occasioni, tale modus operandi è arrivato

²⁹ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 221.

³⁰ Si deve segnalare che, fin dal principio dell'esperienza repubblicana, sono state le leggi del Parlamento a prorogare o differire termini legislativi. Come già accennato, a partire dagli anni Ottanta, la fonte prediletta si sposta dalla legge al decreto-legge, fino ad arrivare all'appuntamento annuale del *milleproroghe*.

³¹ G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge milleproroghe*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2008, 3, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

³² Critiche sulla mancanza dei presupposti ex art. 77, comma 2 Cost., con riferimento ai decreti-legge che prorogano disposizioni legislative si rinvencono in L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1996, 121 ss.

³³ Corte cost., sent. n. 245/2012, considerato in diritto 2.1.

anche a caratterizzare l'iter di approvazione della legge di bilancio³⁴, uno degli atti essenziale, se non l'atto essenziale, per la determinazione dell'indirizzo politico.

La Consulta, riprendendo la giurisprudenza già citata, ribadisce come «resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.»³⁵. La Corte, infatti, rimarca la necessità di «preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma Cost.», il quale garantisce in modo più efficace la partecipazione parlamentare rispetto all'iter «peculiare e contratto della legge di conversione»³⁶.

La Consulta sottolinea una comunanza tra le disposizioni censurate e quelle già dichiarate costituzionalmente illegittime con la sent. n. 22 del 2012, sia con riferimento alla genesi, sia per ciò che attiene ai contenuti, considerando che in entrambi i casi si modificava l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, relativo ai meccanismi per il finanziamento del Servizio nazionale di Protezione civile³⁷.

Il Giudice delle leggi, inoltre, rigetta l'interpretazione proposta dalla difesa erariale, secondo cui tali norme sarebbero da ritenersi costituzionalmente legittime, avendo queste «chiaramente natura tributaria» e potendo, quindi, trovare un addentellato nell'originario contenuto del decreto, tenuto conto che tale materia risultava enunciata, in aggiunta al riferimento alla proroga dei termini, sia nell'epigrafe che nel preambolo del decreto-legge n. 225 del 2010³⁸. Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le norme censurate dovevano considerarsi coerenti con la finalità e la ratio complessiva del decreto-legge.

Proprio con riguardo a questo aspetto emerge il profilo di maggiore interesse della sentenza in commento. Ad avviso dei giudici costituzionali, il riferimento alla “materia tributaria” di cui all'epigrafe e quello al profilo fiscale della normativa introdotta, contenuto nel preambolo del decreto-legge, rappresenterebbe un elemento «meramente e strettamente ancillare alla disciplina sostanziale a cui si riferisce, del tutto estranea [...] al contenuto e alle finalità del decreto-legge originario»³⁹. L'argomentazione della Corte continua sostenendo che ammettere la soluzione proposta dalla difesa erariale «potrebbe, proprio in un ambito storicamente caratterizzato dal rilievo dei Parlamenti (evocato dal principio “no taxation without representation”), diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione», con ciò incidendo negativamente sulle «ordinarie dinamiche del confronto parlamentare», prefigurando, di conseguenza, un

³⁴ Si pensi alla legge di bilancio per l'anno 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145), che ha dato luogo anche alla nota ord. n. 17 del 2019 della Corte costituzionale.

³⁵ Corte cost., sent. n. 32/2014, considerato in diritto 4.1.

³⁶ Corte cost., sent. n. 245/2022, considerato in diritto 2.3.

³⁷ Corte cost., sent. n. 245/2022, considerato in diritto 3.2.

³⁸ L'epigrafe del decreto-legge contenente le disposizioni impugnate reca «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», mentre il preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità e urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

³⁹ Corte cost., sent. n. 245/2022, considerato in diritto 3.4.

«procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia»⁴⁰.

La Corte, inoltre, qualifica la materia finanziaria come «concettualmente “anodina”», poiché in astratto qualsiasi atto normativo potrebbe ingenerare delle ripercussioni di natura finanziaria. Pertanto, ricondurre emendamenti inseriti in sede di conversione, aventi conseguenze di natura tributaria, dunque finanziaria, alla ratio del decreto-legge, il quale contiene altre disposizioni di tale natura, «risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all’oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privat[e] di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale»⁴¹.

In altre parole, non ogni addendum del Parlamento in sede di conversione, benché afferente alla materia richiamata nel titolo, in questo caso quella tributaria, potrebbe essere ricondotto alla «ratio unitaria [del decreto-legge] di intervenire con urgenza sulla scadenza dei termini»⁴². Orbene, quanto alla materia finanziaria, la Corte innalza un argine a quella che sarebbe potuta diventare, con ogni probabilità, una via di fuga per il legislatore (o, per meglio dire, per il Governo) per l’inserimento di disposizioni eterogenee nel decreto-legge in conversione, compromettendo conseguentemente lo scrutinio di costituzionalità delle disposizioni aggiunte rispetto al contenuto originario⁴³.

Da ultimo, pare interessante soffermarsi sul principio, richiamato dalla Corte costituzionale in un obiter dictum, del no taxation without representation, pietra angolare del costituzionalismo moderno. La Corte costituzionale, in questo breve passaggio, sembrerebbe criticare non tanto l’utilizzo del decreto-legge per l’introduzione di disposizioni di carattere tributario, attitudine oramai pacificamente ammessa, né sembrerebbe muovere una censura all’inserimento di questo tipo di disposizioni in fase di conversione in legge. Al contrario, il Giudice delle leggi parrebbe nutrire dei timori circa la deriva assunta dal procedimento di conversione dei decreti-legge, caratterizzato, oramai da troppo tempo, dal terribile binomio del maxiemendamento e questione di fiducia, oltre che dall’affermarsi di un monocameralismo di fatto.

Se il procedimento di conversione in legge fosse caratterizzato da un rilievo del Parlamento⁴⁴, non vi potrebbe essere alcun timore, in quanto l’organo rappresentativo della volontà popolare sarebbe in grado di esprimere le proprie determinazioni anche nella materia tributaria, senza dover accettare scelte assunte dal Governo, che, al giorno d’oggi, è divenuto sia dominus del confezionamento del decreto-legge, sia della stesura del maxiemendamento. Ebbene, la Corte sembrerebbe sostenere in filigrana che, attraverso le

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 245/2022, considerato in diritto 3.4.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 245/2022, considerato in diritto 3.5, che riprende un passo di Corte cost., sent. n. 247/2019.

⁴² Corte cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto n. 3.3.

⁴³ C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, 272.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 245/2022, considerato in diritto 3.4.

dinamiche distorsive cui si è fatto cenno, quel principio di “no taxation without representation” – sebbene formalmente rispettato, in quanto spetta in ogni caso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica la parola definitiva su ogni legge di conversione – nella sostanza sarebbe lesa dal ruolo assunto dall’Esecutivo, le cui scelte finiscono, di fatto, per essere sic et simpliciter subite dal Parlamento.

4. Un recente monito del Capo dello Stato

Nonostante la decennale giurisprudenza costituzionale sul tema dell'omogeneità del contenuto del decreto-legge e dei limiti alla sua emendabilità in sede di conversione in legge (da ultimo la sentenza in commento), il legislatore – o sarebbe meglio dire il Governo, considerando la sua costante eterodeterminazione dei lavori parlamentari e financo la gestione delle modifiche emendative attraverso la poco felice prassi del maxiemendamento – continua a utilizzare il procedimento speciale di conversione del decreto-legge come momento per aggiungere nuove disposizioni, talvolta del tutto estranee rispetto all'impianto originario dell'atto avente forza di legge.

È accaduto nuovamente con il d.l. milleproroghe 2022⁴⁵. In tale occasione, il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione della relativa legge di conversione, ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri⁴⁶. Si tratta di un tipico caso di «esternazion[e] di accompagnamento alla promulgazione», una prassi che – nata con la Presidenza di Carlo Azeglio Ciampi, sviluppata durante il novennato del Presidente Giorgio Napolitano e consolidata, quindi, con il Presidente Sergio Mattarella⁴⁷ – consiste nell'accompagnare l'atto formale di promulgazione della legge con esternazioni⁴⁸ che ne forniscono «la motivazione»⁴⁹.

⁴⁵ Decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 recante *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.

⁴⁶ Lettera del 24 febbraio 2023, di accompagnamento alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198. Il testo della lettera è disponibile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/80329> [ultimo accesso: 20 aprile 2023]. Si veda anche il commento di A. CELOTTO, *Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge? Note minime sulla lettera del pres. Mattarella rispetto alla legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198*, in *Giurcost.org*, fasc. I, 2023, 149 s.

⁴⁷ L'attuale Presidente della Repubblica ha in diverse occasioni richiamato il legislatore al rispetto dell'art. 77, comma 2 Cost., come interpretato dalla giurisprudenza della costituzionale, paventando anche in passato la possibilità di ricorrere alla facoltà di rinvio alle Camere della legge di conversione. Si veda la lettera dell'11 settembre 2020, di accompagnamento alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, disponibile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/50185> [ultimo accesso: 29 aprile 2023] e la lettera del 23 luglio 2021 di accompagnamento alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, disponibile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/59259> [ultimo accesso: 29 aprile 2023].

⁴⁸ Sul potere di esternazione presidenziale si veda: G. MOTZO, *Messaggio*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 148 ss.; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, 135; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; G. M. SALERNO - B. MALAISI, *Art. 87*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II., Articoli 55-100, Torino, UTET; G. DELLEDONNE - L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2021, 321 ss.; M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997. Per una recente analisi si veda M. LADU, *Le esternazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella con particolare riguardo all'andamento del sistema di governo italiano*, in A. APOSTOLI - M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, Giappichelli, 2022, 197 ss.

⁴⁹ G. M. SALERNO - V. LIPPOLIS, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2016, 108.

Con questo strumento, il Capo dello Stato ha iniziato ad esprimere dubbi su un testo legislativo, concludendo il «suo ragionamento con l'ammissione della necessità di procedere alla promulgazione»⁵⁰. Ciò è quanto si è verificato nel caso in esame.

Difatti, a termine della lettera datata 24 febbraio 2023, il Presidente della Repubblica afferma che «l'esame della legge di conversione del decreto-legge in questione ha fatto emergere molteplici profili critici [...] che potrebbero giustificare l'esercizio della facoltà attribuitami dall'art. 74 della Costituzione», ma al contempo si dice «consapevole della delicatezza, sotto il profilo costituzionale, del rinvio alle Camere esercitato nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge, a pochi giorni dalla sua scadenza, farebbe inevitabilmente, venir meno, tutte le numerose disposizioni che il decreto-legge contiene»⁵¹.

Il Quirinale, richiamando la giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità di contenuto dei decreti-legge, tra cui anche le considerazioni della sent. n. 245 del 2022, che in questa sede si commentano, riscontra la «presenza di norme che non recano proroghe di termini in senso stretto, ma provvedono a introdurre o a modificare la disciplina sostanziale a regime in diverse materie ovvero risultano funzionali a disporre un mero finanziamento ovvero un rifinanziamento di misure già scadute». In merito, si osserva come «sia ormai evidente il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge e come questa produca difficoltà interpretative e applicative», allungando i tempi dell'attività amministrativa e creando disorientamento per gli operatori del diritto.

Cionondimeno, il Presidente Mattarella sottolinea «specifiche e rilevanti perplessità» con particolare riferimento alle norme inserite in sede di conversione da parte delle Camere sul tema delle proroghe delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive. In questa circostanza, il Presidente della Repubblica richiama, nella lettera di accompagnamento alla promulgazione, i rilevi che già da tempo sono stati mossi dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ritenendo «incompatibile con il diritto europeo la proroga delle concessioni demaniali marittime disposta per legge, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati». Il Presidente Mattarella segnala che «l'esame della legge di conversione del decreto-legge in questione ha fatto dunque emergere molteplici profili critici, dei quali il più evidente è rappresentato dai ricordati emendamenti relativi alle concessioni demaniali», evidenziando «profili di incompatibilità con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive» che «accrescono l'incertezza del quadro normativo e rendono indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento». Da ultimo, il Capo dello Stato specifica che un ulteriore profilo critico è dato dalla mancanza di copertura finanziaria, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 81 Cost., di alcune disposizioni aggiunte in sede di conversione.

⁵⁰ G. M. SALERNO - V. LIPPOLIS, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2016, 108.

⁵¹ Sul rinvio di una legge di conversione di un decreto-legge si vedano, tra i molti, P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rass. parlam.*, 2004, p. 267 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, CEDAM, 235 ss.; S. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2019, 237.

Il caso di cui si è dato succintamente conto, senza voler entrare nel merito della questione, mette in luce l'attenzione della Presidenza della Repubblica al rispetto dei principi postulati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità dei decreti-legge.

È doveroso ricordare che anche il decreto-legge n. 225 del 2010, delle cui disposizioni aggiunte in sede di conversione la Corte costituzionale ha dichiarato l'invalidità con la sentenza in commento, è stato oggetto di una missiva presidenziale "in anticipo", inviata dall'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, non in sede di promulgazione, ma quando ancora erano in corso di svolgimento i lavori parlamentari di conversione in legge⁵². In quell'occasione, i rilievi di merito del Quirinale vertevano precipuamente sulla presenza di disposizioni «estraneae all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione», muovendo critiche anche sulla presenza dei presupposti ex art. 77, comma 2 Cost., di straordinarietà, necessità e urgenza.

5. Considerazioni provvisorie a margine

La Corte costituzionale, con la pronuncia in commento, ha voluto confermare la sua giurisprudenza, inaugurata a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, in tema di limiti all'emendabilità del decreto-legge, censurando nuovamente disposizioni "intruse" o "estraneae" inserite in sede di conversione in legge.

La prassi della decretazione d'urgenza, oramai sempre meno afferente ai «casi straordinari di necessità e urgenza» di cui all'art. 77, comma 2 Cost., rappresenta oggi uno degli strumenti di normazione favoriti dal Governo, insieme al decreto-legislativo⁵³, tali da relegare la fonte legislativa parlamentare a uno «stato di minorità»⁵⁴. Il decreto-legge, peraltro, possiede una duttilità che permette al Governo di innovare hic et nunc il diritto oggettivo, non trovando nell'intervento successivo del Parlamento un contraltare capace di arginare tale deformazione nel sistema delle fonti. Difatti, la concentrazione dell'esame degli emendamenti nella sola Commissione e la prassi del maxiemendamento con apposizione

⁵² La lettera è stata ampiamente commentata da P. CARNEVALE - D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011. Sul punto si veda anche R. DICKMANN, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in *Federalismi.it*, n. 5/2011; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 346 ss.

⁵³ Nella XVIII legislatura sono state approvate 3 leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare, 1 legge di revisione costituzionale di iniziativa popolare, 311 leggi ordinarie, delle quali 104 di conversione di decreti-legge e 207 altre leggi ordinarie (145 di iniziativa governativa, 59 di iniziativa parlamentare, 3 di iniziativa mista, 2 di iniziativa popolare e parlamentare e 1 di iniziativa parlamentare e del CNEL). Nella medesima legislatura risultano essere stati approvati 164 decreti legislativi e 17 regolamenti di delegificazione. Tuttavia, una lettura più attenta dei dati ci dimostra come, tra le leggi ordinarie, 120 sono leggi di ratifica di trattati internazionali, 4 leggi di bilancio, 25 leggi europee, tutte a iniziativa riservata. Pertanto, le 104 leggi di conversione rappresentano il numero preponderante (33%) comparate con le altre leggi ordinarie non rientranti in quelle sopra menzionate (20%). I dati sono tratti dal Dossier di documentazione del Servizio Studi della Camera dei deputati "La produzione normativa: cifre e caratteristiche", del 28 settembre 2022.

⁵⁴ P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, in *Enc. giur.*, I Tematici V, 2023, 147.

della questione di fiducia svisiscono il ruolo delle Camere, spostando pericolosamente il baricentro della funzione legislativa verso il Governo.

A ciò si deve aggiungere l'infelice tendenza – necessitata, si fa per dire, dalle stringenti tempistiche per la conversione in legge – di concentrare i lavori parlamentari in una sola Camera (alternativamente per salvaguardare, o fingere di farlo, ciò che resta del bicameralismo perfetto e paritario), dando luogo a quello che è stato definito “monocameralismo di fatto”. Basterebbe rileggere il breve ma dirompente testo dell'art. 70, il quale ci ricorda che i costituenti hanno previsto, per la nostra Repubblica, un sistema in cui «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». Eppure, la tendenza di concentrare il dibattito sulla conversione dei decreti-legge – così come sempre più frequentemente anche quello sull'approvazione delle leggi di bilancio – in una sola Camera, demandando all'altra il compito di “conformarsi” alle decisioni della prima⁵⁵, limita il pieno esercizio della funzione parlamentare dei componenti la “Camera ratificante”. E, si badi bene, il nocimento al pieno ed effettivo esercizio del mandato parlamentare non riguarda solo i deputati o senatori di opposizione, ma anche quelli di maggioranza.

Tutto sembra ruotare intorno al fattore tempo: da una parte l'impellente bisogno del Governo di introdurre il più rapidamente possibile nuove disposizioni nell'ordinamento; dall'altra, purtroppo, non dobbiamo dimenticare che la democrazia stessa abbisogna di tempo. La stessa Corte costituzionale, nella pronuncia in esame, paventa il rischio – laddove venisse ammessa un'interpretazione ampia della “materia tributaria” citata nell'epigrafe del decreto e nel suo preambolo, tale da poter astrattamente fornire copertura a ogni nuova modificazione – di prefigurare «un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario» che possa andare a «detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare»⁵⁶.

Lungi dal voler precludere l'esercizio del potere di emendamento, la Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 22 del 2012, ha voluto arginare il rischio che il procedimento di conversione in legge si trasformi in un luogo in cui poter veicolare disposizioni “intruse” o “estrane” al contenuto dell'originario atto avente forza di legge, già abbastanza disomogeneo fin dal principio.

Queste, dunque, non possono che essere considerazioni provvisorie. L'auspicio è che Governo e Parlamento possano presto conformarsi alle indicazioni della Corte, come avvenuto del resto sul tema della reiterazione, al fine di rendere lo strumento del decreto-legge meno soggetto ad abusi.

⁵⁵ G. DI COSIMO, *Difendere il Parlamento. Dal fascismo alla Repubblica*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 2, 2021, 256. Sul concetto di monocameralismo di fatto si veda A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020, 21; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione*, in *Rivista Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2021, 8; I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2022, 88 ss.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 245/2022, considerato in diritto 3.4.