



LORENZO DE CARLO\*

## LE FONTI DELL'EMERGENZA E IL RUOLO DEI PARLAMENTI NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DEI TRIBUNALI COSTITUZIONALI: UNA PROSPETTIVA COMPARATA TRA ITALIA, SPAGNA E FRANCIA\*\*

**Abstract [It]:** Questo articolo esamina come gli organi di giustizia costituzionale di Italia, Spagna e Francia abbiano valutato la legittimità delle misure di emergenza adottate nel corso delle recenti crisi. Si evidenzieranno il crescente predominio degli esecutivi e la marginalizzazione dei parlamenti, valutando importanti pronunce come quella della Consulta del 2024 sull'abuso del decreto-legge, l'approccio deferente del *Tribunal Constitucional* in tema di «*extraordinaria y urgente necesidad*» e l'adozione di strumenti procedurali straordinari per aggirare le resistenze parlamentari in Francia. Nonostante le differenze ordinamentali, si osserverà una comune tendenza al *self-restraint* delle Corti in tema.

**Abstract [En]:** This article examines how constitutional courts in Italy, Spain, and France have recently dealt with emergency measures adopted amid ongoing crises. It highlights the growing executive dominance and the marginalization of parliaments, assessing judicial responses through key rulings such as Italy's 2024 Constitutional Court decision on decree-law abuse, Spain's deferential approach to «*extraordinary and urgent necessity*», and France's use of procedural instruments to bypass legislative deadlock. Despite systemic differences, a shared trend of judicial self-restraint emerges, raising concerns about democratic balance and the adequacy of constitutional safeguards under prolonged emergencies.

**Parole chiave:** Giustizia costituzionale, Corti costituzionali, Decreto-legge, *Decreto-Ley*, Procedure parlamentari d'emergenza.

**Keywords:** Constitutional Justice, Constitutional Courts, Decree-law, *Decreto-Ley*, Parliamentary Emergency Procedures.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La giurisprudenza costituzionale italiana in tema di presupposti della decretazione d'urgenza alla luce della sentenza n. 146/2024. – 3. Il modello spagnolo: uso e abuso dei *Decretos-Ley*. – 4. Le procedure parlamentari d'emergenza in assenza di strumenti di decretazione d'urgenza: il caso francese. – 5. Conclusioni.

\* Dottorando di ricerca in Diritto – Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*. Intervento svolto in occasione del seminario “*La giustizia costituzionale nell’epoca delle crisi ed emergenze*”, organizzato dalla Scuola DPCE e tenutosi a Palermo, presso la sede dell’Assemblea regionale Siciliana, il 13 febbraio 2025.

## 1. Introduzione

Una delle principali recenti tendenze di evoluzione delle forme di governo è rappresentata dall'accentramento formale o informale di competenze nelle mani degli esecutivi a fronte di contesti di emergenza sempre più frequenti, complessi e interconnessi, sovente necessitanti di una strategia di contrasto a livello eurounitario o comunque sovranazionale, tanto da parlare di 'emergenza permanente'<sup>1</sup> o 'polycrisi'<sup>2</sup>. In presenza di simili dinamiche, si può agevolmente registrare il crescente impiego dei poteri normativi da parte dei Governi<sup>3</sup>, in modo tale da fornire risposte più rapide alle situazioni di crisi, con speciale attenzione a quelle fonti, quali i decreti-legge, che permettono un intervento rapido subordinato a una successiva conversione in legge da parte delle Assemblee elettive, e le procedure parlamentari d'urgenza. A ciò corrisponde un'eclissi del ruolo dei Parlamenti, sovente ridotti a svolgere funzioni di mera ratifica di scelte assunte dagli esecutivi e, talvolta, direttamente dai loro vertici, che si pongono come interlocutori diretti dell'opinione pubblica senza necessità di intermediazione da parte dei rappresentanti eletti.

Appare evidente come simili fenomeni non risultino agevolmente compatibili con la cornice delineata dalle Carte costituzionali di Paesi come Italia e Spagna: entrambe, infatti, sono state approvate a seguito della caduta di regimi dittatoriali e sono caratterizzate da una particolare cautela rispetto ai rischi di compressione eccessiva dei diritti e delle libertà dei cittadini mediante l'accentramento delle competenze in mano al potere esecutivo nei contesti emergenziali<sup>4</sup>. Pertanto, vi è una forte enfasi sulla predisposizione di opportuni filtri e controlli da parte delle assemblee parlamentari, organi realmente titolati ad assumere decisioni potenzialmente dotate di grande impatto su diritti e libertà dei consociati<sup>5</sup>. Diverse valutazioni possono invece essere effettuate per la Francia, la cui Costituzione attualmente vigente è sorta nel contesto di due significative crisi: una istituzionale, caratterizzata dalla sempre crescente difficoltà nel garantire stabilità ai governi a fronte di maggioranze parlamentari mutevoli e riottose, e una geopolitica quale quella algerina, con conseguente emersione di istanze di rafforzamento dei poteri presidenziali a scapito dell'Assemblea

<sup>1</sup> U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 4/2020.

<sup>2</sup> Tale termine è stato coniato da E. MORIN - A.B. KERN, *Homeland Earth. A Manifesto for the New Millennium*, New York City, Hampton Press, 1998; più recentemente, si veda anche A. TOOZE, *Welcome To The World Of The Polycrisis*, in *Financial Times*, 28-10-2022.

<sup>3</sup> Si vedano per il caso italiano F. MODUGNO, *La delega legislativa nell'esperienza delle due ultime legislature*, in *federalismi.it*, n. 3/2015, 5, per quello spagnolo M. CARMONA CONTRERAS, *El Decreto-Ley en tiempos de crisis*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 47/2013, 5.

<sup>4</sup> Sulla ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente in materia si veda P. CAPPELLINI - A. CARDONE, *Le sorti dell'eccezione costituzionale italiana. Stato democratico pluralista e poteri extra ordinem*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, 399.

<sup>5</sup> Non è un caso, a tal proposito, che l'art. 116, comma 5, della Costituzione spagnola escluda espressamente l'interruzione del funzionamento del Parlamento durante la vigenza degli stati di emergenza, v., *funditus*, E.A. IMPARATO, *Lo stato d'eccezione e forme normative nell'ordinamento italiano tra stato di diritto e sindacato di conformità*, in AA. VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 22-06-2020, 9.

Nazionale<sup>6</sup>. Tuttavia, nell'esperienza francese, seppur caratterizzata da una forma di governo semipresidenziale approntata appositamente dalle revisioni costituzionali operate tra il 1958 e il 1962 per superare le incertezze del parlamentarismo della IV Repubblica<sup>7</sup>, si evidenzia la necessità di garantire la permanenza del controllo da parte dell'*Assemblée Nationale*, unica Camera eletta a suffragio universale e diretto, rispetto alle iniziative legislative promosse dall'esecutivo, al quale è legata da un rapporto di fiducia, e solitamente richieste, o quantomeno avallate, dal Capo dello Stato.

In questo contributo si mira pertanto ad analizzare il ruolo svolto negli ultimi anni dai tribunali costituzionali dei tre Paesi nel sindacare l'esercizio di strumenti emergenziali da parte dei Governi, pur nella consapevolezza delle profonde differenze ordinamentali. Non sarebbe infatti possibile esprimere considerazioni comparative senza tener conto delle specificità del sistema politico e partitico dei singoli ordinamenti, che risultano decisive nel momento in cui i tribunali costituzionali si trovano a dover valutare la compatibilità con le rispettive Carte fondamentali di misure emergenziali potenzialmente idonee a comprimere in maniera significativa i diritti e le libertà dei cittadini e al contempo ad accentrare in capo agli esecutivi competenze e funzioni sottratte alle procedure parlamentari ordinarie.

## 2. La giurisprudenza costituzionale italiana in tema di presupposti della decretazione d'urgenza alla luce della sentenza n. 146/2024

Partendo dall'esperienza italiana, la recente sentenza del 25 luglio 2024, n. 146, della Corte Costituzionale ha manifestato la crescente preoccupazione del giudice delle leggi riguardo all'abuso della decretazione d'urgenza, ulteriormente acuitosi negli ultimi anni. Nonostante in passato la Consulta stessa avesse chiarito che, a fronte di situazioni di emergenza, «Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza»<sup>8</sup>, l'evoluzione in senso patologico della prassi ha messo in evidenza la necessità di fissare dei limiti alla discrezionalità del legislatore nell'approvazione e conversione dei decreti-legge, così da garantire il rispetto dei principi della Carta in materia e da evitare uno sconfinamento dell'esecutivo nelle prerogative delle Camere.

Tale pronuncia si colloca all'interno di una giurisprudenza costituzionale che, nonostante le perplessità della dottrina sull'abuso del decreto-legge fossero sorte pressoché nell'immediatezza dell'introduzione di tale fonte<sup>9</sup>, è stata originariamente caratterizzata da

<sup>6</sup> Le istanze costituzionali golliste, sottoposte a un'analisi critica, sono diffusamente commentate da S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1960.

<sup>7</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di R. CASELLA, *Alle origini della Quinta Repubblica. Riflessioni sul fallimento del parlamentarismo assembleare*, in C. FUSARO (a cura di), *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998, 203 ss.

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 15/1982, *Considerato in diritto*, § 5.

<sup>9</sup> Simili rilievi erano già presenti in V.E. ORLANDO, *Ancora dei decreti-legge per fatto personale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. I/1925, 218. Più recentemente, A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, Padova, CEDAM, 1997, 101 ss.

un notevole *self-restraint* in tema di controllo dei presupposti di necessità e urgenza<sup>10</sup>, anche in ragione di un impiego non così capillare dello strumento in questione nei primi decenni di storia repubblicana e di una dottrina non certo concorde sul tema<sup>11</sup>. Il vero punto di svolta, coincidente con un primo picco di diffusione della decretazione d'urgenza dovuto alla crisi delle finanze pubbliche degli anni Novanta, è rappresentato dalla sentenza del 27 gennaio 1995, n. 29, nella quale in un *obiter dictum* la Corte ha affermato che il difetto dei presupposti di necessità e urgenza può essere oggetto di controllo di costituzionalità, non essendo infatti insindacabile la valutazione del Governo sull'esistenza di tali precondizioni<sup>12</sup>. A brevissima distanza, con la sentenza del 24 ottobre 1996, n. 360, il giudice delle leggi si è nuovamente pronunciato su una prassi patologica, la c.d. "reiterazione" dei decreti-legge non convertiti, definita una pratica elusoria del carattere provvisorio di tale fonte e idonea ad alterare l'equilibrio tra poteri così come concepito dalla Carta, in quanto volta ad esautorare le Camere della loro funzione legislativa<sup>13</sup>. Una pronuncia «storica»<sup>14</sup> è poi senza dubbio la sentenza del 23 maggio 2007, n. 171, con la quale la Corte ha messo le basi per l'effettuazione di controlli capillari sui presupposti della decretazione d'urgenza<sup>15</sup>, censurando in particolare l'introduzione di previsioni disomogenee rispetto al contenuto del decreto in sé (c.d. 'norme intruse')<sup>16</sup>, reputata indice di mancata dimostrazione della sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 77 Cost., senza però affermare nulla in merito all'effettiva eccezionalità delle circostanze<sup>17</sup>. Tale orientamento è stato letto in funzione del rischio di richiedere alla Consulta di effettuare una *probatio diabolica* sull'insussistenza dei presupposti, potenzialmente idonea a costringerla ad operare valutazioni di merito con inevitabili ricadute politiche<sup>18</sup>.

Sulla scorta di tale giurisprudenza si inserisce il caso in esame, relativo all'inserimento nel decreto-legge *omnibus* n. 51 del 10 maggio 2023 di una previsione *ad personam* volta a disporre la cessazione automatica della carica di sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche al

<sup>10</sup> S. BARGIACCHI, *Tra crisi economica ed emergenza sanitaria: la decretazione d'urgenza in Italia e in Spagna, vecchi rimedi per nuovi problemi?*, in *DPCE online*, numero speciale, 2021, 1785-1787.

<sup>11</sup> *Ex plurimis*, in favore della tesi della sindacabilità dei presupposti del decreto-legge da parte della Corte e non solo delle Camere in sede di conversione, C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, 27-29; *contra*, A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, 1981, 309 ss.

<sup>12</sup> Tale orientamento, tuttavia, non è stato costante negli anni successivi, v. A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2002, 133.

<sup>13</sup> A commento della sentenza, *ex multis*, si veda A. SIMONCINI, *La «fine» della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1997, 17-62; in merito anche alle prospettive successive, A. CONCARO, *La decretazione d'urgenza dopo la sent. n. 360 del 1996: è realmente chiusa la stagione degli abusi?*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 407-421.

<sup>14</sup> R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Il Foro italiano*, 2007, 1986.

<sup>15</sup> In senso critico, rilevando il ridotto numero di sentenze in materia di evidente mancanza dei presupposti e la preminenza della censura dell'uso improprio del potere di conversione da parte del Parlamento, si veda D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2020, spec. 1-5.

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 171/2007, *Considerato in diritto*, § 4. Per un maggiore approfondimento, si veda G. DI COSIMO, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10-10-2007.

<sup>17</sup> Sulla stessa scia anche le sentenze n. 128 del 2008, n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, nonché, più recentemente, la sentenza n. 215 del 2023.

<sup>18</sup> D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge*, cit., 1221-1224.

compimento dei settant'anni. La Consulta ha impostato la propria pronuncia facendo leva sul mancato rispetto dell'art. 77 Cost., dal momento che l'impiego della decretazione d'urgenza in una simile circostanza non avrebbe soddisfatto i requisiti di necessità e urgenza che ne giustificano l'adozione; inoltre, essa avrebbe introdotto disposizioni del tutto eterogenee rispetto al rimanente contenuto del decreto, anche solo per l'impossibilità di ricondurre tale misura alla finalità di «salvaguardare l'efficienza delle fondazioni lirico-sinfoniche»<sup>19</sup>. La pronuncia ha anzitutto ribadito l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore nella individuazione delle situazioni che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza, evidenziando come tali circostanze non possano essere predeterminate in via generale e astratta e ricordando che l'urgenza di legiferare, seppur legittima e pacificamente «riconosciuta dal sistema costituzionale»<sup>20</sup>, non può fondare un'interpretazione ultra-estensiva dei requisiti di necessità e urgenza tale da snaturare i lineamenti del procedimento legislativo tracciati dalla Carta. Rimane al contempo fermo il principio secondo cui è precluso al Governo attribuire ai «casi straordinari di necessità e d'urgenza» una portata interpretativa talmente estesa da tradursi in una sistematica elusione del procedimento legislativo ordinario mediante il ricorso reiterato alla decretazione d'urgenza e alla successiva legge di conversione. Non è costituzionalmente compatibile, pertanto, configurare «disegni di legge ad urgenza garantita»<sup>21</sup>, tali da sacrificare in modo inaccettabile le funzioni rivestite dal Parlamento nell'*iter* legislativo e anche la generale esigenza di certezza del diritto e di coerenza nella produzione normativa.

In relazione alla nozione stessa di omogeneità, la Consulta precisa che essa non implica una rigorosa unitarietà dell'oggetto normativo o un'identità esatta delle materie trattate, ritenendosi sufficiente una coerenza funzionale e teleologica, idonea a ricondurre le disposizioni emanate a una finalità unitaria e riconoscibile e a una struttura internamente coerente. La Corte non nega, peraltro, che le situazioni emergenziali possano presentare una natura complessa e articolata, tale da esigere un intervento normativo unitario benché eterogeneo, idoneo quindi a integrare i presupposti richiesti dall'art. 77 Cost., tanto da lasciare indenne da censure un decreto *omnibus* come il c.d. 'milleproroghe', essendo esso caratterizzato da una *ratio* unitaria<sup>22</sup>, ma la declaratoria di illegittimità non può non sopraggiungere laddove manchi anche la semplice «intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico»<sup>23</sup>.

In definitiva, il vaglio di costituzionalità operato dalla Consulta si fonda su una «valutazione sinergica e complessiva»<sup>24</sup> degli elementi interni ed esterni al provvedimento, in modo tale da evitare, da un lato, un'invasione del perimetro della discrezionalità politica

<sup>19</sup> G.M. MARSICO, *Sulla revoca dell'incarico di sovrintendente del Teatro San Carlo di Napoli: un difficile bilanciamento tra principio d'eguaglianza, finanza pubblica e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Labor Il lavoro nel diritto*, 15-2-2024.

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 146/2024, *Considerato in diritto*, § 5.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Corte cost., n. 245/2022. *Considerato in diritto*, § 3.5, con commento di A. DE NICOLA, *La Corte costituzionale torna sulle disposizioni "intruse" o "estrane" inserite in sede di conversione del decreto-legge: appunti a margine della sentenza n. 245 del 2022*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2023, 1-14.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 146/2024, *Considerato in diritto*, § 7.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 171/2007, *Considerato in diritto*, § 4.

parlamentare, e, dall'altro, da garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento e del corretto equilibrio tra i poteri dello Stato. Nell'esperienza italiana si può quindi osservare l'esistenza di un doppio vaglio di costituzionalità in simili contesti: da una parte, la Corte è chiamata a valutare i profili di necessità e urgenza alla base dell'utilizzo del decreto-legge, seppur non sconfinando nell'apprezzamento dell'effettivo connotato emergenziale delle circostanze concrete, dall'altra, deve vigilare sul rispetto del requisito dell'omogeneità delle norme aggiunte in sede di conversione, censurandole qualora risultino estranee alla materia trattata dal testo sottoposto alle Camere.

In linea generale, quindi, si osserva come la Consulta abbia tentato di delimitare un perimetro di ammissibilità della decretazione d'urgenza, fuori dal quale rimarrebbero ipotesi di patente violazione della *ratio* dello strumento in esame; non si scioglie, tuttavia, il nodo fondamentale della marginalizzazione delle Camere, le cui radici profonde forse non sono neppure del tutto sottoponibili allo scrutinio della Corte, in quanto sovente dipendenti da dinamiche politico-partitiche. Nella pronuncia del 2024, la linea argomentativa della Corte si è fondata principalmente sulle 'norme intrusive' e sul requisito della mancanza di omogeneità, accogliendo il ricorso senza però fornire una definizione chiara di «necessità e urgenza»: non è chiaro quindi se la sentenza in esame possa rappresentare una pietra miliare come la sent. n. 360/1996 in tema di reiterazione dei decreti-legge non convertiti o si limiterà ad essere un avvertimento all'esecutivo (e alle Camere) di evitare di inserire disposizioni esageratamente esorbitanti rispetto all'effettivo oggetto dei provvedimenti.

### 3. Il modello spagnolo: uso e abuso dei *Decretos-Ley*

Anche nel modello spagnolo il tema dell'uso e dell'abuso della decretazione d'urgenza, soprattutto in tempi di crisi, è assai dibattuto e oggetto di una significativa elaborazione dottrinale<sup>25</sup>, nonché di diffusi interventi del giudice delle leggi: la disciplina dei *Decretos-Ley* è infatti tendenzialmente assimilabile a quella italiana, nonostante alcune sostanziali differenze rappresentate da una parte dalla maggior brevità e semplicità di tali fonti, nonché dall'assai limitata emendabilità da parte delle *Cortes* e dalla decadenza *ex nunc* in caso di mancata conversione<sup>26</sup>, dall'altra dalla costituzionalizzazione della disciplina dell'emergenza all'art. 116 C.E. (integrata dalla *Ley Orgánica* 4/1981 per le disposizioni di dettaglio), che consente di tracciare confini più netti con la più tenue «necessità e urgenza» che giustifica l'impiego della fonte in esame<sup>27</sup>. Nell'esperienza spagnola, infatti, in contesti di crisi possono ben coesistere le misure emergenziali adottate nell'ambito di uno stato

<sup>25</sup> A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *El gobierno por decreto*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1997, 100 ss.

<sup>26</sup> La struttura della decretazione d'urgenza spagnola risulta «più stabile e meno aleatoria» rispetto a quella italiana anche per la maggior razionalizzazione della forma di governo, v. M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma-Bari, Laterza, 2014, 196 ss.

<sup>27</sup> Evidenzia la maggior flessibilità dei presupposti dei *Decretos-Ley* rispetto agli stati d'eccezione A.S. DE VEGA GARCIA, *La clausula "extraordinaria y urgente necesidad" del Decreto-Ley en la jurisprudencia constitucional española*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 68/1990, 259 ss.

d'emergenza e la decretazione d'urgenza<sup>28</sup>, anche perché quest'ultima soggiace, a norma dell'art. 86 C.E., al divieto di incidere su diritti e doveri fondamentali dei cittadini<sup>29</sup>, risultando quindi preferibile il suo impiego per introdurre misure urgenti di carattere economico<sup>30</sup>.

Ad ogni modo, se i confini contenutistici della decretazione d'urgenza sono storicamente assai sfumati<sup>31</sup>, tanto da permetterne l'utilizzo per disciplinare tutte le situazioni che richiedono un intervento normativo immediato, al fine di «*dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual*»<sup>32</sup>, la *vexata quaestio* che il *Tribunal Constitucional* ha dovuto definire concerne le modalità di accertamento della sussistenza dei requisiti di *extraordinaria y urgente necesidad* ex art. 86.1 C.E., che consentono al Governo di adottare i *Decretos-Ley*. Tali presupposti, come già chiarito dalla sentenza n. 182/1997, devono essere dimostrati dall'esecutivo, che deve provare l'esistenza di un collegamento ben definito tra la situazione di emergenza che fonda il decreto-legge e le misure specifiche adottate per fronteggiarla, a differenza del caso italiano, dove non è mai stata richiesta al legislatore da parte della Corte una motivazione in senso formale della necessità e urgenza dell'impiego di tali fonti<sup>33</sup>. Successivamente, con la sentenza n. 68/2007, il *Tribunal Constitucional* ha censurato l'adozione da parte del Governo di un decreto-legge in materia di lavoro, ritenendo le motivazioni addotte dall'esecutivo eccessivamente astratte e teoriche, non desumibili neanche da un'analisi attenta del preambolo o del dibattito parlamentare precedente al voto né da altri dati a disposizione<sup>34</sup> e pertanto non riconducibili alla categoria costituzionale della *extraordinaria urgencia y necesidad*. Considerato ciò, tale *Decreto-Ley* risultava assolutamente esorbitante rispetto all'ampio margine di discrezionalità che il giudice delle leggi riconosce in capo al Governo nell'apprezzare le situazioni di emergenza<sup>35</sup> tali da giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza anziché privilegiare il fisiologico *iter* parlamentare<sup>36</sup>, dovendosi ordinariamente limitare il *Tribunal* ad intervenire solo laddove i presupposti individuati dall'art. 86.1 C.E. siano evidentemente assenti<sup>37</sup>. Diventa pertanto ineludibile per il

<sup>28</sup> Un'ampia ricostruzione è operata da V. FAGGIANI, *Los estados de excepción ante los nuevos desafíos: hacia una sistematización en perspectiva multinivel*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, 19-43.

<sup>29</sup> Sull'interpretazione, piuttosto restrittiva, del termine 'incidere' si veda A.M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, Macerata, EUM, 2006, 283-287.

<sup>30</sup> Così S. BARGIACCHI, *Tra crisi economica ed emergenza sanitaria*, cit., 1789-1790.

<sup>31</sup> Ne deduce una quasi totale assimilabilità alla legge ordinaria J. PÉREZ ROYO, *La distribución de la capacidad normativa entre gobierno y parlamento*, in AA.VV., *El gobierno en la Constitución y en los Estatutos de autonomía*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1985, 139 ss.

<sup>32</sup> Tribunal Constitucional, sent. n. 6/1983, *Fundamentos jurídicos*, § 5.

<sup>33</sup> Cfr. A.M. CARMONA CONTRERAS, *El "retorno" del Decreto-Ley a la jurisprudencia constitucional. Consideraciones sobre la STC 182/1997*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 51, 1998, 191 ss.

<sup>34</sup> La giurisprudenza in materia risale già agli anni Ottanta e si è attestata stabilmente su posizioni di fermezza relativa alla possibilità di sindacare gli eccessi del *razonable margen de discrecionalidad* in capo all'esecutivo (*ex multis*, sent. n. 6/1983).

<sup>35</sup> Valutazione che mantiene tuttavia un carattere eminentemente politico, spettando alle *Cortes* l'attività di controllo sull'operato dell'esecutivo, che non sempre però garantisce un sindacato scevro da profili di opportunità partitica, come rileva J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional*, in S. MARTÍN-RETORTILLO (a cura di), *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Editorial Civitas, 1991, 325.

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional, sent. n. 68/2007, *Fundamentos jurídicos*, § 12.

<sup>37</sup> Sul punto si veda anche J. RODRIGUEZ-ZAPATA, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, 153.

Governo fornire una motivazione *explícita y razonada*<sup>38</sup>, descrivendo con dovizia di particolari le ragioni sulle quali risiede l'attribuzione a determinate circostanze dei connotati di straordinaria urgenza e necessità, ferma restando anche la valutazione della proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto all'effettivo grado di criticità dei contesti emergenziali<sup>39</sup>. Sulla stessa linea si è posta anche la sentenza n. 31/2011, che ha ribadito la necessità di dimostrare specificamente l'esistenza di un'ideale *conexión de sentido* tra le singole misure contenute nel decreto e l'*urgencia*, aprendo anche qui una strada a un rigoroso vaglio rispetto a fenomeni di disomogeneità a livello contenutistico<sup>40</sup>. La valutazione del *Tribunal* deve quindi essere operata con riguardo al «*conjunto de las circunstancias que rodean al caso*»<sup>41</sup> e in nessun caso può sindacare la «*bondad técnica*», la «*oportunidad*» o la «*eficacia*» delle misure impugnate, ma deve limitarsi ad esaminare la corrispondenza tra queste e la situazione che si intende affrontare.

Il *Tribunal Constitucional* si è trovato a dover riesaminare la materia tra il 2023 e il 2024, in corrispondenza con una nuova stagione di massiccio utilizzo della decretazione d'urgenza. Con la sentenza n. 17/2023, il giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla sussistenza di tale requisito nell'ambito dell'*iter* di approvazione di un decreto in materia di finanze degli enti locali, in relazione al quale i ricorrenti lamentavano l'assenza della straordinaria ed urgente necessità di una riforma strutturale volta a dare coerenza interna a varie norme di diritto tributario, a nulla valendo sul punto il rischio di un aumento del debito pubblico o di mancato rispetto del principio di equilibrio di bilancio *ex art.* 135 C.E. La Corte, tuttavia, ha ritenuto sufficienti le indicazioni contenute nel preambolo del decreto, ritenendo costituzionalmente compatibile l'esigenza di intervenire rapidamente abbreviando le lunghe tempistiche dell'*iter* legislativo ordinario, reputando le misure idonee ad affrontare una situazione di dissesto economico adeguatamente individuata e ad essa sufficientemente collegate a livello di contenuto e significato. Ancor più recentemente, la sentenza n. 20/2024 del *Tribunal Constitucional* ha confermato l'approccio storicamente deferente della Corte nel controllare i presupposti *ex art.* 86.1, ribadendo di effettuare solo un controllo esterno sull'assenza di arbitrarietà del Governo e di verificare la connessione logica tra l'emergenza e le misure adottate e ammettendo che la motivazione dell'urgenza possa essere fornita anche *ex post* mediante la ricostruzione dell'*iter legis*. Tale orientamento è stato fortemente criticato da un *voto particular* di due giudici e da una parte della dottrina<sup>42</sup>, denunciando un controllo troppo poco rigoroso, tale da svuotare le prerogative del Parlamento.

Il giudice delle leggi spagnolo si è pertanto attenuto a un approccio caratterizzato da un controllo esterno improntato a un forte *self-restraint*, lasciando ampio margine di

<sup>38</sup> Sent. n. 148/2020, *Fundamentos jurídicos*, § 3.

<sup>39</sup> A.L. SANZ PÉREZ, *De cómo puede apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-Leyes: comentario a la STC 68/2007*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 10/2007, 13 ss.

<sup>40</sup> A.L. SANZ PÉREZ, *La jurisprudencia del Tribunal, el Decreto-Ley y el Parlamento: comentario a la STC 31/2011*, in *Revista aranzadi doctrinal*, n. 4/2011, 71-81.

<sup>41</sup> Tribunal Const., Sent. n. 29/1982, *Fundamentos jurídicos*, § 3.

<sup>42</sup> E. MARTÍN NÚÑEZ, *Algunas consecuencias del uso abusivo del decreto ley por parte de los Ejecutivos estatal y autonómicos*, in *Derecho Privado y Constitución*, 2024, 45, 121.

apprezzamento politico nell'individuazione delle situazioni di *extraordinaria urgencia y necesidad* e limitandosi a richiedere una connessione chiara tra le misure attuate e il contesto emergenziale di riferimento<sup>43</sup>, anche se quest'ultimo è rappresentato da generali «*coyunturas económicas problemáticas*»<sup>44</sup>, lasciando pertanto potenzialmente un ampio margine all'adozione di decreti-legge anche di ampio respiro per contrastare situazioni di crisi economica diffusa o fenomeni non strettamente di carattere finanziario come le crisi idriche, fintantoché le singole misure sono corredate di un'adeguata motivazione volta a evidenziarne la loro connessione di significato con l'obiettivo di superare la situazione di urgenza, anche se individuata in modo generico<sup>45</sup>. La prassi degli ultimi anni ha permesso di evidenziare una sorta di “doppio binario” per fronteggiare le situazioni di emergenza: se da una parte l'utilizzo dei *Decretos-Ley*, divenuto sempre più frequente a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, con il tempo si è assestato a livello quantitativo, ma è stato caratterizzato da una maggior attenzione al profilo della motivazione (tanto che il controllo del *Tribunal Constitucional* si concentra sempre più spesso sul requisito della *prueba adecuada*), dall'altra per contrastare la crisi pandemica e i suoi risvolti economico-sociali oltre che sanitari si è fatto ricorso allo strumento dello stato d'eccezione, sicuramente più indicato per simili contesti. Tutto ciò si giustifica in ragione del doppio giudizio politico cui è sottoposto il decreto-legge, non solo del Governo, ma anche del Congresso, che può decidere in modo pienamente legittimo di non convertirlo e lasciarlo decadere; il *Tribunal Constitucional* interviene solo in caso di «*uso abusivo o arbitrario*», valutando l'esposizione delle ragioni alla base dell'impiego, anche non espressamente indicate ma comunque desumibili, e il collegamento a livello contenutistico. Ad ogni modo, in linea di massima, lo scrutinio effettuato dal *Tribunal Constitucional* appare in generale limitato alla censura di casi abnormi.

#### 4. Le procedure parlamentari d'emergenza in assenza di strumenti di decretazione d'urgenza: il caso francese

Nonostante l'assenza di istituti assimilabili al decreto-legge, il tema dell'urgenza dovuta alla necessità dell'esecutivo di addivenire rapidamente all'approvazione di specifici progetti o proposte di legge si presenta anche nell'esperienza francese, seppur caratterizzata da una forma di governo dai connotati differenti. Tale esigenza si manifesta con particolare coerenza, come avvenuto recentemente, con riferimento all'*iter* dei disegni di legge di bilancio o di *loi de financement de la sécurité sociale*, a proposito della quale il *Conseil Constitutionnel* con la *déc.* n. 2023-849 DC *du* 14-4-2023 si è espresso in via preventiva su vari profili tanto formali quanto procedurali della legge n. 2023-270, avente a oggetto la contestatissima riforma del sistema pensionistico. Nel caso in esame, il Governo presieduto da Élisabeth

<sup>43</sup> Si veda D. FIUMICELLI, *Dalla "urgenza nel provvedere" alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, 26-27.

<sup>44</sup> *Tribunal Const.*, sent. n. 23/1993, *Fundamentos jurídicos*, § 5.

<sup>45</sup> *Tribunal Const.*, sent. n. 148/2020, *Fundamentos jurídicos*, § 7-8.

Borne aveva utilizzato una *loi de financement* correttiva per il 2023 ex art. 47-1 C.F., con le relative regole procedurali più agevoli, per introdurre disposizioni restrittive in materia previdenziale. L'assenza di una maggioranza assoluta dell'esecutivo nell'*Assemblée Nationale* è stata agevolmente aggirata mediante la devoluzione del testo al Senato, che si è espresso favorevolmente, e la successiva approvazione della versione finale da parte della Commissione mista paritetica ex art. 45 C.F., sul quale il governo Borne ha impegnato la propria responsabilità ai sensi dell'art. 49, comma 3, C.F., senza che venisse poi raggiunta la maggioranza necessaria per il buon esito della mozione di sfiducia. Tuttavia, il *Conseil Constitutionnel* non ha censurato alcun profilo di natura procedurale<sup>46</sup>, negando l'eccezionalità dell'utilizzo dell'istituto disciplinato dall'art. 47-1 per introdurre anche riforme di natura strutturale, sfruttando l'impiego coordinato e combinato di vari strumenti di razionalizzazione dell'*iter* parlamentare francese. Le doglianze relative agli ostacoli posti dal cumulo di tali istituti al corretto svolgimento del dibattito democratico avanzate dalle opposizioni non hanno trovato accoglimento presso il giudice delle leggi, che si è attenuto a una lettura improntata al massimo *self-restraint* delle disposizioni costituzionali, nonostante la tesi opposta di parte della dottrina<sup>47</sup>: risultando rispettata la legalità formale, il *Conseil* ha ritenuto di non dover valutare la legalità sostanziale di una simile procedura, considerando anche il comportamento ostruzionistico posto in essere dalle opposizioni («*en réponse aux conditions des débats*»).

Tali dinamiche si sono riproposte in modo ancor più urgente a seguito del ricorso all'art. 49, comma 3, C.F. da parte del governo Barnier ai fini dell'approvazione del progetto di legge di bilancio nel dicembre 2024. Anche in questo caso, peraltro, si era attivato il meccanismo ex art. 47-1, comma 2, cosicché l'*Assemblée Nationale* si era trovata quasi del tutto priva di possibilità di incidere concretamente sul contenuto del disegno di legge. Si spiega pertanto la *ratio* della limitazione dell'impiego dell'art. 49, comma 3, C.F. a un solo progetto o proposta di legge per sessione parlamentare, fatti salvi appunto i progetti di legge finanziaria e di finanziamento della sicurezza sociale. Si era trattato, infatti, di un tentativo, ben evidente nella logica della *loi const.* n. 2008-724 du 23-7-2008, di porre un argine alle dinamiche di eccessivo accrescimento del ruolo del Primo Ministro e del Governo a danno dell'*Assemblée Nationale*<sup>48</sup>, la quale, come appare evidente, subisce una forte compressione nelle sue prerogative dall'impiego di un simile strumento, valevole da una parte a contrastare fenomeni ostruzionistici da parte delle opposizioni, dall'altra a ricondurre ad unità maggioranze parlamentari talora frammentate e riottose<sup>49</sup>. Appare chiaro però che gli istituti citati *supra* rischiano di risultare inadeguati rispetto all'attuale assetto politico e partitico

<sup>46</sup> Fortemente critiche sull'approccio deferente adottato dal *Conseil* E. BOTTINI - M. BOUAZIZ - S. HENNETTE-VAUCHEZ, *Un juge activiste? Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n° 2023-4 RIP et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*, in *La Revue des droits de l'homme*, n. 5/2023, spec. 3-4.

<sup>47</sup> *Ex multis*, S. BENZINA, *Une illustration de la conception française du contrôle de constitutionnalité: les décisions sur la réforme des retraites*, in *Jus Politicum, Revue de droit politique*, 30-7-2023, 30.

<sup>48</sup> Si veda G. TUSSEAU, *La réactivation du «49-3»*, in *Recueil Dalloz Sirey de doctrine de jurisprudence et de législation*, n. 9/2015, 560.

<sup>49</sup> Cfr. P. PICIACCHIA, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, 288-289.

francese, in quanto la riforma costituzionale del 2008 si fondava sul presupposto che l'ipotesi non solo di *cohabitation*, ma anche di governi privi di maggioranza all'*Assemblée Nationale* fosse assai residuale<sup>50</sup>.

Come è noto, la mozione di censura dei gruppi di opposizione ha sortito effetto positivo, portando alla nomina del governo Bayrou<sup>51</sup>; dopodiché, nell'impossibilità di addivenire all'approvazione della legge finanziaria entro l'anno, il nuovo *projet de loi de finances* ha ottenuto solo nel febbraio 2025 il voto favorevole da ambedue i rami del Parlamento, non senza un secondo impiego a distanza di poche settimane dell'art. 49.3<sup>52</sup>. Un simile contesto di crisi interistituzionale ha portato alla *déc.* n. 2025-874 DC *du* 13-2-2025, che su ricorso dei gruppi di opposizione nuovamente si è occupato di profili tanto formali quanto sostanziali della *loi de finances* del 2025. Nello specifico, i ricorrenti lamentavano il mancato rispetto da parte del Governo di alcune scadenze relative alla presentazione e alla trasmissione di relazioni e documenti all'*Assemblée Nationale*, con particolare riferimento all'obbligo di depositare il *projet de loi de finances* entro il primo martedì di ottobre. Tuttavia, il *Conseil* ha respinto tali argomentazioni, sostenendo che l'operato del Governo durante la sessione di bilancio debba essere contestualizzato e l'analisi dei profili di natura formale non possa non tenere conto di superiori esigenze di «*continuité de la vie nationale*» e di «*sincérité du débat parlementaire*»<sup>53</sup> che devono caratterizzare l'esame di tale progetto di legge. Di conseguenza, pur riconoscendo il mancato adempimento di alcuni requisiti di natura procedurale, l'organo di giustizia costituzionale ha ritenuto tali difformità irrilevanti nel contesto dell'esame del progetto di legge, non potendosi configurare alcuna violazione sostanziale di esigenze di rango costituzionale. Al di là dell'accoglimento di alcune censure relative ai c.d. *cavaliers budgétaires*, il *Conseil Constitutionnel* si è dimostrato quindi nuovamente (e inevitabilmente secondo parte della dottrina<sup>54</sup>) tendenzialmente deferente rispetto al legislatore, tanto da richiamare la figura montesquieuiana del *juge bouche de la loi*<sup>55</sup>, riconoscendo le peculiarità del caso concreto e mirando a salvaguardare anche esigenze di natura sostanziale. Si può pertanto individuare un parallelismo rispetto all'esperienza italiana: entrambi gli organi di giustizia costituzionale, seppur riconoscendo la sussistenza di prassi istituzionalmente scorrette o potenzialmente lesive di alcune prerogative parlamentari, hanno privilegiato la necessità di evitare di rimettere in discussione l'approvazione di una legge di importanza fondamentale quale quella finanziaria, specialmente in presenza di rischi per la tenuta del sistema economico e sociale del Paese, la stabilità dei conti pubblici e il rispetto degli impegni assunti in sede eurounitaria.

<sup>50</sup> Sul punto anche J. ZILLER, *Il parlamentarismo dualistico francese dopo le elezioni legislative 2024: un sistema elettorale che non garantisce la stabilità di governo e non mette in evidenza i poteri costituzionali del Capo dello Stato, del Parlamento e del Governo*, in *federalismi.it*, n. 16/2024, spec. XIII-XV.

<sup>51</sup> Su queste vicende *amplius* P. PICIACCHIA, *Quattro mesi e due Governi: la V Repubblica a trazione primo ministeriale si scopre instabile (o forse no...)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2024, 7-8.

<sup>52</sup> È stata nuovamente presentata una mozione di censura da parte dei deputati di *La France Insoumise*, ma non ha raggiunto la maggioranza assoluta richiesta.

<sup>53</sup> *Conseil const.*, *déc.* n. 2025-874 DC *du* 13-2-2025, § 6-7.

<sup>54</sup> Cfr. L. FONTAINE, *La Constitution maltraitée. Anatomie du Conseil constitutionnel*, Paris, Éditions Amsterdam, 2023.

<sup>55</sup> C.A. D'ALESSANDRO, *La pronuncia del Conseil constitutionnel a conclusione della "prova da sforzo" del sistema costituzionale francese per l'approvazione della recente riforma delle pensioni*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 5/2023, 283-284.

## 5. Conclusioni

In conclusione, è possibile osservare una tendenza comune al *self-restraint* degli organi di giustizia costituzionale di fronte all'adozione di decretazione d'urgenza o procedure parlamentari straordinarie da parte del Governo, fatte salve ipotesi di violazione macroscopica delle competenze degli organi e di conseguenza degli equilibri tra poteri. Dal quadro fin qui emerso, si può affermare con discreta sicurezza che le questioni di legittimità costituzionale in materia sono tendenzialmente rigettate da parte delle varie Corti, laddove comportino valutazioni troppo politicamente connotate o rischino di invadere eccessivamente la discrezionalità del legislatore; anche la marginalizzazione e la compressione delle prerogative parlamentari, se poste in essere mediante l'impiego di strumenti previsti dalle Carte, sono considerate effetti tutto sommato inevitabili, sebbene non fisiologici.

Un primo elemento di distinzione tra gli ordinamenti presi in esame è senza dubbio rappresentato dalla disciplina di rango costituzionale: la definizione chiara di istituti e garanzie presente nell'esperienza francese e in quella spagnola, sebbene non prive di criticità applicative, permette di tracciare più nettamente il confine tra strumenti ordinari e straordinari, tra normalità e urgenza. Di simili assetti beneficiano anche gli organi di giustizia costituzionale, in quanto la postura di *self-restraint* da essi eventualmente adottata si colloca in un contesto maggiormente garantito e caratterizzato da riferimenti normativi precisi, rendendo pertanto più accettabile, a fronte di esigenze di complessiva tenuta del sistema, anche un accentramento di funzioni e competenze in capo agli esecutivi, che a loro volta vedono i propri poteri più agevolmente oggetto di controllo da parte tanto delle assemblee legislative quanto delle Corti. Nel contesto italiano, invece, in presenza di un dettato costituzionale più essenziale, il ruolo della Consulta è divenuto cruciale ai fini di tracciare le opportune linee di confine tra fisiologia e patologia nell'impiego delle fonti dell'emergenza. In assenza di garanzie espresse, qualora le Camere non si attivino a tutela delle proprie prerogative e contro i tentativi di marginalizzazione da parte degli esecutivi, spesso spetta alla Consulta intervenire.

Tali valutazioni devono certamente poi essere parametrize in base alle specificità tanto della forma di governo quanto del sistema politico-partitico delle tre esperienze: se la Francia appare come un ordinamento che sconta un imprevisto rendimento degli istituti di razionalizzazione in un contesto oramai pienamente multipartitico<sup>56</sup>, la tendenziale stabilità della legge elettorale spagnola e la sostanziale tenuta di popolari e socialisti come forze politiche egemoni, seppur necessitanti di coalizzarsi con le formazioni minori, anche regionaliste<sup>57</sup>, fa sì che vi sia un tendenziale argine naturale al protagonismo di governi spesso sostenuti da ampi e variegati schieramenti e dipendenti dall'aggregazione di un

<sup>56</sup> Sulla recente evoluzione della forma di governo francese v. A.M. LECIS COCCO ORTU, *La Francia del post- "fait majoritaire": le nuove dinamiche di formazione del governo e lo scenario inedito del governo minoritario "di coesistenza"*, in *Diritti Comparati*, 8-10-2024.

<sup>57</sup> R. TARCHI - D. FIUMICELLI, *I poteri normativi di rango primario del governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, 7.

consenso il più possibile diffuso in sede parlamentare, non risultando così indispensabile un sindacato troppo penetrante del *Tribunal Constitucional*. Il modello italiano, da parte sua, registra un'ormai affermata tendenza alla primazia della decretazione d'urgenza su quella ordinaria e, di conseguenza, del Governo sull'Assemblea: la debolezza dell'istituzione parlamentare, l'esigenza di fornire risposte rapide e l'assenza di un effettivo collegamento tra eletti ed elettori fanno sì che spesso siano le Camere stesse a dimostrarsi supine rispetto alla *voluntas* governativa, con la giurisprudenza della Corte, che risulta l'unico argine possibile (e sufficiente?) a deviazioni eccessive rispetto al quadro costituzionale.