

ISSN 1971-9892

**La «doppia deliberazione» dei decreti-legge in
Consiglio dei ministri. Nuove frontiere
dell'abuso della decretazione d'urgenza**

fascicolo
2026/I

CONSULTA ONLINE

EDUARDO SANTORELLI

17 gennaio 2026

EDUARDO SANTORELLI

La «doppia deliberazione» dei decreti-legge in Consiglio dei ministri. Nuove frontiere dell'abuso della decretazione d'urgenza

TITLE *The «double approval» of Decree-laws in the Council of ministers. New frontiers of the abuse of emergency law-making.*

ABSTRACT il saggio esamina la prassi della doppia approvazione dei decreti-legge, che solleva nuovi interrogativi sia sulla configurazione sia sulla giustiziabilità della mancanza dei presupposti costituzionali richiesti dalla Costituzione. La scelta del Governo di riapprovare i decreti-legge, manipolando i tempi di formazione della legge e incidendo sull'urgenza del provvedimento, apre seri dubbi sulla legittimità di questa emergente prassi costituzionale. Queste nuove forme di abuso, finora rimaste nel buio costituzionale, possono dare origine a vizi che incidono sulla validità dei decreti-legge. È pertanto necessario individuare le cause e le modalità con cui la Corte costituzionale può intervenire su tali vizi, ampliando il proprio sindacato e rafforzando i limiti alla legislazione d'urgenza.

The paper examines the practice of the double approval of Decree-laws, which raises new questions concerning both the configuration and the justiciability of the lack of the constitutional prerequisites required by the Constitution. The Government's choice to re-approve Decree-laws, by manipulating the timing of law-making and affecting the urgency of the measure, opens to serious doubts as to the legitimacy of this emerging constitutional practice. These new forms of abuse, which have so far remained in the constitutional twilight, may result in defects affecting the validity of Decree-laws. It is therefore necessary to identify the grounds and the ways in which the Constitutional Court may address such defects, by expanding its scrutiny and reinforcing the limits on emergency law-making.

KEYWORDS decreto-legge; doppia deliberazione; straordinaria necessità e urgenza; illegittimità costituzionale.
decree-law; double approval; extraordinary necessity and urgency; constitutional review.

AUTHOR dottorando di ricerca in *Law and Cognitive Neuroscience* - Università degli Studi Niccolò Cusano.



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

* * *

SOMMARIO 1. Premessa. – 2. L'analisi di una prassi discutibile: dalle origini agli ultimi decreti approvati ("flussi" e "milleproroghe"). – 3. La ricerca di possibili profili di illegittimità... – 4. ...alla prova delle maglie del sindacato di legittimità costituzionale. – 5. Qualche riflessione conclusiva: prospettive e auspici.

1. Premessa

L'adozione dei decreti-legge nella storia dell'ordinamento costituzionale italiano si caratterizza, da sempre, per la frequenza e la natura multiforme degli abusi che l'esecutivo perpetra in relazione alle forme e al contenuto di tali atti normativi¹.

Molte di queste prassi abusive sono state commentate criticamente dalla dottrina e, in alcuni casi, persino stigmatizzate dalla Corte costituzionale, che pur mantiene un atteggiamento di grande prudenza e circospezione nello svolgimento del controllo sul decreto-legge e sui suoi presupposti, così come sul procedimento della sua conversione in legge².

Vi è un fenomeno, tuttavia, che è rimasto perlopiù nell'ombra negli ultimi decenni, e che pure ne rappresenta una forma particolarmente problematica. Sovente, infatti, il Governo, anziché licenziare immediatamente il testo, o comunque approvarne una versione subito definita, ha deliberato più volte il medesimo decreto, dando peraltro conto di quest'operazione nel preambolo dell'atto. Esistono, a dir del vero, varie pratiche governative che influiscono sulla dimensione temporale dell'adozione dei decreti-legge, tra cui l'approvazione «salvo intese» e la pubblicazione differita³.

In questo specifico caso, però, il Governo non solamente ritarda l'adozione definitiva o l'emanazione presidenziale, ma approva una seconda volta un decreto che, in realtà, sarebbe stato già oggetto di una prima deliberazione. Più decreti, dunque, presentano l'indicazione di una "doppia" deliberazione, in ossequio ad una condotta che, già a primo acchito, appare incompatibile con i principi costituzionali che dovrebbero costituire la «camicia di Nesso» della decretazione d'urgenza⁴.

¹ La letteratura sull'abuso del decreto-legge è ormai sconfinata. Si veda, a solo titolo d'esempio, A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Vol. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; AA.VV., *L'emergenza infinita*, a cura di A. Simoncini, Macerata, 2006; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014. V., sull'istituto in generale, almeno C. ESPOSITO, (voce) *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962; L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione* (cur. G. Branca), Bologna-Roma, 1977; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2003; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1506 ss.

² Un atteggiamento di cautela – e a lungo di astensione – che è stato sempre sottolineato e criticato dagli annotatori della giurisprudenza della Consulta. L'atteggiamento di prudenza ha subito un'attenuazione proprio con l'apertura del sindacato ai presupposti del decreto-legge avvenuta con le sentenze [n. 171 del 2007](#) e [n. 128 del 2008](#). Cfr. A. CELOTTO, *Problemi sul decreto legge*, Napoli, 2009, 113 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 231; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in [Rivista AIC](#), 3/2014, *passim*.

³ Su cui si tornerà *ultra*.

⁴ V. A. CELOTTO, *La Camicia di Nesso, Mortati e l'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 4/2024, 1535-1536; per primo ricorreva a quest'espressione R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/1988, 942.



Tale abitudine dell'esecutivo, in realtà, era stata notata in tempi tutto sommato recenti, in relazione a un decreto particolarmente controverso, la cui adozione da parte del Governo ha causato varie osservazioni critiche⁵. Può dirsi, ormai a distanza di qualche anno, e considerando che il suo radicamento risale a momenti ben più risalenti della vita repubblicana, che sia invalsa ormai una pratica – pur censurabile – di effettuare una duplice deliberazione sui decreti-legge, comune a quasi tutti i governi che si sono succeduti, a prescindere dal loro orientamento politico e dalla natura dell'oggetto disciplinato dai provvedimenti legislativi.

Gli ultimi casi⁶, che a loro modo appaiono piuttosto gravi, riguardano il d.l. n. 146/2025 (c.d. decreto "flussi"), che è stato deliberato per due volte a distanza di ben ventotto giorni, e il d.l. n. 200/2025 (c.d. decreto "milleproroghe 2026"), le cui deliberazioni sono state adottate a un intervallo di diciotto giorni, mettendo in seria discussione il permanere della sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza.

Sono quindi varie le questioni che è opportuno affrontare. In primo luogo, è necessario dare uno sguardo d'insieme alla prassi che si è realizzata, con specifica attenzione a quella più recente, la quale è in progressivo consolidamento. Ancora di maggiore interesse è un'indagine sui principali profili patologici della doppia deliberazione, con riguardo, in particolare, agli effetti sulla straordinaria necessità ed urgenza del provvedere⁷, alla dilatazione dei tempi e alla trasparenza sui processi interni del Governo; senza dimenticare, d'altro lato, le ulteriori pratiche abusive dell'esecutivo che con questa finiscono per intrecciarsi. Di conseguenza, da queste riflessioni si potranno trarre delle conclusioni sulla possibile manifestazione di profili d'invalidità degli atti così adottati.

Ciò che più preme, infatti, è la verifica e l'analisi dei caratteri distorsivi, che si possono riverberare sulla violazione di norme costituzionali. Non sembra, all'opposto, che sia necessario, o quantomeno opportuno, interrogarsi sistematicamente sull'eziologia del fenomeno – seppure si potrà fare riferimento a specifiche ragioni dilatorie del tempo di

⁵ V. le annotazioni di M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019: dall'emanazione differita alla "doppia" deliberazione*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2019, 37 ss., e quelle di G. DI COSIMO, *La strana storia del "decreto crescita"*, in [LaCostituzione.info](#), 25 aprile 2019; ID., *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2019, 3-4; nonché la ricostruzione, successiva, di F. SCUTO, *Gli atti normativi equiparati alla legge*, in *Trattato di diritto costituzionale*, a cura di M. Benvenuti e R. Bifulco, V, Torino, 2023, 185. Il caso è menzionato, pur se incidentalmente, anche da A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in [Rivista AIC](#), 3/2020, 60.

⁶ Il testo è aggiornato al 31 dicembre 2025.

⁷ Accedendo, per quanto lo si dia per presupposto, alla teoria espositiana sulla necessità, che consente di scindere urgenza e necessità del provvedere da quelle del provveduto, v. C. ESPOSITO, (voce) *Decreto-legge*, cit., 834 ss., non si tenterà, in questo caso, e per le ragioni che seguiranno, una valutazione sui contenuti dei provvedimenti normativi. Nonostante, infatti, la Corte costituzionale abbia già impiegato la dimensione cronologica per verificare la rispondenza ai principi costituzionali e, conseguentemente, abbia ritenuto che la decretazione d'urgenza non possa utilizzarsi per la regolazione di materie «per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo» ([sent. n. 220 del 2013](#), cons. dir. §5), la connessione tra il fattore-tempo e l'oggetto del decreto-legge assume valore a prescindere dall'esistenza di uno iato temporale tra la prima approvazione e la definitiva adozione dell'atto. A *contrario*, può dirsi ugualmente che l'ambito materiale di intervento, come si vedrà, può costituire una ulteriore fonte dubitativa della legittimità costituzionale dei decreti-legge così adottati, ma anche che la «doppia deliberazione» può germinare un possibile vizio formale indipendentemente dal contenuto del provvedimento.

adozione. La sua origine, almeno all'apparenza, risiede nella dinamica giuridico-politica delle eterogenee coalizioni politiche che hanno guidato i governi della Repubblica; una dialettica alla quale, mantenuta all'oscuro nelle mura di Palazzo Chigi – salvo quanto diffuso o captato dalla stampa – e dei suoi *arcana imperii*, è impossibile accedere se non attraverso le lenti dei suoi stessi protagonisti.

2. l'analisi di una prassi discutibile: dalle origini agli ultimi decreti approvati ("flussi" e "milleproroghe")

La deliberazione nel Consiglio dei ministri costituisce uno degli atti endoprocedimentali prodromici all'emanazione finale dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica e, inoltre, rappresenta uno dei passaggi obbligatori dell'*iter* di formazione dell'atto; unico, peraltro, ad essere specificamente indicato nella norma costituzionale.

La testuale indicazione nella Carta di una «adozione» da parte del Governo sembrerebbe comportare, in linea di principio, che questa avvenga in una singola occasione nel corso dei lavori del Consiglio dei ministri, che è l'organo collegiale deputato all'esame e all'approvazione dei provvedimenti normativi governativi⁸.

L'apparente linearità del sillogismo è tradita, tuttavia, dall'esistenza di una prassi condotta dall'esecutivo, che ha avuto modo di manifestarsi anche recentemente. Un numero piuttosto consistente di decreti, ormai, viene adottato dal Consiglio dei ministri con due (e in un caso addirittura tre) deliberazioni, come testimoniato dalla stessa indicazione all'interno del preambolo, a distanza di vari giorni e in relazione allo stesso atto⁹.

A ciò che risulta, questa prassi è stata inaugurata con l'adozione, da parte del secondo governo Spadolini, del d.l. 27 settembre 1982, n. 686, relativo al trattamento economico dei partecipanti alle missioni militari in Libano. In tale occasione, il Governo aveva deliberato il decreto per ben tre volte, prima nella riunione del Consiglio dei ministri del 7 agosto 1982, e poi in quelle del 22 settembre e del 24 settembre successivi¹⁰. Dopo una pausa di qualche anno, la doppia deliberazione è stata ripresa dal governo De Mita¹¹ e dal primo governo

⁸ Cfr. art. 2, comma 3, lett. c), legge n. 400/1988.

⁹ In ossequio alla prescrizione dell'art. 15, comma 1, legge n. 400/1988, che stabilisce proprio che in esso devono essere contenute le indicazioni relative alle «circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché [all']avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri». In questi casi, a testimonianza dell'incontrovertibile doppia approvazione, il preambolo reca entrambe le deliberazioni.

¹⁰ Si tratta del d.l. 27 settembre 1982, n. 686, recante «Norme in materia di trattamento economico del personale facente parte della forza militare italiana impiegata in Libano», (G.U.R.I., s.g., n. 267 del 28/09/1982). Verosimilmente, in quel caso – visto che non è possibile conoscere con certezza le ragioni, ma le si può supporre sulla base di evidenze – la reiterazione della deliberazione fu provocata in un primo momento dalla caduta del primo governo Spadolini, che rassegnò le proprie dimissioni proprio nella giornata del 7 agosto 1982. Il nuovo governo Spadolini, che aveva giurato il 23 agosto 1982, riesaminerà il decreto solo un mese dopo, per poi deliberare "definitivamente" il 24 settembre 1982, con l'emanazione del Presidente Pertini che giungerà solo il 27 settembre, a una colossale distanza di cinquantuno giorni dalla prima deliberazione.

¹¹ D.l. 19 luglio 1988, n. 276, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri dell'8 luglio e del 18 luglio 1988; d.l. 9 settembre 1988, n. 397, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 2 settembre e del 7 settembre 1988; d.l. 28 gennaio 1989, n. 24, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 20 gennaio e 27 gennaio 1989.



Amato¹², trascinandosi poi per tutto il corso degli anni Novanta, senza sostanziali interruzioni, e lungo la permanenza in carica dei vari esecutivi succedutisi in quegli anni¹³. Dopo una momentanea flessione a cavallo della fine del secolo, il fenomeno si è manifestato nuovamente a fasi alterne nel corso dei primi due decenni del nuovo millennio, per assumere infine dei connotati sempre più estremi¹⁴.

¹² D.l. 7 settembre 1992, n. 370, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 28 agosto e 4 settembre 1992; d.l. 1° febbraio 1993, n. 21, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 22 gennaio e 29 gennaio 1993.

¹³ In particolare, la prassi è esplosa durante il governo Dini, nel corso del quale la doppia deliberazione era divenuta quasi un *modus operandi*, a giudicare dalla sua frequenza. Per dovizia di particolari e completezza d'informazione, dal 1993 al 1998 i decreti sono così suddivisi: 1) governo Ciampi: d.l. 9 ottobre 1993, n. 408, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 30 settembre e 7 ottobre 1993; d.l. 10 novembre 1993, n. 444, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 28 ottobre e 5 novembre 1993; d.l. 4 febbraio 1994, n. 88, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 18 gennaio e 3 febbraio 1994; d.l. 19 marzo 1994, n. 188, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 16 marzo e 18 marzo 1994; 2) governo Berlusconi I: d.l. 30 giugno 1994, n. 418, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 29 giugno e 30 giugno 1994; d.l. 24 novembre 1994, n. 646, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 16 novembre e 21 novembre 1994; 3) governo Dini: d.l. 29 marzo 1995, n. 92, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 24 marzo e del 27 marzo 1995; d.l. 23 giugno 1995, n. 244, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 20 giugno e 22 giugno 1995; d.l. 11 novembre 1995, n. 468, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 7 novembre e 11 novembre 1995; d.l. 26 febbraio 1996, nn. 80, 81 e 89, adottati tutti con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 22 febbraio e 26 febbraio 1996; d.l. 2 aprile 1996, n. 176, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 26 marzo e 1° aprile 1996; d.l., 4 aprile 1996, nn. 188 e 189, adottati tutti con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 1° aprile e 4 aprile 1996; 4) governo Prodi I: d.l. 4 aprile 1997, n. 92, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 7 marzo e 27 marzo 1997; d.l. 9 settembre 1997, n. 292, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 5 settembre e 8 settembre 1997; d.l. 11 giugno 1998, n. 180, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 5 giugno e 9 giugno 1998.

¹⁴ Sono così suddivise per governo: 1) governo Berlusconi II: d.l. 19 luglio 2001, n. 294, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 28 giugno e 11 luglio 2001; d.l. 24 giugno 2003, n. 147, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri 6 giugno e 19 giugno 2003; d.l. 28 maggio 2004, n. 136, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 14 maggio e 21 maggio 2004; d.l. 13 settembre 2004, n. 240, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 3 settembre e 10 settembre 2004; d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri dell'11 febbraio e 18 febbraio 2005; 2) governo Berlusconi III: d.l. 31 maggio 2005, n. 90, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 20 maggio e 27 maggio 2005; d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 16 settembre e 23 settembre 2005; d.l. 17 ottobre 2005, n. 211, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 5 ottobre e del 14 ottobre 2005; 3) governo Prodi II: d.l. 15 febbraio 2008, n. 24, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 14 febbraio e 15 febbraio 2008; 4) governo Berlusconi IV: d.l. 25 settembre 2009, n. 134 e 135, adottati entrambi con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 9 settembre e 18 settembre 2009; 5) governo Monti: d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 13 gennaio e 20 gennaio 2012; d.l. 15 maggio 2012, n. 59, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 30 aprile e 11 maggio 2012; d.l. 27 giugno 2012, n. 87, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 15 giugno e 26 giugno 2012; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 4 ottobre e 9 ottobre 2012; 6) governo Renzi: d.l. 12 maggio 2014, n. 73, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 31 marzo e 30 aprile 2014; d.l. 27 giugno 2015, n. 83, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 23 giugno e 26 giugno 2015; d.l. 13 novembre 2015, n. 179, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 6 novembre e 13 novembre 2015; d.l. 25 novembre 2015, n. 185, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 13 novembre 23 novembre 2015; 7) governo Conte I: d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 15 ottobre e 20

Ebbene, considerati nel complesso, i decreti deliberati due volte ammontano a ben sessantadue; una cifra non spropositata, se paragonata alla mole immensa di decreti-legge adottati negli ultimi quarantacinque anni, ma comunque elevata e attestante una tendenza crescente, sia nella frequenza con cui il Governo si trova a dar seguito a questa prassi, sia nella distanza tra la prima e la seconda deliberazione, che, a partire dall'inizio del nuovo secolo, si è sensibilmente dilatata.

Se, infatti, fino al 1996 – ed eccettuando il caso del primo decreto menzionato, troppo peculiare per poter essere considerato – la distanza media tra le due deliberazioni era di 4,9 giorni, dall'inizio della XIII legislatura ad oggi questa è divenuta di 8,98 giorni¹⁵; mentre dall'entrata in carica del governo Draghi in poi si è assistito a un consolidamento del fenomeno, visto che la doppia deliberazione si è verificata ben quattordici volte in soli cinque anni.

Volgendo rapidamente lo sguardo alle materie disciplinate da questi decreti, salta immediatamente all'occhio la profonda eterogeneità degli ambiti di intervento, a testimonianza, probabilmente, dell'assenza di un nesso eziologico tra l'oggetto del decreto-legge e le forme della sua adozione. Tuttavia, non può non notarsi la frequenza di decreti di proroga dei termini adottati con due deliberazioni¹⁶, così come quella di decreti approntati per far fronte alle calamità naturali e alle crisi sanitarie che hanno colpito il territorio italiano¹⁷, nei quali il ritardo nell'adozione può rappresentare un aspetto di maggior criticità: nel primo caso, per l'accentuazione delle perplessità sulla reale straordinarietà del caso¹⁸; nel secondo, per una basilare valutazione pratica della capacità responsiva dei provvedimenti.

ottobre 2018; d.l. 30 aprile 2019, n. 34, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 4 aprile e 23 aprile 2019; 8) governo Conte II: d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 21 dicembre e 23 dicembre 2019; d.l. 10 novembre 2020, n. 150, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 4 novembre e 9 novembre 2020; d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 23 dicembre e 30 dicembre 2020; 8) governo Draghi: d.l. 20 luglio 2021, n. 103, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 13 luglio e 15 luglio 2021; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 2 settembre e 9 settembre 2021; d.l. 6 novembre 2021, n. 152, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 27 ottobre e 28 ottobre 2021; d.l. 24 dicembre 2021, n. 221, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 14 dicembre e 23 dicembre 2021; d.l. 30 aprile 2022, n. 36, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 13 aprile e 21 aprile 2022; d.l. 17 maggio 2022, n. 50, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 2 maggio e 5 maggio 2022; d.l. 30 giugno 2022, n. 80, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 22 giugno e 30 giugno 2022; 9) governo Meloni: d.l. 14 gennaio 2023, n. 5, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 10 gennaio e 12 gennaio 2023; d.l. 1° giugno 2023, n. 61, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 23 maggio e 25 maggio 2023; d.l. 19 settembre 2023, n. 124, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 7 settembre e 18 settembre 2023; d.l. 9 dicembre 2023, n. 181, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 27 novembre e 5 dicembre 2023; d.l. 14 marzo 2025, n. 25, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 19 febbraio e 13 marzo 2025; d.l. 3 ottobre 2025, n. 146, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri del 4 settembre e 2 ottobre 2025; d.l. 31 dicembre 2025, n. 200, adottato con le deliberazioni nei Consigli dei ministri dell'11 dicembre e 29 dicembre 2025.

¹⁵ La distanza media, in totale, sempre escludendo il d.l. n. 686/1982, è di circa 7,63 giorni.

¹⁶ Decreti-legge nn. 370/1992, 81/1996, 147/2003, 162/2019, 183/2020 e 200/2025.

¹⁷ Decreti-legge nn. 646/1994, 189/1996, 180/1998, 202/2005, 221/2021, 61/2023.

¹⁸ Cfr. le critiche mosse ai decreti "milleproroghe" o di "proroga termini" quanto al difetto della "straordinarietà" del caso, v., per tutti, S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, 291-293; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 450 ss.



Peraltro, alcuni decreti si distinguono dagli altri per la particolare ampiezza del tempo intercorrente tra le due deliberazioni, che in alcuni casi si dilata ben oltre un intervallo – se consentito, a questo punto – *fisiologico* di rimeditazione¹⁹. Spesso, tali materie riguardano interventi di spesa e coordinamento normativo, ovvero sono relativi a questioni politicamente “scottanti”, che potrebbero aver indotto l’esecutivo a un ripensamento o a una ponderazione migliore in vista dell’avvio del procedimento di conversione²⁰.

Il ricorso del Governo a una seconda deliberazione incide evidentemente sulla dimensione cronologica della decretazione d’urgenza, la quale è strettamente intrecciata alla natura provvisoria dell’atto e alla straordinaria necessità ed urgenza dei presupposti che ne consentono l’adozione.

Come già anticipato, in realtà, il Governo già ricorre ad altri metodi con cui manipolare il tempo di adozione ed emanazione dell’atto²¹. Si sono sviluppate delle prassi parallele, infatti, attraverso le quali l’esecutivo, pur senza reiterare la deliberazione in Consiglio dei ministri, si riserva del tempo ulteriore e successivo all’approvazione collegiale per la determinazione e la correzione delle disposizioni da emanare.

Si tratta dei cc.dd. decreti approvati «salvo intese»²², in cui il Governo, nella sede del «post-Consiglio», affina la redazione normativa dei testi approvati e dà seguito in termini normativi alla volontà manifestata nel Consiglio di regolare determinate fattispecie; nonché della c.d. emanazione o pubblicazione differita²³, tale da generare un ritardo – talora anche consistente – nell’emanazione presidenziale, contribuendo alla formazione di uno iato temporale tra l’adozione governativa e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, con la conseguenza di postergare l’attribuzione di effetti normativi all’atto. Della legittimità di tali prassi, naturalmente, è più che lecito dubitare²⁴.

¹⁹ Si tratta, in particolare, dei decreti-legge nn. 686/1982 (di cui si è già detto), 276/1988 (a distanza di dieci giorni), 444/1993 (a distanza di otto giorni), 92/1997 (a distanza di venti giorni), 294/2001 (a distanza di tredici giorni), 147/2003 (a distanza di tredici giorni), 211/2005 (a distanza di nove giorni), 134/2009 (a distanza di nove giorni), 135/2009 (a distanza di nove giorni), 59/2012 (a distanza di undici giorni), 87/2012 (a distanza di undici giorni), 73/2014 (a distanza di trenta giorni), 185/2015 (a distanza di dieci giorni), 34/2019 (a distanza di diciannove giorni), 221/2021 (a distanza di nove giorni), 36/2022 (a distanza di otto giorni), 80/2022 (a distanza di otto giorni), 124/2023 (a distanza di undici giorni), 181/2023 (a distanza di otto giorni), 25/2025 (a distanza di ventitré giorni), 146/2025 (a distanza di ventotto giorni) e 200/2025 (a distanza di diciotto giorni).

²⁰ I decreti-legge citati riguardano, soprattutto negli ultimi anni, delle problematiche di complessa risoluzione: dai flussi migratori (d.l. n. 146/2025) al caro energia (d.l. n. 80/2022 e n. 181/2023), da crescita economica e coesione territoriale (d.l. n. 34/2019 e n. 124/2023) alla gestione del c.d. *Green Pass* (d.l. n. 221/2021).

²¹ Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019*, [cit.](#), 39.

²² Su questa prassi, e in generale sulle prassi interne al procedimento di approvazione dei decreti-legge, v. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2016, (e in particolare) 23 ss.; cfr. anche F. SCUTO, *Gli atti normativi equiparati alla legge*, [cit.](#), 185.

²³ Si v. ad es. A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della “immediata presentazione” del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal d.l. n. 98 del 2011)*, in [Rivista AIC](#), 3/2011.

²⁴ Cfr. P. CARNEVALE, *La decretazione d’urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2016, 4, che qualifica la prassi dell’approvazione «salvo intese» come chiaramente illegittima per violazione non solo del disposto dell’art. 2, comma 3, legge n. 400/1988, ma anche dell’art. 77, secondo comma, Cost., in quanto essa «evidentemente suppone una modificazione del testo decretizio a valle della sua approvazione ad opera di soggetti diversi dal Consiglio medesimo», in contrasto con la necessaria collegialità della deliberazione.

I decreti adottati con una doppia deliberazione, piuttosto che sostituire queste tendenze, si aggiungono e sovrappongono loro. Allo stesso tempo, infatti, tali decreti sono adottati anche «salvo intese», un'indicazione che viene talora fornita persino nel comunicato stampa del Consiglio²⁵, che reca l'enumerazione dei provvedimenti e delle materie trattati nel corso dello stesso.

A titolo di esempio, il d.l. n. 34/2019, che ha suscitato perplessità proprio per le modalità procedurali di adozione, è stato emanato una settimana dopo la "seconda deliberazione", cosicché, tra il primo passaggio consiliare e la sua efficacia erano ormai trascorsi ben ventisei giorni.

Esso, come si vede, assommava in sé le tre principali condotte distorsive del Governo nell'adozione dei provvedimenti d'urgenza: era stato adottato in due deliberazioni, peraltro "non consecutive" – ossia intervallate da altre riunioni del Consiglio in cui non era stato riesaminato; era stato approvato "salvo intese"; la sua emanazione è stata infine ritardata ulteriormente rispetto anche alla seconda riapprovazione. Non stupisce, quindi, che esso abbia attratto – a suo tempo – l'attenzione dei commentatori.

Quel decreto, tuttavia, dava adito a ulteriori perplessità. La scelta di una nuova deliberazione, infatti, era stata sollecitata, a quanto sembra, dalla stessa Presidenza della Repubblica, al fine di recuperare la formazione collegiale del testo del decreto-legge²⁶. Questa, infatti, finisce per disperdersi nelle pieghe delle rielaborazioni e riscritture degli uffici ministeriali e della Presidenza del Consiglio che sono compiute – oramai – di regola nella limatura post-consiliare dei provvedimenti normativi adottati.

Nel caso del decreto "crescita" le modifiche furono tali da costringere il Governo a indicare, nel comunicato che chiudeva il Consiglio dei ministri del 23 aprile 2019, che l'assise consiliare aveva «approvato, in seconda deliberazione» il testo, che era «stato integrato» con una serie di previsioni poi succintamente enumerate²⁷. Non si può non notare, peraltro, la singolare indicazione della "seconda deliberazione", che richiama inevitabilmente il

²⁵ L'indicazione, tuttavia, non è sempre presente. Spesso, anzi, nei comunicati è omessa l'indicazione della specifica clausola «salvo intese», che è ricostruita piuttosto dal punto di vista giornalistico. Si v., ad esempio, lo stesso caso del d.l. n. 34/2019, anch'esso adottato salvo intese all'esito del Consiglio n. 53, del 4 aprile 2019, il cui comunicato stampa (così come quello n. 56, del 23 aprile 2019) non reca la formula (cfr. anche M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019*, [cit.](#), 37). La stampa, però, ha offerto l'opposta ricostruzione, v. *DL crescita, il Cdm approva "salvo intese". Non c'è accordo sui rimborsi ai truffati delle banche, nuovo incontro martedì*, in *Il Fatto Quotidiano*, 4 aprile 2019.

²⁶ Anche qui, difettano delle chiare indicazioni in atti ufficiali degli organi costituzionali. La stampa giunge in soccorso: il 15 aprile 2019, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella avrebbe avuto un colloquio informale con l'allora Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, richiedendogli, quantomeno, una nuova deliberazione collegiale sul testo del decreto, mai giunto all'attenzione del Quirinale e ormai profondamente stravolto dalle modifiche *medio tempore* apportate. Cfr. *Il richiamo di Mattarella al governo sui decreti bloccati da troppo tempo*, di M. Galluzzo, *Corriere della Sera* del 16 aprile 2019.

²⁷ Sia consentito fornire due note ulteriori che rendono ancor meglio l'assoluta peculiarità della vicenda. In primo luogo, l'ordine del giorno del Consiglio (n. 56), che è fornito in anticipo sul sito del Governo, non indicava tra le materia quella dell'adozione del decreto (una «significativa circostanza», secondo M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019*, [cit.](#), 37). In aggiunta, a rimarcare la natura soprattutto enunciativa delle "prime" deliberazioni dei decreti-legge, un comunicato ufficiale del Presidente del Consiglio del 4 aprile precedente esprimeva «soddisfazione per l'approvazione, in Consiglio dei ministri, del "decreto crescita"». Sarebbero passati, poi, altri diciannove giorni e tre altri Consigli prima della effettiva e "definitiva" approvazione.



procedimento di approvazione delle leggi costituzionali, che nulla ha a che vedere con quello di approvazione dei decreti-legge, e che in alcun modo ne condivide le finalità.

Ma questo coacervo di criticità non è prerogativa esclusiva di quel decreto; anzi, queste modalità si sono ripetute in modo simile in vari provvedimenti che sono stati approvati negli ultimi anni. Ad una avvenuta seconda deliberazione, nei comunicati dei Consigli dei ministri – per quanto risulta – si fa riferimento per la prima volta con il decreto-legge n. 135/2009, laddove nel comunicato del Consiglio del 18 settembre è indicata l'approvazione di un «testo definitivo». Singolare è pure la vicenda del d.l. decreto-legge n. 59/2012, in quanto, nel comunicato del 30 aprile 2012, il Governo dà conto dell'approvazione «in via preliminare», mentre nel (non immediatamente) successivo dell'11 maggio 2012 viene esplicitamente riconosciuto che il decreto era «già approvato», ma che esso «necessita[va] di una modifica».

Il Governo, insomma, superata una fase di «timidezza» sull'eterodossia del proprio operato²⁸, ha finito anche per esporlo pubblicamente, tradendo l'imperscrutabilità degli *arcana imperii* di Palazzo Chigi²⁹, in virtù di ritardi talora macroscopici: sono infatti più frequenti le menzioni di modifiche, integrazioni, o di deliberazioni definitive³⁰.

Il procedimento di approvazione dei decreti-legge, quindi, sta subendo una progressiva dilatazione dei tempi e un ampliamento degli spazi di intervento, tale da «costringere» il Governo, in alcuni casi, a ri-deliberare un decreto tanto diverso da quello originario da non esservi più del tutto riconducibile.

Gli ultimi di questa genia di provvedimenti, il decreto «flussi» (n. 146 del 3 ottobre 2025) e il decreto «milleproroghe» (n. 200 del 31 dicembre 2025), sono esempi eloquenti delle distorsioni che si sono finora esposte.

Il d.l. n. 146/2025 è stato adottato per la prima volta nel Consiglio del 4 settembre 2025 (n. 140) – che, per quanto possa contare, era stato presieduto dal Vicepresidente anziano del Consiglio – di cui era al primo punto dell'ordine del giorno, era rimasto in un limbo prolungato per più settimane, incontrando delle resistenze quirinalizie su alcune disposizioni. Il decreto veniva portato di nuovo nel Consiglio del 2 ottobre successivo (n.

²⁸ Che pure si mantiene, vista l'assenza dell'indicazione della «seconda» deliberazione in molti dei comunicati anche più recenti (v. ad es. i dd.ll. nn. 162/2019, 150/2020, 183/2020, 103/2021, 121/2021, 152/2021).

²⁹ Si v. le parole di A. CATRICALÀ, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988. Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018*, Roma, 2020, 21, cit., «ciò che è scritto nel verbale è successo, ciò che non è scritto non è successo. E allora se in Consiglio dei ministri entra un certo disegno di legge che è circolato per i Ministeri e poi in Gazzetta Ufficiale leggiamo un altro testo, vuol dire che nel verbale del Consiglio dobbiamo trovare che qualcuno ha proposto una modifica e che questa modifica è stata approvata: non succede quasi mai. Un Sottosegretario molto attento deve dichiarare che il testo è stato approvato «salvo intese successive» ed è un modo di salvarsi, non tanto da un falso ideologico giuridicamente rilevante, quanto da un falso storico su qualcosa che non è successo».

Ugualmente, v. S. DONDI, *Meccanica e dinamiche dell'organo Governo. Una proposta ricostruttiva*, in *Quad. cost.*, 2/2024, 499, «la riservatezza, quindi, costituisce un requisito importante del CDM: ciò che può trapelare è ciò che è contenuto nel comunicato stampa del Consiglio».

³⁰ Come mostrano le vicende dei dd.ll. nn. 36/2022, 50/2022, 80/2022, 5/2023. A questi decreti, peraltro, vanno aggiunti altri ancor più recenti: quanto all'approvazione del d.l. n. 124/2023, nel comunicato del 18 settembre si fa menzione di «alcune modifiche e integrazioni al decreto-legge [...] già esaminato nella seduta del 7 settembre scorso»; per il d.l. n. 181/2023, il comunicato del 5 dicembre indica «specifiche modifiche e integrazioni».

143), senza alcuna indicazione nell'ordine del giorno, all'esito del quale, nel comunicato di rito, si indicava che esso era stato approvato «in via definitiva»³¹.

Il secondo decreto, invece, è stato adottato nella riunione dell'11 dicembre 2025 (n. 151) e poi nuovamente in quello del 29 dicembre successivo (n. 154), ancora senza alcuna indicazione nell'ordine del giorno e neanche, in questo caso, nel comunicato finale, con un ulteriore ritardo tra l'adozione finale e l'emanazione presidenziale.

3. La ricerca di possibili profili di illegittimità...

La reiterazione della deliberazione consiliare dei decreti-legge acquista, ormai, il valore di una prassi consolidata³², non potendosi parlare né solamente di una «regolarità»³³, né, probabilmente, di una consuetudine costituzionale, pur in presenza di una certa *diuturnitas*.

Se, a suo tempo, si era ritenuto che l'abuso decretizio sulla straordinarietà dei presupposti si fondasse ormai anche sull'*opinio iuris*, sulla scorta di una costante interpretazione della Costituzione³⁴, qui – forse – non sembra potersi ancora invocare la formazione di una norma consuetudinaria, benché gli organi costituzionali che partecipano al procedimento di adozione dei decreti-legge manifestino una convinzione di legittimità del loro operato. Resta sullo sfondo, però, il rischio che la prassi possa, presto o tardi, convertirsi in consuetudine, laddove tale condotta, ulteriormente prolungata nel tempo, possa assurgere a regola obbligatoria³⁵.

³¹ La ricostruzione dei fatti è offerta, ancora una volta, dalla stampa: il Quirinale, dopo le consuete interlocuzioni tra gli uffici giuridici, avrebbe fatto pervenire al Governo la richiesta di modifica di alcune disposizioni ritenute incongrue, talché l'esecutivo avrebbe acconsentito a questa correzione, al fine di evitare richiami successivi, riapprovando, "in via definitiva", il testo già licenziato quattro settimane prima. Cfr. *Il Colle impone la correzione al decreto flussi*, di C. Vecchio, in *La Repubblica* del 6 ottobre 2025; *Il governo costretto a correggere il decreto immigrazione dopo l'alt di Mattarella: rimandato in cdm e riapprovato*, di G. Salvini, P. Zanca, in *Il Fatto Quotidiano* del 6 ottobre 2025.

³² Dove per la definizione di prassi può richiamarsi quella di P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 49, «una dinamica comportamentale caratterizzata da una reiterazione di fatti(-atti) individui che, inquadrandovisi, la denotano. Suppone, pertanto, un soggetto cui imputare quella condotta e un dipanarsi della stessa attraverso una successione di atti espressivi che, in quanto concretamente esplicativi, ne sono però, prima ancora che il prodotto, fattore costitutivo».

³³ Non trattandosi, qui, di «un solo caso o più casi del tutto slegati», cit. G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 2, ma di una pratica invalsa nel tempo e che tutti gli organi costituzionali coinvolti sembrano ritenere legittima.

³⁴ Un processo formativo che si era verificato, secondo il giudizio di F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1994, 3236, con riferimento ai decreti-legge «ordinari», non motivati da reali e pertinenti esigenze come richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., al punto che (*ivi*, 3235) «accanto quindi ai classici decreti-legge straordinari, emanati per far fronte ai (rari) casi straordinari di necessità ed urgenza, si sono venuti affermando i decreti legge ordinari, cui ricorrono i governi come modo parallelo e più pressante di esercitare l'iniziativa legislativa [...], ma soprattutto [...] come ad un modo di legiferare direttamente».

³⁵ Si guarda, in particolare, alla condotta non solo del Governo, ma anche della Presidenza della Repubblica, che sembra ritenere *doverosa* una seconda deliberazione quando il testo da licenziare nell'atto di emanazione, trattenuto troppo a lungo dall'esecutivo e troppo a fondo modificato, sia ormai *aliud* dall'atto originario.



Ad ogni modo, però, le norme non scritte, le prassi e le regolarità trovano fertile spazio nell'esile regolamentazione costituzionale dell'*iter* di formazione dei decreti-legge.

Occorre interrogarsi, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e dei suoi canoni, se questa prassi sia *contra constitutionem*; se la condotta degli organi costituzionali, dunque, rispetti in effetti i principi costituzionali relativi alla decretazione d'urgenza, o se, invece, proprio per l'effetto della prassi reiterativa, se ne discosti. Vi sono alcune questioni, infatti, che sollevano dei consistenti dubbi di legittimità sulla condotta dell'esecutivo.

In primo luogo, com'è di tutta evidenza, si pone una eclatante contraddizione in termini, propriamente sul piano logico ancor prima che giuridico, con il presupposto legittimante della straordinarietà della necessità ed urgenza che fonda il potere normativo del Governo. Si tratta, infatti, di una evidente incompatibilità, almeno da un punto di vista atecnico, tra l'urgenza straordinaria e l'esigenza dell'esecutivo di limare i decreti, al punto da effettuare su di questi una seconda deliberazione.

In questo caso, vanno ripetute alcune considerazioni che sono state già svolte dalla dottrina, con specifico riferimento ai già menzionati fenomeni della decretazione "salvo intese" e della "pubblicazione differita". Il testo costituzionale, per quanto parco di indicazioni, non lascia dubbi sul fatto che sia imprescindibile l'improcrastinabilità del provvedere.

Sembra, quindi, quasi pleonastico dover motivare ulteriormente sul rischio di violazione dei presupposti di adozione. Un pericolo che, come ormai troppo a lungo ricordato, si materializza assai frequentemente, al punto che lo stesso esecutivo giunge alla disapplicazione esplicita del requisito della straordinarietà del caso³⁶. Il problema giuridico-costituzionale che la prassi pone è preceduto, però, in ordine logico e pregiudiziale, dall'esistenza di robuste barriere nel sindacato della Consulta sul decreto-legge. Su di queste, tuttavia, si tornerà oltre.

Occorre domandarsi, poi, se dal testo della Costituzione possa desumersi un obbligo, per il Governo, di procedere all'approvazione del decreto-legge in una sola deliberazione o se, nell'ampiezza delle maglie della disposizione, sia possibile individuare uno spazio per

³⁶ Si tratta della vicenda del c.d. decreto sicurezza (d.l. 11 aprile 2025, n. 48), che nelle premesse, ancor prima di indicare i casi straordinari di necessità ed urgenza, in ossequio alla *littera constitutionis* dell'art. 77, secondo comma, Cost., menziona la mera «necessità ed urgenza», così facendo scomparire quell'imprescindibile requisito ulteriore che il Costituente aveva previsto proprio per scongiurare l'appropriazione della potestà normativa in casi "ordinari" e sul quale la dottrina si è concentrata, rendendolo inscindibile dai due predicati che lo seguono (v., su tutti, la ricostruzione di secondo cui «la "straordinarietà" del caso non sembra avere una valenza autonoma rispetto ai presupposti della necessità ed urgenza», cosicché «non potrebbe sussistere un "caso straordinario", senza che esso fosse, innanzitutto "necessario ed urgente". Di modo che il "caso straordinario" deve essere considerato come una qualificazione rafforzativa della "necessità ed urgenza", nel senso di un particolare tipo o grado di intensità di esse». La straordinarietà, quindi, «viene pur sempre a riflettersi sui presupposti della necessità ed urgenza, qualificando un modo di essere di questi», cit. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, 1145). Su tale aspetto del decreto sicurezza, v. A. CARDONE, *Tra metodo e merito: la decretazione d'urgenza e il suo convitato di pietra*, in *Lettera AIC*, 4/2025; sul decreto sicurezza in generale e su tutte le (molte) questioni aperte relative alla sua (problematica) adozione, cfr., per tutti, la relazione dell'Ufficio del Massimario della Cassazione (rel. n. 33/2025, del 23 giugno 2025) e la dottrina *ivi* citata.

Sulla disapplicazione della straordinarietà nella prassi, v. M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2018, 3.

consentire all'esecutivo di procedere anche a più deliberazioni. L'art. 77, secondo comma, Cost., infatti, reca l'esplicita indicazione dell'«adozione» da parte del Governo, tacendo, come già detto, su altre specificità del procedimento.

Secondo una prima possibile lettura, per "adozione" potrebbe intendersi una approvazione necessariamente *uno actu*. Il testo dell'art. 77, letto assieme a quello dell'art. 72 Cost. sul procedimento legislativo, infatti, non dispone alcunché sulla fase di «esame» della proposta di decreto, potendosi desumere, a questo punto, la sovrapposizione meta-normativa tra la fase istruttoria e la fase di deliberazione decretizia. D'altro avviso, tuttavia, e proprio sulla base dell'assenza di previsioni specifiche, il silenzio della Costituzione potrebbe interpretarsi come una consapevole scelta del costituente di lasciare all'esecutivo la libertà nella determinazione dell'atto, considerando il principio per cui *ubi noluit, tacuit*.

Peraltro, il problema è aggravato da una ulteriore considerazione. Se il procedimento legislativo è regolato da norme costituzionali, legislative, regolamentari e persino consuetudinarie che sono conoscibili³⁷, quello di approvazione dei decreti non trova alcuna disciplina oltre le poche previsioni costituzionali³⁸. Né la legge sull'attività normativa del Governo (n. 400/1988, art. 15) dà indicazioni utili, né il regolamento interno del Consiglio dei ministri (adottato con d.P.C.m. 10 novembre 1993) forniscono delle linee di condotta³⁹.

Il procedimento di adozione dei decreti, dunque, è piuttosto un *non-procedimento*, una sequenza di atti non preordinati, e rimesso, per così dire, a una pura discrezionalità del Governo, libero di riassegnare l'esame dello schema di atto alle amministrazioni proponenti, ad articolazioni della Presidenza – su tutte, il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) – e allo scrutinio della Ragioneria generale dello Stato per gli effetti di finanza pubblica.

Nonostante le criticità scaturenti dall'assenza di norme sulla normazione, però, non va dimenticato che il decreto-legge, proprio come atto straordinariamente urgente e necessario sembra *ipso facto* sfuggente rispetto a tentativi di approntarne una rigida procedimentalizzazione.

La conclusione sulla unicità della deliberazione, quindi, non è affatto semplice da rassegnare, nella consapevolezza della sostenibilità di entrambe le interpretazioni sulla "adozione". Tuttavia, se nella disciplina della vita politica del Governo il silenzio costituzionale è compensato dall'esistenza del controllo del Parlamento, nella disciplina dell'attività normativa governativa – che avviene in deroga a un principio cardine e supremo dell'ordinamento, ossia l'attribuzione del potere legislativo alle Camere – forse è da privilegiare un'interpretazione più restrittiva delle funzioni normative governative e dell'*iter* di formazione dei decreti-legge, anche in virtù dello spirito compressivo che anima l'intero articolo 77.

³⁷ Garantita non solo dalla presenza di norme-procedimento in Costituzione e in alcune leggi (es., su tutti, la legge che disciplina la partecipazione dell'Italia all'UE, legge n. 234/2012), ma dai regolamenti parlamentari, deputati per riserva costituzionale alla disciplina dell'*iter legis*, nonché da pareri delle giunte interne e dalla ricognizione delle prassi parlamentari negli atti ufficiali.

³⁸ In generale, sulla profonda differenza tra diritto parlamentare e diritto governativo, si rimanda alle considerazioni di S. DONDI, *Meccanica e dinamiche dell'organo Governo*, cit., 487.

³⁹ Ai decreti-legge, d'altronde, non si applicano neppure le disposizioni sulla programmazione dell'attività normativa del Governo ex d.P.C.M. n. 169/2017, in quanto non programmabili per definizione. Cfr. S. DONDI, *Meccanica e dinamiche dell'organo Governo*, cit., 493.



A prescindere, tuttavia, dalla scelta di campo cui si può addivenire, vi sono ulteriori perplessità su di un lato politico, o ancor più giusfilosofico. La duplice deliberazione dei decreti è trincerata dietro il segreto dell'attività del Governo. Per quanto, infatti, la *scatola nera* dei Consigli possa trovare illuminazione con i comunicati, è sempre lo stesso Governo che sceglie cosa comunicare, nonché quando e in che termini farlo.

Più volte, all'interno di questi, si dà conto di avvenute modifiche o integrazioni dell'originario contenuto del decreto-legge emanando. Tuttavia, il procedimento di approvazione, oltretutto privo di disciplina, avviene in difetto di qualsiasi forma di pubblicità. Una scelta di segreto che appare, ad ogni modo, ben giustificata dall'esigenza di salvaguardia di valori costituzionali differenti posti a tutela di interessi dello Stato⁴⁰, ma che è allo *zenith* del principio di pubblicità dei lavori parlamentari (art. 64, secondo comma, e 72, terzo comma, Cost.) che contraddistingue, invece, l'*iter legis*.

L'esistenza di una modifica *in itinere* del contenuto del decreto-legge, non assistita dalle garanzie di pubblicità che invece avvolgono il successivo procedimento di conversione in legge del decreto, pregiudica, in quanto non conoscibile, il principio di trasparenza e pubblicità, che appare, invece, coesistente a metodi di produzione del diritto genuinamente democratici⁴¹.

Ancora, si pone un ulteriore problema, che è relativo al valore giuridico della "prima" deliberazione dell'atto. A seconda di come essa venga valutata, infatti, si aprono due strade. Nel caso lo si consideri in sé perfetto, il Governo, tenendo per sé il decreto e ri-deliberandolo, violerebbe il dovere di trasmissione del decreto-legge approvato al Presidente della Repubblica; qualora, invece, questo fosse privo di ogni valore, esso si attiverebbe solamente con la seconda deliberazione.

In realtà, però, appare difficile sostenere – a prescindere dal valore dell'atto *prima* dell'emanazione⁴² – che il decreto-legge in "prima" deliberazione sia privo di ogni sostanza giuridica. La stessa indicazione nel preambolo dell'atto dà modo di intravedere una sua iniziale (piena) formazione, così come ciò si può desumere anche dall'indicazione che se ne fa nei relativi comunicati. La "prima" deliberazione, inoltre, sarebbe del tutto *inutiliter data*.

Indubbiamente, in questa prospettiva il tema si lega a doppio filo con la prassi della pubblicazione differita. La doppia deliberazione può sì essere interpretata come un tentativo di salvaguardare l'emanazione da un eccessivo ritardo rispetto alla "prima" deliberazione, ma pregiudica l'immediata trasmissione; la pubblicazione differita, invece, non crea problemi sulla ripetizione della deliberazione, ma incide sull'immediatezza della comunicazione del decreto-legge, in virtù dei ritardi che comunque si generano *medio tempore*. Ciò che viene pregiudicato, in entrambi i casi, è l'urgenza straordinaria del provvedere, fondamento

⁴⁰ Come scriveva P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, 1/1987, 29, cit., «l'apparato della democrazia ha per regola la trasparenza, ed il segreto costituisce una eccezione. I diritti costituzionalmente garantiti al soggetto privato [...] hanno per regola la *privacy*, e per eccezione la pubblicità». Sull'importanza della segretezza nel potere politico, v. R. BIFULCO, *Segreto e potere politico*, in *Enc. Dir., Potere e costituzione*, app. V, Milano, 2023, 1105 ss.

⁴¹ Per tutti, cfr. N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, ora in *Il futuro della democrazia*, Torino 2014, 82 e *passim*, il quale evidenzia come tutte le decisioni e gli atti del governo debbano essere noti al popolo, quale sovrano, e che tale caratteristica di pubblicità sia uno dei cardini dei regimi democratici.

⁴² E le relative tesi contrapposte, v. M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n 34/2019*, *cit.*, 40 ss. e la ricostruzione delle diverse posizioni.

essenziale della decretazione d'urgenza. Si tratta, quindi, di una serie di aspetti problematici che rendono piuttosto controversa la prassi in esame.

4. ...alla prova delle maglie del sindacato di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale si muove da sempre con grande prudenza nel giudizio di legittimità degli atti governativi, tanto che solo nel 2007 si è giunti ad una sentenza di accoglimento per la violazione dell'art. 77 Cost. fondata sulla carenza dei presupposti⁴³. Nonostante la presenza del sintagma «casi straordinari di necessità e d'urgenza», che avrebbe dovuto rendere il ricorso ai decreti-legge una «evenienza eccezionale»⁴⁴ – come Tosato disse in Assemblea costituente – la decretazione governativa ha dato luogo ad abusi notevoli e prolungati che riguardano proprio il difetto delle precondizioni di legittimità.

La Corte costituzionale, quindi, proprio per far ordine nelle prassi abusive dell'esecutivo, attraverso un progressivo avvicinamento – iniziato, sostanzialmente, a far data dalla [sentenza n. 29 del 1995](#) – ha affermato la competenza al sindacato sui decreti-legge, facendola poi valere con l'accoglimento di censure basate sulla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. La [sentenza n. 171 del 2007](#)⁴⁵, in particolare, ha ammesso la possibilità di dichiarare illegittima una norma di un decreto-legge per la carenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. Quella pronuncia, però, piuttosto che inaugurare un nuovo corso, ha avuto poco seguito⁴⁶. Solo di recente, dopo più di sedici anni dalla [sentenza n. 128 del 2008](#)⁴⁷, la Consulta, con la [sentenza n. 146 del 2024](#)⁴⁸, ha avuto

⁴³ Essendo la loro sussistenza una tassativa condizione di legittimità dei medesimi decreti-legge, cfr. G. F. CIAURRO, (voce) *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988, 9.

⁴⁴ Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 388.

⁴⁵ Su cui si rimanda, per le osservazioni a loro tempo formulate, a A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.*, 2007, 3599 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 2675 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), del 4 giugno 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in [Rivista AIC](#), 6/06/2007.

⁴⁶ Come fatto notare da 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](#), 2/2020, 1 ss., che ritiene tali aspettative tradite sia per la mancanza di una partecipazione del giudiziario alla censura di decreti-legge discutibili nei presupposti, sia per la particolare complessità di motivazione sulla "evidente" mancanza. Lo scrutinio si è quindi fissato sul vizio di eterogeneità della legge di conversione, pur se, in realtà, il suo processo motivazionale non è poi così dissimile da quello sul difetto dei presupposti.

⁴⁷ Per i commenti alla quale si rinvia almeno a P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte Costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *Quad. cost.*, 1/2008, 1 ss.; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2008, 133 ss.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giur. it.*, 2008, 2670 ss.

⁴⁸ Su cui v. A. CELOTTO, *La Camicia di Nesso, Mortati e l'abuso del decreto-legge*, cit.; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge ritorna al centro del sindacato di costituzionalità nella sent. n. 146/2024*, in *Quad. cost.*, 4/2024, 901 ss., e



modo di dichiarare nuovamente l'illegittimità di una norma contenuta in un decreto-legge per il vizio di carenza dei presupposti, confermando gli approdi giurisprudenziali cui era già sostanzialmente giunta.

Il sindacato sul difetto dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza lambisce l'ambito delle valutazioni di merito del Governo sull'opportunità politica e sull'improcrastinabilità, nonché sulla natura imprevedibile dell'intervento normativo⁴⁹. Spetta al Governo, infatti, il compimento delle valutazioni preliminari, che sono finalizzate alla constatazione dell'esistenza di una seria esigenza di regolamentazione normativa rispetto alla situazione di fatto, dell'accertamento dell'impossibilità di ricorrere ai normali strumenti di produzione normativa e, infine, volte alla determinazione dell'utilizzo dell'atto derogatorio delle competenze precostituite⁵⁰.

La [sentenza n. 171 del 2007](#) ha elaborato una via di compromesso, escludendo lo scrutinio sul merito – in conformità all'art. 28, legge n. 87/1953 – e scongiurando la persistenza di coni d'ombra nell'ordinamento, con la salvaguardia, al contempo, sia della discrezionalità politica del Governo, sia del principio di legittimità costituzionale. La Corte, quindi, ha auto-limitato il proprio sindacato, restringendolo ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti⁵¹, da valutare non in base ad elementi soggettivi, ma in forza di un «test di scrutinio»⁵², fondato su elementi estrinseci dell'atto.

Tale test di scrutinio si impenna sulla disomogeneità della norma censurata rispetto all'interezza del decreto-legge in cui è contenuta: la valutazione si compie in base all'intitolazione, all'epigrafe, al preambolo, alla relazione al disegno di legge di conversione, ai lavori preparatori e, in generale, al complesso delle disposizioni, così da dimostrarne l'eterogeneità, quale figura sintomatica del difetto dei presupposti⁵³.

Quest'ultimo, però, rileva solo se e in quanto «evidente» o «manifesto»; di conseguenza, l'area di operatività del giudizio costituzionale si è ristretta e il controllo della Corte ha finito per essere «abbastanza leggero»⁵⁴.

ID., *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, in [Nomos](#), 3/2024; F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in [federalismi.it](#), 22/2024, 75 ss.

⁴⁹ Così già F. PIERANDREI, (voce) *Corte costituzionale*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, 901. V. anche A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 407, che qualifica come «larghissima» la discrezionalità politica del Governo.

⁵⁰ A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 401.

⁵¹ Già M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, cit., 1463, riteneva irrinunciabile uno scrutinio limitato ai casi di evidente abuso.

⁵² Cfr. D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge*, [cit.](#), 2 ss. La forma di questo rigoroso scrutinio, limitato ai soli casi di errore o arbitrio manifesto, vista la particolare difficoltà di valutare in sede giurisdizionale i presupposti di fatto, e ristretto alle sole violazioni «macroscopiche», era stato immaginato già da A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 422-428. Il controllo si sarebbe dovuto impostare secondo una valutazione della sintomaticità dell'abuso, sulle forme dell'eccesso di potere – legislativo – del Governo. Questa si sarebbe giudicata, poi, in relazione proprio al preambolo, al contesto normativo e alla relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione, che avrebbero potuto fare emergere la motivazione dell'atto, non richiesta e non esplicitata.

⁵³ V. M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, [cit.](#), 14.

⁵⁴ Così, M. CECILI, [La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale](#), in questa *Rivista*, [Studi 2024/III](#), 1223.

La carenza dei presupposti del decreto-legge, che si trasmette come vizio *in procedendo* alla legge di conversione, è da considerare un vizio formale della norma⁵⁵.

La [sentenza n. 146 del 2024](#) ha fatto nuova applicazione dei criteri e dei canoni della giurisprudenza costituzionale sul difetto di straordinaria necessità ed urgenza, dando stabilità alle scelte compiute in precedenza dalla Corte. Lo scrutinio, infatti, è stato condotto valutando l'omogeneità della norma censurata, vista la necessità di «applicare un criterio logico-giuridico che [...] esoneri dall'esperire un difficile sindacato sulle valutazioni politiche di necessità ed urgenza»⁵⁶.

Tuttavia, la decisione del 2024 non sembra aver sfruttato ogni potenzialità del controllo sui presupposti del decreto-legge; non ha proceduto, per così dire, ad un controllo «diretto»⁵⁷. La [sentenza n. 10 del 2015](#) (e poi, almeno, la [n. 170 del 2017](#)) menzionava esplicitamente una possibile figura di vizio del decreto-legge, per «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» della sussistenza dei presupposti⁵⁸.

La Corte, con la [sentenza n. 146 del 2024](#), ha evidentemente preferito non fare applicazione di questo criterio, nonostante la natura della *quaestio iuris*, forse, avrebbe consentito un giudizio (anche) diretto. In quest'ultimo caso di accoglimento, pertanto, il Giudice delle leggi ha fondato le sue valutazioni solo sugli indici sintomatici interpretati in via relazionale, desumendo il difetto di straordinaria necessità ed urgenza dal difetto di omogeneità, piuttosto che valutarne la carenza in termini assoluti.

Debitamente svolta questa necessaria premessa, occorre verificare se e come sia possibile, eventualmente, censurare il vizio di evidente mancanza dei presupposti in caso di doppia deliberazione dell'atto, non dimenticando, comunque, che il vero *punctum dolens* dell'abuso della decretazione d'urgenza sta proprio nell'adozione degli atti in carenza di straordinaria necessità ed urgenza⁵⁹.

La prassi della seconda approvazione del Consiglio dei ministri, come si è visto, fonda dei dubbi consistenti sulla sua legittimità costituzionale. Questa considerazione, però, non è sufficiente: occorre verificare se la si possa giudicare contraria alla Costituzione secondo i canoni – testé esaminati – della giurisprudenza della Consulta.

Innanzitutto, le decisioni sul decreto-legge dimostrano che il preambolo dell'atto costituisce valido indice di valutazione nel giudizio di costituzionalità, e che esso – quale

⁵⁵ V. già F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano 1970, 153 ss.; *contra*, a suo tempo, M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, cit., 1439 e 1450.

⁵⁶ Cit. C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge*, cit., 5.

⁵⁷ Cit. M. CECILI, *La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, cit., 1225.

⁵⁸ V. la [sent. n. 10 del 2015](#), cons. dir. §5., cit. «tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di "evidente mancanza" dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione" (*ex plurimis*, sentenze [n. 22 del 2012](#), [n. 93 del 2011](#), [n. 355](#) e [n. 83](#) del 2010; [n. 128 del 2008](#); [n. 171 del 2007](#))».

⁵⁹ «È nel ricorso abusivo a tale atto che sta la prima e principale violazione dell'art. 77 Cost.; [...] è dal vizio – per così dire – originario dell'uso del decreto-legge anche in assenza di casi straordinari di necessità e urgenza che derivano, "a cascata", le ulteriori e diverse violazioni dell'art. 77 Cost.; è il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti, dunque, che dovrebbe (deve) essere maggiormente aggredito dai "giudici comuni"», cit. D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge*, cit., 6.



elemento estrinseco – può esser posto a fondamento dello scrutinio sui presupposti. Tale circostanza, quindi, può ripetersi anche nel giudizio sulla legittimità della doppia deliberazione.

In secondo luogo, l'avvenuta doppia deliberazione potrebbe configurare un vizio di forma del decreto-legge solamente qualora il secondo passaggio in Consiglio dei ministri determini una macroscopica mancanza della straordinaria necessità e urgenza del caso. La giurisprudenza della Corte, infatti, restringe le violazioni dell'art. 77 Cost. – *sub specie* dei presupposti – alla sola evidente mancanza di questi.

Certo, la stessa esistenza di una seconda deliberazione sembra contraddire, *in nuce*, la "straordinarietà" dell'urgenza richiesta, in quanto una situazione imprevedibile e meritevole di un immediato intervento sembra incompatibile con una riponderazione delle scelte dell'esecutivo. Il solo difetto dell'urgenza, infatti, è sufficiente a far venir meno le premesse del decreto, considerando che necessità e urgenza, quale endiadi inscindibile, non possono non sussistere entrambe⁶⁰.

D'altro lato, però, la ricostruzione giurisprudenziale della norma costituzionale vuole evitare proprio delle letture eccessivamente rigorose del precetto, nonché un'invasione delle scelte politiche dell'esecutivo (che, nel decreto-legge, le assume «sotto la sua responsabilità»). Sembra, pertanto, che la scelta di limitare i profili di invalidità ai soli casi di evidente mancanza possa trovare applicazione anche in riferimento a questa prassi.

Visto quanto emerge dall'analisi della prassi, compiuta in precedenza, appare chiaro che il tempo che occorre al Governo per una seconda deliberazione non dia sempre luogo ad una "evidente" mancanza dei presupposti. L'intervallo tra la prima e la seconda approvazione consiliare, specie negli ultimi due decenni, pur essendosi dilatato, non è sempre in grado di attivare – perlomeno a giudicare dalla media – una manifesta carenza.

Resta, dunque, il problema di individuare in quali casi una doppia deliberazione integri un caso di evidente mancanza. Sembra poco corretto ricorrere a figure soggettive, che mal si legano con il sindacato costituzionale; al contempo, il test di scrutinio predisposto per l'omogeneità non sembra attagliarsi appieno alla natura della questione.

È possibile, però, valorizzare gli *obiter dicta* della Corte costituzionale sulla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» della sussistenza dei presupposti. Si potrebbe, quindi, ritenere che in alcuni casi l'evidente mancanza dei presupposti sia legata alla stessa particolare distanza tra le due deliberazioni, tale da privare il decreto della sua straordinaria necessità ed urgenza.

In questa prospettiva, del tutto singolare, il decreto-legge sarebbe esposto a un difetto *sopravvenuto* di straordinaria necessità ed urgenza, causato dalla stessa ri-approvazione e dal decorso del tempo.

D'altronde, il decreto può essere (straordinariamente) urgente solo una volta: o al momento della prima deliberazione, o della seconda deliberazione.

⁶⁰ Necessità e urgenza, considerate singolarmente, non legittimano l'adozione dei decreti-legge. La necessità non urgente, d'altronde, è richiesta da qualsiasi intervento legislativo; una mera urgenza, invece, giustifica le procedure abbreviate ex art. 72, quarto comma, Cost. I due elementi, dunque, devono ricorrere contemporaneamente, cosicché «l'urgenza qualifica la necessità, rendendola improrogabile», cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., 395-398.

Già nella prassi dell’emanazione differita, la straordinarietà del caso appare diluita⁶¹; ancor più grave sembra il pregiudizio arrecato dalla duplicità della deliberazione, tanto da poter parlare di una «manifesta carenza dei presupposti di necessità e urgenza»⁶². Questa, quindi, si potrebbe valutare, sulla stregua della (dis)omogeneità della norma intrusa e priva dei requisiti costituzionali, sulla base di dati estrinseci: innanzitutto, quindi, del preambolo, che fornisce le date delle due deliberazioni, cercando di immaginare una soglia per stabilire il tempo minimo che occorre per configurare il vizio.

Individuare il *dies ad quem* della perdita sopravvenuta di straordinaria urgenza e necessità appare, però, come un tentativo labirintico che non può che generare esiti discutibili. Ecco, quindi, che potrebbero soccorrere degli elementi ulteriori, interpretabili come indici del difetto di urgenza “straordinaria”: per esempio, che vi siano state o meno delle ulteriori riunioni del Consiglio tra quelle in cui è stato deliberato il decreto impugnato; ancora, che il decreto fosse stato nuovamente inserito nell’ordine del giorno del Consiglio.

Si tratta di dati che tentano di ancorare la valutazione dell’illegittimità a elementi oggettivi, anziché abbandonarla all’arbitrarietà di valutazioni eminentemente soggettive. A partire da questi, dunque, potrà essere possibile individuare anche un parametro cronologico più preciso, non necessariamente rigido ma possibilmente tendenziale, con il quale valutare se un decreto ha perduto i suoi requisiti iniziali.

A titolo di esempio, pertanto, il decreto “flussi” del 2025, di cui si è scritto in principio, sembra difettare dei legittimi presupposti di adozione. Non solo esso presenta un amplissimo divario di tempo tra prima e seconda adozione – 4 settembre e 2 ottobre 2025 –, oltretutto rispetto alla definitiva emanazione (3 ottobre 2025), ma vi sono anche stati più Consigli dei ministri *medio tempore* – ben due, i nn. 141 e 142 del Governo Meloni (tenutisi nei giorni 11 e 18 settembre 2025)⁶³. Sorge, quindi, un’ultima, problematica, questione giuridica. Se il sintomo della disomogeneità della norma rispetto al decreto-legge determina un vizio specifico della disposizione, che non si estende *ipso facto* all’intero atto, il sintomo della doppia deliberazione – che, spesso, come visto, si assomma anche all’emanazione differita – determina un vizio dell’atto, che, come tale, invalida l’intero *corpus* normativo contenuto nel decreto. Non essendo possibile, infatti, conoscere quali norme sono state inserite o modificate nella seconda deliberazione, non è possibile circoscrivere la carenza dei presupposti a specifiche parti dell’atto: la sola reiterazione del passaggio consiliare determinerebbe l’insorgenza del vizio, che finisce per trasmettersi a tutte le norme contenute nel decreto.

5. Qualche riflessione conclusiva: prospettive e auspici

La doppia deliberazione, adoperando una prospettiva squisitamente formalista, appare come una prassi di dubbia legittimità costituzionale, ma alla luce delle coordinate della

⁶¹ Come sottolineato da A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa*, [cit.](#), 62.

⁶² Secondo M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n 34/2019*, [cit.](#), 41.

⁶³ Analoghe considerazioni si possono svolgere, *similiter*, per il decreto “milleproroghe 2026”: una considerevole distanza di diciotto giorni tra prima (11 dicembre) e seconda (29 dicembre) deliberazione, ben due riunioni del Consiglio *medio tempore* (nn. 152 e 153 del governo Meloni, del 22 e 23 dicembre 2025), e un ulteriore ritardo maturato tra l’adozione definitiva (29 dicembre) e l’emanazione presidenziale (31 dicembre).



giurisprudenza costituzionale, non sembra che possa determinare sempre l'illegittimità degli atti così adottati.

Considerando la proverbiale prudenza del Giudice delle leggi a non entrare nei gangli nodali della forma di governo, non stupirebbe che, innanzi a simile profilo di invalidità, la Corte costituzionale possa irrobustire il proprio *self-restraint*. Portare alle sue estreme conseguenze il riconoscimento del vizio dei presupposti, sulla base di questo elemento sintomatico, causerebbe la caducazione di interi decreti, dando luogo a uno scontro con l'esecutivo senza precedenti nella storia repubblicana.

Senonché, innanzi a vizi gravi del procedimento di adozione dei decreti-legge, quale sembra essere anche la «doppia deliberazione», in specie quando a intervalli particolarmente lunghi, occorrerebbe che la Corte, giudice dei poteri e della forma di governo⁶⁴ – come dimostrato proprio nella recente [sentenza n. 146 del 2024](#) – rammenti il suo ruolo nel garantire ordine costituzionale.

Si tratta, infatti, di evitare dei pericolosi scivolamenti nella condotta di più organi costituzionali, che condizionano il buon funzionamento complessivo del sistema: dalla voracità dell'esecutivo nella gestione del processo normativo, passando per l'inerzia parlamentare, si giunge alla peculiare, se non eccentrica, condotta della stessa Presidenza della Repubblica.

Ammessa la veridicità delle ricostruzioni che attribuiscono un impulso al Quirinale nel sollecitare la ri-deliberazione dei decreti, a salvaguardia della competenza consiliare, si assisterebbe ad una singolare prassi, in cui proprio un organo di garanzia darebbe adito a condotte, se non consuetudini, costituzionalmente discutibili⁶⁵. Nonostante, in effetti, la seconda deliberazione possa “sanare” il difetto di collegialità generato dalle prassi post-consiliari, essa rischia, nella maggior parte dei casi, di provocare all'opposto il sopravvenuto difetto dei presupposti del decreto-legge.

In ogni caso, la «doppia deliberazione» è censurabile anche da un punto di vista politico. Il Governo, che recita un ruolo primario nella formazione dell'agenda mediatica, si limita spesso ad annunciare le misure nei comunicati, anziché congedarle immediatamente in un testo ufficiale dotato di efficacia. Il presupposto del decreto-legge, quindi, transita *de facto* dalla straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla straordinaria necessità ed urgenza di “comunicare”.

Ciò pone, a cascata, anche un problema di certezza del diritto: i comunicati, pur senza avere diretta efficacia giuridica, hanno comunque una loro effettività politica nel guidare i comportamenti e le aspettative dei consociati nelle more dell'emanazione del decreto, orientando la condotta presente e futura anche in assenza di norme valide ed efficaci nell'ordinamento⁶⁶.

Pertanto, l'ovvio auspicio è che questa prassi si possa al più presto esaurire, o per un autonomo “ravvedimento” del Governo o – come fu negli anni Novanta per la reiterazione

⁶⁴ Cfr. F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, [cit.](#), *passim*.

⁶⁵ Su tutti, almeno, S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 a oggi*, Milano, 1992.

⁶⁶ M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n 34/2019*, [cit.](#), 42.

dei decreti-legge – grazie alla magistratura di persuasione della Consulta, esercitata anche a mezzo di forti richiami all'esecutivo⁶⁷.

Rimane, fino ad allora, la constatazione che l'esecutivo sperimenti sempre nuovi modi di assottigliare le maglie dei limiti alla decretazione d'urgenza previsti dalla Costituzione. L'abuso del decreto-legge, più che incontrare una diga, si nasconde nelle pieghe della normazione come un fiume carsico e riemerge periodicamente in forme inedite.

In questo nuovo corso, quindi, il Governo, ritorna due volte su ciò che dovrebbe deliberare, di regola, una sola. Sembra di assistere all'inveramento dell'antico proverbio tedesco secondo cui «*einmal ist keinmal*»: «quello che avviene soltanto una volta è come se non fosse mai avvenuto»⁶⁸.

⁶⁷ Sperando, quindi, che non si debba necessariamente giungere all'*extrema ratio* dell'intervento della Consulta in accoglimento di censure fondate su questo profilo di illegittimità, come fu invece con la sentenza n. 360 del 1996.

⁶⁸ Cit. in M. KUNDERA, *L'insostenibile leggerezza dell'essere*, Milano, 1984, 16.