

AUTORE: Cristina Bertolino  
Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Torino

## ULTERIORI CONSIDERAZIONI IN TEMA DI CONVERSIONE DEL DECRETO LEGGE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La necessaria omogeneità di contenuto della legge di conversione. – 3. Atipicità della legge di conversione rispetto alle leggi ordinarie. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

Le problematiche e gli interrogativi relativi alla decretazione d'urgenza sono stati da sempre al centro del dibattito della dottrina e della 'inquietudine' politica delle istituzioni del nostro ordinamento repubblicano; ma negli ultimi anni, grazie a decisioni della Corte costituzionale che hanno innovato profondamente il quadro di concreta applicazione della disposizione di cui all'art. 77 della Costituzione, il tema della legge di conversione del decreto legge ha suscitato un rinnovato e specifico interesse. Le più recenti pronunce della Consulta impongono di proseguire e di approfondire il dibattito<sup>1</sup> su questa fonte di produzione normativa, sulla sua qualificazione giuridica, sul relativo procedimento e, soprattutto, sui suoi contenuti: le sue sentenze, la n. 171 del 23 maggio 2007 e la n. 128 del 30 aprile 2008<sup>2</sup>, hanno infatti introdotto nuovi profili di

<sup>1</sup> Cfr., tra i molti, L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, 558 ss.; ID., *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Ed., Bologna, 1979, 69 ss.; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. XI, 847 ss.; F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. e Soc.*, 1973, n. 2, 351 ss.; V. LIPPOLIS, *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 1982, n. 1, 227 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985, 297 ss.; G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. Giur.*, Ist. Poligr. dello Stato, Roma, 1988, vol. X, 10 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1988, vol. I, 179 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989; F. SORRENTINO – G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1994, vol. IX, 123 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, 1999, 141 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, 83 ss.; A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. II, 1520 ss.; G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, in S. CASSESE (dir. da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. III, 1748 ss.

<sup>2</sup> Entrambe le sentenze sono state ampiamente commentate dalla dottrina. Quanto alla sent. 171/2007 si vedano, tra i molti, S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*, 17/2007, 1 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, 267 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giust. amm.*, 3/2007, 513 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 831 ss.; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (Nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)*, in *federalismi.it*, 12/2007, 1 ss.; L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, in *Amministrazione in cammino*; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 1/2007, 4 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.*, 2007, 1986 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 Quaderni costituzionali*; F. SORRENTINO, *Ancora tra i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda*, in *Giur. cost.*, 2007, 1676 ss.

Per la sent. 128/2008, cfr., tra gli altri, D. BALDAZZI, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in *forum Quaderni costituzionali*; 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*, ivi; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in *Giust. amm.*, 2/2008, 167 ss.; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti*:

riflessione e 'aggiunto' elementi alla dichiarata impossibilità della legge di conversione di sanare il vizio di "evidente mancanza" nel decreto legge dei requisiti di "straordinaria necessità ed urgenza" di cui all'art. 77 Cost.

La Corte è anzitutto intervenuta sull'uso distorto del decreto legge in quanto tale, avendone dichiarato la illegittimità costituzionale per la evidente mancanza dei necessari presupposti pur in presenza della relativa legge di conversione<sup>3</sup> cui ha di fatto imputato un *error in procedendo*. Essa ha autorevolmente precisato come le proprie decisioni si siano rese necessarie per non "alterare in concreto il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie", con l'evidente preoccupazione, che merita di essere approfondita in queste pagine, di salvaguardare l'assetto delle fonti normative ed i valori cui esso è preposto. Al riguardo, è degno di ulteriore approfondimento soprattutto il contenuto della recentissima sentenza n. 22 del 2012, già motivatamente oggetto di significativi commenti da parte della dottrina<sup>4</sup>.

La Corte si pronuncia infatti, per la prima volta e in maniera assai chiara, sulla necessaria omogeneità di contenuto della legge di conversione, tanto da potersene trarre – così pare di potersi affermare – puntuali e nuovi argomenti sulla sua qualificazione giuridica.

Il giudizio della Corte concerneva nel caso – come è noto – la materia della protezione civile; più in particolare, si trattava dei ricorsi promossi dalle Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana nei confronti dell'art. 2, co. 2 *quater* del d.l. 225/2010, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1 della l. 10/2011, nella parte in cui introduceva due commi (5 *quater* e 5 *quinquies*) all'art. 5 della l. 225/1992 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Oggetto del giudizio erano, così, due disposizioni introdotte nel decreto legge c.d. mille-proroghe del 2010 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione, che non erano parte integrante del suo testo originario.

Nello specifico, il comma 5 *quater* prevedeva che a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza "il Presidente della Regione interessata dagli eventi calamitosi, qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, sia autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita".

Il successivo comma 5 *quinquies* specificava poi che "qualora le misure adottate ai sensi del comma 5 *quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5 *quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile".

L'intervento finanziario dello Stato di cui al comma 5 *quinquies* era quindi condizionato o dalla insufficienza delle risorse regionali nonostante l'attivazione di appositi aumenti fiscali della Regione, oppure dal

---

qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. RUGGERI, "Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), ivi.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 6 della sent. n. 171 del 2007 e considerato in diritto n. 8.1 della sent. n. 128 del 2008.

<sup>4</sup> Cfr. R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *federalismi.it*, 5/2012, 1 ss.; C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012, in forum dei Quaderni costituzionali*, 1 ss. (5 marzo 2012); M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 1 ss.; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quad. cost.*, 2/2012, 395 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, ivi, 398 ss.; D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, ivi, 401 ss.; da ultimo, M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1 ss.

riconoscimento, da parte del Governo, della rilevanza nazionale dell'emergenza. Le ricorrenti lamentavano pertanto che le disposizioni introdotte con la legge di conversione erano particolarmente lesive della sfera di competenza regionale.

In questa sede, nel tralasciare le questioni attinenti alle violazioni evidenti dei principi di solidarietà (art. 2 Cost.) e di eguaglianza (art. 3 Cost.), nonché dell'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.) e di quella statutaria (art. 121 e 123 Cost.)<sup>5</sup>, s'intende specialmente sottolineare e argomentare, con qualche ulteriore considerazione rispetto a quelle già apparse nei primi citati commenti alla sentenza, la violazione da parte della legge di conversione dell'art. 77 Cost.

Le disposizioni con essa introdotte risultavano infatti del tutto *estrane* al contenuto del decreto legge convertito, il quale disciplinava essenzialmente, in quanto "mille-proroghe" e come riportato nel titolo stesso, la "proroga di termini previsti in disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie". La previsione della introduzione di una nuova disciplina delle fonti di finanziamento delle attività della Protezione civile era dunque, all'evidenza, totalmente assente dal testo del decreto legge.

In quanto volte a regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile, "*non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma, in via generale e ordinamentale, per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi*", esse introducevano inoltre nella legge di conversione "*una normativa 'a regime', del tutto slegata da contingenze particolari*"<sup>6</sup>.

La Corte costituzionale ha accolto i ricorsi delle Regioni e ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 77 Cost., l'introduzione di tale normativa nella legge di conversione, escludendo – qui sta il punto che merita qualche ulteriore approfondimento – la "*possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario*".

In questa prospettiva, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, il presente saggio intende arricchire il dibattito dottrinario con ulteriori considerazioni sulla natura di tale fonte normativa, sul rapporto che intercorre tra decreto legge e legge di conversione e, in particolare, sull'atipicità, procedurale e di contenuto, di quest'ultima rispetto alla ordinaria funzione legislativa del Parlamento.

Tale analisi implica inoltre una riflessione sui rapporti esistenti tra Governo e Parlamento e sul ruolo di quest'ultimo rispetto alla decretazione d'urgenza. Più in generale, prospetta l'esigenza di una più sicura presa di posizione da parte delle istituzioni del nostro ordinamento volta a preservare l'attuale assetto costituzionale delle fonti normative.

## **2. La necessaria omogeneità della legge di conversione**

La pronuncia della Corte costituzionale consente anzitutto di tornare sul problema della necessaria omogeneità del decreto legge e, più specialmente, della legge stessa di conversione.

La continua e persistente violazione dell'art. 15, III co., della L. 400/1988, il quale, per vanificare un eccessivo abuso di decreti legge eterogenei, dispone che il loro contenuto sia "specifico, omogeneo e corrispondente al titolo", ha reso ormai persuasi, dottrina e giurisprudenza, che l'omogeneità di un provvedimento normativo sia purtroppo "un requisito difficile, se non impossibile, da definire *a priori*"<sup>7</sup>. La stessa Corte costituzionale ha tenuto a ribadire da ultimo<sup>8</sup> come la intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto legge sia deducibile non solo dal punto di vista oggettivo e materiale, ma anche da quello funzionale e finalistico. Il provvedimento d'urgenza può invero riguardare o "*una pluralità di norme*

<sup>5</sup> Questioni che, per molti dei profili qui solo accennati, sono state già approfondite dalla dottrina che ha commentato questa sentenza. Si veda, in particolare, *supra* nt. 4.

<sup>6</sup> Così Corte costituzionale, considerato in diritto n. 3.2 della sent. n. 22 del 2012.

<sup>7</sup> Per tutti, più di recente, vd. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Rassegna Astrid*, n. 153 (4/2012) del 23/02/2012, 1.

<sup>8</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 3.3 della sent. n. 22 del 2012.

*accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate*”, oppure anche “*situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all’unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare*”.

L’indagine sulle finalità perseguite dal provvedimento normativo d’urgenza “sconfina” tuttavia nell’ambito delle scelte decisionali operate dal legislatore ed è pertanto pervasa dalla caratteristica e necessaria discrezionalità della politica. In considerazione di ciò la Corte costituzionale si è astenuta per lungo tempo dal pronunciarsi sulla mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza in disposizioni “eterogenee” di decreti legge, specie quando queste venivano poi convertite dal Parlamento con l’apposita legge. La Consulta ha così riconosciuto di non poter intervenire su un giudizio ed un ruolo, per loro natura politici, propri del Parlamento.

Già con la sentenza n. 171 del 2007 la Corte costituzionale aveva tuttavia compiuto un passo in avanti rispetto all’annoso problema della mancanza di omogeneità dei contenuti del decreto legge. Per stabilire se risultasse evidente o meno la carenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza nel caso di specie, la Corte aveva infatti ritenuto essenziale la “evidente estraneità” della disposizione censurata rispetto alla materia disciplinata dal decreto legge e sancito che tale vizio si riflettesse anche sulla relativa legge di conversione<sup>9</sup>. La legge di conversione non sarebbe in grado, secondo la Consulta, di sanare l’evidente presenza nel decreto legge di disposizioni del tutto eterogenee rispetto ai contenuti e alle finalità perseguite dal provvedimento d’urgenza, così che la Corte può motivatamente sindacarne il contenuto e dichiararne la conseguente incostituzionalità.

A queste conclusioni la Corte perviene – come è stato opportunamente sottolineato in dottrina<sup>10</sup> – sulla base dell’assunto che l’eterogeneità del decreto legge è una prova sicura della evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti per la sua validità. In questo modo parrebbe allora doversi concludere che la disomogeneità sia sempre “testimonianza della ‘ordinarietà’ del caso”, là dove, invece, come è stato giustamente osservato, sarebbe più opportuno interrogarsi se debba distinguersi tra una “omogeneità *originaria*, imputabile all’atto del Governo, ed una *sopravvenuta*, dovuta ad eventuali emendamenti introdotti in sede parlamentare”.

In effetti, nella sentenza n. 355 del 2010<sup>11</sup> la Corte costituzionale si mostra più cauta nel ritenere tassativamente “complementari” l’eterogeneità dell’atto e l’assenza evidente dei requisiti reclamati nell’art. 77 Cost. In particolare, nel caso di specie la Consulta, che continua a restare motivatamente ferma nell’assunto che la legge di conversione non abbia efficacia sanante di eventuali vizi del decreto legge, ritiene che “*la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d’urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto*”<sup>12</sup>. Stante la necessaria omogeneità “originaria” del decreto legge, la Corte sembra dunque consentire, peraltro solo indirettamente, ad una eventuale eterogeneità di contenuto della legge di conversione, almeno nella parte in cui non incida sul contenuto normativo del sottostante decreto. Occorre peraltro sottolineare come nella fattispecie sottoposta all’esame della Consulta, la norma ‘aggiunta’ dal Parlamento al decreto legge in sede di conversione non si trovasse, come rilevato dalla Corte

<sup>9</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 6 della sent. n. 171 del 2007.

<sup>10</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio*, cit., 3 ss.

<sup>11</sup> Si veda, a commento della sent. 355/2010, A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in A. RUGGERI, “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, XIV, Studi dell’anno 2010, Giappichelli, Torino, 2011, 549 ss.

<sup>12</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 8 della sent. n. 355 del 2010.

stessa, *“in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto legge in esame”*: come, pertanto, anche in essa vi fosse la indispensabile sussistenza dei requisiti della necessità e dell’urgenza<sup>13</sup>. Sulla presenza necessaria di tali requisiti e sul problema dei contenuti eterogenei della normativa d’urgenza, la Corte costituzionale interviene, in maniera questa volta ancora più incisiva e stringente, nella sentenza n. 22/2012. Ad essere censurati, nel caso sottoposto al suo giudizio, non sono più i soli contenuti del decreto legge, ma le due disposizioni introdotte dalle Camere in sede di conversione, del tutto estranee ai contenuti dell’originario atto normativo d’urgenza. La Corte riesce in tal modo a pronunciarsi più chiaramente sulla esigenza della omogeneità necessaria della legge di conversione rispetto ai contenuti del decreto legge e a dettare regole precise, più in generale, sui rapporti stessi tra decreto legge e legge di conversione. Quanto al primo profilo, la Consulta giunge infatti a sancire che *“la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all’apprrezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione”*. A sostegno di tale asserzione la Corte richiama anzitutto il regolamento della Camera dei deputati, il cui art. 96 *bis*, VII co., dispone che il Presidente della Camera debba dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi della legge di conversione che non siano *“strettamente attinenti”* alla materia del decreto legge. Tale disposizione era stata peraltro introdotta già nel 1981<sup>14</sup> proprio per contrastare quella che era oramai divenuta, sin d’allora, una prassi parlamentare: l’introduzione, in sede di conversione, di emendamenti estranei all’oggetto della discussione e, dunque, l’utilizzo di procedure abbreviate previste per la conversione del decreto legge al fine di vedere rapidamente approvate disposizioni anche del tutto estranee rispetto al contenuto originario del decreto legge. In questa sentenza, la disposizione del regolamento parlamentare viene richiamata con particolare enfasi dalla Corte, la quale, in maniera inusuale, si appella anche alla lettera del Presidente del Senato del 7 marzo 2011 inviata ai Presidenti delle Commissioni parlamentari e, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento<sup>15</sup>, nonché al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002<sup>16</sup> e alla lettera dello stesso inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio il 22 febbraio 2011<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> N. LUPO (*L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, cit., 27) ha evidenziato molto opportunamente come nel caso di specie la Corte, *“di fronte ad una patologia oggettivamente riscontrabile nel comportamento del legislatore parlamentare, sia stata in realtà “in qualche modo obbligata” a distinguere tra norme della legge di conversione “del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d’urgenza” e norme che invece “non rechino contenuti del tutto estranei rispetto al decreto-legge”*. Su tali riflessioni si tornerà *infra*.

<sup>14</sup> L’introduzione dell’art. 96 *bis* nel regolamento della Camera dei deputati, il 14 novembre 1981, aveva infatti l’obiettivo, tra altri, di prevedere un più restrittivo criterio di valutazione di ammissibilità degli emendamenti, utilizzabile dalla Presidenza della Camera per contenere i fenomeni di dilatazione del contenuto dei decreti-legge nel corso del relativo *iter* di conversione.

<sup>15</sup> Con tale lettera il Presidente del Senato Schifani esprimeva l’esigenza *“di ricondurre la decretazione d’urgenza alle caratteristiche sue proprie di fonte normativa straordinaria ed eccezionale nel rispetto degli equilibri tra i poteri e le competenze degli organi costituzionali”* e la necessità *“di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto legge, la norma dell’art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all’oggetto della discussione”*.

<sup>16</sup> Con questo messaggio il Presidente della Repubblica Ciampi aveva rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del d.l. 25 gennaio 2002, n. 4 (recante *“Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l’agricoltura”*), ritenendo che nel corso dell’esame parlamentare fossero state aggiunte nel decreto-legge numerose norme nuove, sia ad iniziativa del Governo, sia per emendamenti parlamentari, senza che fosse possibile ravvisarvi la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall’art. 77 Cost. e in quanto aventi un’attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell’atto originario.

<sup>17</sup> La lettera del Presidente della Repubblica Napolitano aveva ad oggetto il progetto di legge di conversione del decreto-legge oggetto della sentenza n. 22 del 2012. In essa il Presidente poneva in rilievo, ancor prima della sottoposizione dello stesso alla sua promulgazione, l’ampiezza e la eterogeneità di alcune modifiche apportate dalle Camere al testo originario del decreto legge nel corso del procedimento di conversione. La lettera si chiudeva con la prospettazione al Parlamento dell’esercizio, da parte del Presidente stesso, del potere di rinvio della legge di conversione in sede di promulgazione, ex art. 74 Cost., qualora le Camere avessero continuato ad abusare del procedimento di conversione per introdurre emendamenti estranei ai contenuti del decreto legge e non avessero adempiuto correttamente al compito di verifica dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza del decreto legge.

Tali richiami risultano tutti particolarmente significativi in quanto è possibile ravvisarvi un “riallineamento”<sup>18</sup> tra le istituzioni preposte a garanzia del rispetto dell’art. 77 Cost.: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale. In quest’ultimo decennio i Capi dello Stato si sono infatti dimostrati specialmente ‘sensibili’ al problema delle relazioni intercorrenti tra il contenuto del decreto legge, nella sua versione originaria, e le modifiche apportatevi in sede di conversione parlamentare<sup>19</sup>. Altrettanto non poteva dirsi – almeno sino ad ora – del ruolo di garanzia che la Corte costituzionale dovrebbe svolgere al riguardo. Quest’ultima, infatti, non sempre era stata capace di evidenziare i limiti propri della legge di conversione e di sindacarne i contenuti; aveva in tal modo tollerato e finito per avvalorare una prassi parlamentare e governativa che non si limitava al noto e deprecabile abuso dei decreti legge, ma che utilizzava in maniera distorta il procedimento stesso della conversione. Con la sentenza n. 22 del 2012 un nuovo orientamento sembra dunque profilarsi; nuovi indirizzi detta la Corte sia agli organi istituzionali che alla riflessione dottrinale. In essa, la Corte sembra infatti aver ‘accolto’, condividendola, la netta posizione di censura assunta in questi ultimi anni dai Presidenti della Repubblica rispetto alla funzione e ai contenuti della legge di conversione. Il richiamo esplicito ai loro messaggi e alle loro lettere si crede possa suggestivamente leggersi, in modo analogico, quasi come i richiami che la Corte costituzionale talora introduce in riferimento alle sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, o della Corte di Strasburgo, o, addirittura, di Corti costituzionali di altri Stati membri d’Europa, ove è evidente l’intenzione di sottolineare l’esigenza della progressiva armonizzazione tra organi che, pur operando su piani distinti, lo fanno con un *idem* sentire: si tratta infatti in ultima analisi del necessario, corretto riparto costituzionale delle competenze e di una più appropriata sistemazione delle fonti normative.

I motivi della registrata differenza nell’atteggiamento dei Presidenti della Repubblica con le decisioni della Corte costituzionale originavano peraltro – come era evidente – dalla prioritaria e più generale concezione del rapporto esistente tra decreto legge e legge di sua conversione; su questo diverso approccio occorre dunque soffermarsi più analiticamente: si coglierà meglio, in tal modo, il percorso compiuto nelle ultime sentenze dalla Corte costituzionale; saranno meglio approfonditi, in particolare, gli ulteriori limiti che essa sta tracciando rispetto alla decretazione d’urgenza.

### **3. Atipicità della legge di conversione rispetto alle leggi ordinarie**

La dottrina si è più volte interrogata sulla qualifica giuridica della legge di conversione e sul rapporto che viene ad instaurarsi con il relativo decreto legge e ha riconosciuto che la legge di conversione non può ritenersi a tutti gli effetti una legge ordinaria del Parlamento.

A riguardo della natura e del grado di questa riconosciuta atipicità, vi sono tuttavia in dottrina differenti concezioni: due, le prevalenti.

Secondo una prima<sup>20</sup>, peraltro minoritaria, la legge di conversione del decreto sarebbe fonte atipica solo dal punto di vista procedurale, non per quanto concerne i suoi contenuti.

Tale tesi si fonda, in primo luogo, sul dato che non vi sarebbe nell’art. 77 della Costituzione alcun vincolo relativo ai contenuti della legge di conversione<sup>21</sup> e che pertanto essa non dovrebbe subire, nei propri

<sup>18</sup> Il “disallineamento” esistente sino a questa pronuncia tra sentenze della Corte costituzionale e richiami dei Presidenti della Repubblica è stato opportunamente colto da G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l’“omogeneità” della legge di conversione*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 437 ss.

<sup>19</sup> Cfr., fra i molti, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. Parl.*, 2/2003, 385 ss.; P. CARNEVALE – D. CHINNI, *C’è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 1 ss.

<sup>20</sup> Cfr., per tutti, L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, cit.; ID., *Art. 77*, cit.

<sup>21</sup> Significativo, in tal senso, quanto sostenuto da L. PALADIN (*Art. 77*, cit., 76), che se si volesse cioè “impedire o circoscrivere specificamente le modifiche apportabili in sede di conversione dei decreti-legge, non basterebbero allo scopo le leggi ordinarie né i regolamenti parlamentari, ma sarebbe indispensabile una revisione costituzionale”.

contenuti, alcuna limitazione da parte del decreto legge. Ne discenderebbe quindi una radicale impossibilità di impedire o circoscrivere gli emendamenti apportabili dal Parlamento al decreto legge nella sede della sua conversione.

A ulteriore sostegno di questa conclusione, la medesima dottrina richiama poi l'autonomia legislativa del Parlamento rispetto al Governo e la prevalente attribuzione costituzionale di tale potere, ex artt. 70 ss. Cost., alle sole Camere. In sede di conversione il legislatore avrebbe dunque facoltà di "ampliare o restringere la portata dei decreti legge, nella medesima misura normalmente consentita per qualsiasi altro disegno"<sup>22</sup> sottoposto alla propria approvazione. Non avrebbe senso, in altre parole, "immaginare che il Parlamento sia più vincolato quando converte un decreto-legge, che non quando decide – nella sua piena discrezionalità – di regolare con leggi successive i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti"<sup>23</sup>.

La ricordata autorevole dottrina non può peraltro non concordare sul carattere di atipicità del procedimento di conversione rispetto a quello di approvazione del disegno di legge ordinaria, ben consapevole che la stessa Costituzione ex art. 77 prevede misure in deroga rispetto al procedimento legislativo ordinario: iniziativa legislativa riservata al Governo, procedure semplificate e contingentamento dei tempi per la conversione in Parlamento, sia ad opera della disposizione costituzionale in questione, che di entrambi i regolamenti parlamentari.

Essa, tuttavia, ancorando l'atipicità della legge di conversione al solo profilo procedurale, si mostra convinta che le due procedure, quella per l'adozione del decreto legge e la successiva per la legge di conversione, "rimangano giuridicamente separate [...] senza che sia possibile ricostruirle quali fasi di un procedimento comune ed unitario"<sup>24</sup>. Nel momento in cui procede alla conversione, il Parlamento "è e si presenta come organo legiferante, nell'esercizio della funzione di cui è istituzionalmente investito"<sup>25</sup>: è dunque libero non solo di emendare nei contenuti il decreto-legge, ma non incontra neppure i limiti di straordinaria necessità ed urgenza "che viceversa costituiscono il fondamentale presupposto per l'adozione di un decreto-legge"<sup>26</sup>.

Su diversa, più condivisibile posizione, si attesta invece la dottrina maggioritaria<sup>27</sup>, la quale ritiene che la legge di conversione del decreto legge si caratterizzi per una propria atipicità rispetto alle leggi ordinarie non solo quanto al profilo procedurale di adozione, ma anche quanto ai contenuti.

Secondo tale concezione la legge di conversione è intrinsecamente connessa al decreto legge oggetto di conversione, essendo questo "presupposto essenziale"<sup>28</sup> della legge del Parlamento: entrambi gli atti devono pertanto essere considerati nel quadro di un "procedimento legislativo unitario"<sup>29</sup>. La legge di

<sup>22</sup> L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 84.

<sup>23</sup> L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 84 e 85.

<sup>24</sup> L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 72. Ancora, ID., *In tema di decreti-legge*, cit., 569: "decreto-legge e legge di conversione vivono ciascuno di vita propria, in due periodi immediatamente successivi ma chiaramente distinti".

<sup>25</sup> Cfr. F. SORRENTINO – G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, cit., 116. Si veda anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 182 ss., il quale ritiene emendabile il decreto legge "con ogni genere di emendamento", essendo la conversione "espressione dell'ordinario potere legislativo del parlamento".

<sup>26</sup> F. SORRENTINO – G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, cit., 116. Si noti inoltre come F. SORRENTINO (*Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (dir. da), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2007, vol. XXXV, 170), pur riconoscendo l'atipicità della legge di conversione, "funzionalmente limitata dall'art. 77 a convalidare, novandola, la fonte delle disposizioni introdotte dal Governo", ritenga che "non si può certo impedire al Parlamento, nel momento in cui converte il decreto, di esercitare anche la sua normale potestà legislativa".

<sup>27</sup> Cfr., fra i molti, C. ESPOSITO, *Emendamenti ai Decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1956, I, 188, nt. 1; ID., *Decreto-legge*, cit., 849 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, VI ed., 1959, 233; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., *passim*; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, 1999, 141 ss.; ID., *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione*, cit., *passim*; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., 89 ss.; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 357 ss.; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, cit., 19 e *passim*.

<sup>28</sup> C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 849.

<sup>29</sup> Cfr. V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti legge*, Giuffrè, Milano, 1970, 306.

conversione si qualificherebbe in tal modo non solo come una legge che soggiace a procedimento legislativo speciale, ma anche come “tipizzata nella competenza”<sup>30</sup>, in quanto funzionalmente deputata a convertire il decreto-legge. Ne deriva – è la coerente conclusione di questa autorevole dottrina – come debba essere sempre mantenuto un “*collegamento strutturale-funzionale* tra i due atti”<sup>31</sup>. Il Parlamento non potrà allora emendare, con disposizioni *estrane* all’oggetto e al contenuto del decreto legge, il disegno di legge di sua conversione; se così volesse, dovrebbe iniziare l’*iter* di adozione di una vera e propria nuova legge ordinaria. Sulla necessaria premessa della non estraneità degli emendamenti in sede di conversione rispetto a tale nucleo, ritenuto identificante il decreto legge, la medesima dottrina si è peraltro divisa in merito alla possibilità stessa per le Camere di apportare emendamenti al decreto legge.

Si è infatti ritenuto, in un primo momento, che effetto della legge di conversione sia quello di novare la fonte di validità del decreto legge, “sostituendo ad un titolo giuridico provvisorio e caducabile un altro, definitivo e certo”. Il contenuto della legge di conversione sarebbe dunque volto esclusivamente alla novazione di una fonte e presenterebbe un “contenuto necessitato”<sup>32</sup>: l’accettazione totale del contenuto normativo del decreto legge o il rifiuto della sua conversione. La legge successiva di conversione non potrebbe quindi apportare alcun tipo di emendamento al decreto, perché limitata nella sua funzione e vincolata quanto al suo contenuto.

In caso contrario, si assisterebbe infatti, all’interno del medesimo procedimento e con l’identico atto, al contestuale esercizio della funzione legislativa ordinaria e di quella di conversione del decreto legge, fuoriuscendo così dalla logica soggiacente al procedimento di conversione e dando vita ad un “atto anfibio”<sup>33</sup>. Il fatto di introdurre emendamenti durante l’*iter* legislativo della conversione porterebbe invero alla produzione nell’ordinamento di disposizioni altre rispetto a quelle del decreto legge, sottoposte in Parlamento ad un procedimento accelerato e sottratte così alla procedura ordinaria e alla normale programmazione dei lavori nelle Camere, venendosi a rivestire della straordinaria necessità ed urgenza che caratterizza invece le sole disposizioni del decreto legge.

Da questa tesi, pur continuandosi a ritenere la legge di conversione un atto normativo atipico, sia per quanto concerne il procedimento di approvazione che quanto ai contenuti dell’atto, si discosta ormai la dottrina maggioritaria. Insistendo sull’imprescindibile nesso funzionale tra decreto legge e legge di conversione, essa ritiene che in sede di conversione si possano comunque apportare emendamenti e modificare il relativo disegno di legge presentato dal Governo alle Camere.

Tali autori riconoscono in sostanza l’impossibilità di vincolare il Parlamento ad una scelta obbligata tra la mera approvazione del disegno di legge, quale presentato dal Governo, o il diniego della sua conversione. Le Camere, in quanto titolari supreme e incondizionate della funzione legislativa, devono essere infatti libere di esercitare tale funzione, anche proponendo emendamenti al disegno legislativo di conversione<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 141, il quale sottolinea anche come la legge di conversione sia “costretta a muoversi nel solco tracciato dal decreto stesso” (145).

<sup>31</sup> *Ibidem*, 144.

<sup>32</sup> Cfr. F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, cit., 356 ss.

<sup>33</sup> Dello stesso parere anche G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., 13 ss., il quale, pur ammettendo la prassi parlamentare di emendare il disegno di conversione del decreto legge, ritiene che la legge di conversione “non ha la finalità di produrre norme giuridiche, ma di novare la fonte di provvedimenti adottati dal governo con decreti d’urgenza”.

Su posizioni parzialmente diverse, cfr. C. ESPOSITO, *Decreto legge*, cit., 849, il quale sostiene che “la legge di conversione, essendo caratterizzata dal suo legame con il provvedimento di urgenza del Governo che ne costituisce il presupposto essenziale, è giustificata a termini dell’art. 77 solo se nel suo contenuto non esorbiti dai limiti di una pura conversione” (849). L’Autore riconosce tuttavia (*Emendamenti ai Decreti-legge*, cit., 188, nt. 1) come “in sede di conversione dei decreti-legge non possano proporsi emendamenti che amplino il campo di applicazione delle norme contenute nei decreti o estendano tali norme a materie in esse non contemplate”, e dimostra in tal modo di aderire alla corrente dottrinale che si illustrerà di seguito nel testo.

<sup>34</sup> D’altra parte, come evidenziato da A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, in *Rass. Parl.*, 1997, 1003, “si può dire che, ormai, la legge di conversione è normalmente una legge di modifica del decreto-legge e che, invece, la conversione “pura e semplice” dell’atto governativo è una rarissima eccezione”.



Tuttavia, in questa sede, le Camere non svolgerebbero primariamente la funzione legislativa, pienamente libera e discrezionale nei contenuti, quanto piuttosto quella di controllo<sup>35</sup> sull'operato del Governo e, più precisamente, sui requisiti di straordinaria necessità ed urgenza del provvedimento.

Se ne conclude conseguentemente che, in sede di conversione del decreto legge, il Parlamento non possa pretendere di "esercitare la consueta funzione legislativa"<sup>36</sup> e di inserire in fase di conversione disposizioni estranee all'oggetto della decretazione d'urgenza. La medesima dottrina ha fatto opportunamente rilevare che mentre in relazione all'iniziativa legislativa (nel caso di specie, il disegno di legge di conversione del decreto legge) "è data scelta sia della materia, sia degli interessi da regolamentare", nella proposta di emendamento presentata in Parlamento "è data scelta sì degli interessi, non più però della materia che non può discostarsi da quella della proposta originaria da cui il procedimento è stato attivato"<sup>37</sup>.

Si è dunque in presenza, in definitiva, di un "concorso necessario sul medesimo oggetto"<sup>38</sup> tra l'atto normativo d'urgenza del Governo e la fonte legislativa del Parlamento; quest'ultimo non potrà allora innovare a propria discrezione i contenuti del disegno di legge di conversione, ma attenersi invece alla funzione cui è preposto in quel momento, precisamente quella della conversione di un decreto legge. Nella relativa legge di conversione non sarà dunque mai dato di introdurre norme eterogenee rispetto al decreto legge, volendosi profittare della particolare procedura posta in essere.

Come è dato constatare, la prassi governativa e quella parlamentare va invece in tutt'altra direzione. Da sempre<sup>39</sup> si assiste infatti ad un uso distorto del decreto legge da parte delle maggioranze, le quali utilizzano tale fonte "come un disegno di legge governativo, rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività"<sup>40</sup>, per provvedere a situazioni che di frequente non hanno alcun carattere di straordinaria necessità ed urgenza e per giovarsi, invece, della accelerazione delle procedure parlamentari di esame e di approvazione, che ne verrebbero così consentite<sup>41</sup>. Ad un eguale abuso del procedimento di conversione si assiste anche da parte delle opposizioni, le quali tendono sovente a giovarsi dell'iniziativa d'urgenza del Governo per accrescere il proprio potere e farlo comunque pesare nella sede politica della contrattazione, quando minacciano l'ostruzionismo e il rischio della decorrenza dei termini utili per la conversione del decreto legge. Tutte le forze parlamentari finiscono dunque con il profittare di tale procedimento "per immettere in un atto, pensato ad altri scopi, norme con le quali si dà regolazione di materie che con la disciplina pregressa stabilita dal Governo stesso potrebbero non avere nulla a che fare"<sup>42</sup>. A dare maggiore sostegno alla teoria finalmente prevalente in dottrina sulla natura e sul contenuto della legge di conversione hanno provato a venire in soccorso le riforme che hanno interessato i regolamenti

<sup>35</sup> A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 144.

<sup>36</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 233.

<sup>37</sup> Cfr. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e Soc.*, 2/1988, 219.

<sup>38</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 7 e 79 ss.

<sup>39</sup> La dottrina è concorde nel ritenere che la prima ipotesi di abuso della decretazione d'urgenza si sia verificata il 17 agosto 1970, con il c.d. "decretone Colombo" n. 621. Cfr., F. CAZZOLA – G. PRIULLA, *Il "decretone" economico di Colombo*, in F. CAZZOLA – A. PREDIERI – G. PRIULLA, *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975, 77 ss.; L. ELIA, *Sui possibili rimedi all'abuso della decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *I decreti legge non convertiti*, Giuffrè, Milano, 1996, 189; A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., 1510.

<sup>40</sup> A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA – A. PREDIERI – G. PRIULLA, *Il decreto legge fra governo e parlamento*, cit., XX.

<sup>41</sup> Si veda inoltre L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, in *Il Politico*, 4/1987, 573, il quale sottolinea come il Governo si debba decidere a "resistere alla tendenza di burocrazia, lobbies e quant'altri mai preferiscono estendere a molte disposizioni la coperta dell'atto avente forza di legge".

<sup>42</sup> A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovverosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione*, cit., 555.

Su questi rilievi critici si vedano, inoltre, C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Cedam, Padova, 1981, 148 ss.; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, cit., 30.

parlamentari, in particolare nella disciplina relativa al procedimento di conversione dei decreti legge<sup>43</sup>. Senza dubbio, tra le finalità perseguite vi è infatti anche la volontà di osteggiare l'abuso cui in questi anni è dato assistere con sempre maggior frequenza.

Ma i meritevoli tentativi, sia della ricordata migliore dottrina che quelli prospettati con la riforma dei regolamenti parlamentari, di arginare il fenomeno di leggi di conversione eterogenee nei contenuti rispetto al relativo decreto sono a tutt'oggi da ritenersi purtroppo falliti. Se così non fosse stato, non sarebbero infatti occorsi, come ricordato in precedenza, i messaggi e gli atti di rinvio, valutati come non più procrastinabili, con cui i Presidenti della Repubblica sono dovuti intervenire in questi ultimi anni per cercare di arginare la prassi governativa e parlamentare; né le puntuali, innovative pronunce della Corte costituzionale nel breve lasso temporale degli anni 2007-2012.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Il percorso intrapreso dalla Corte costituzionale, che si auspica continui ad essere molto ferma sul punto, è stato particolarmente significativo.

Successivamente alla nota pronuncia n. 360 del 1996<sup>44</sup>, si è infatti constatata per un certo periodo una "astinenza"<sup>45</sup> governativa nell'uso dei decreti-legge. Oggi, invece, è riscontrabile un ritorno ad una rilevante estensione del potere normativo del Governo<sup>46</sup> e, più in particolare, all'utilizzo della decretazione d'urgenza. Sia infatti sufficiente prendere qui atto dell'ingente produzione normativa di carattere 'emergenziale' dell'attuale Governo, dovuta senza dubbio, in parte alla necessità di rispettare vincoli di carattere finanziario ed economico imposti a livello europeo, ma in parte anche alla incapacità dell'attuale sistema politico-istituzionale di svolgere adeguatamente, in modo tempestivo, la propria funzione.

Tale situazione ha riflessi innegabili sul complessivo sistema delle fonti e sulla forma stessa di governo.

In questo contesto diventa ancora più rilevante il cammino svolto dalla Corte costituzionale a partire dal 2007 sino ad oggi, la quale, pur confermando il giudizio che rispetto ad alcune problematiche relative al decreto legge non si possa non lasciare libero l'apprezzamento e riconoscere, dunque, la discrezionalità degli organi di indirizzo politico, ha finito poi per precisare i limiti del potere governativo di decretazione e di quello parlamentare in sede di conversione, estendendo in tal modo gli ambiti di intervento del proprio sindacato di legittimità.

Occorre tuttavia sottolineare che le novità giurisprudenziali non riguardano tanto il decreto legge, quanto il procedimento di conversione e l'atto che ne scaturisce. Rispetto al primo, infatti, la Corte è impegnata ormai da anni a dichiararne l'incostituzionalità qualora esso violi i presupposti sanciti nell'art. 77 Cost. e le disposizioni introdotte con la legge n. 400/1988, 'sanzionando' così i diversi Governi che si sono succeduti e che, indistintamente, ne hanno abusato.

<sup>43</sup> Si tratta, in particolare, delle riforme intervenute inizialmente nel 1981 e da ultimo, nel 1997, concernenti l'art. 96bis del Regolamento della Camera – che, come già ricordato, limita la potestà di emendamento ai soli emendamenti e articoli aggiuntivi che siano "strettamente attinenti" alla materia del decreto – e il più generale divieto previsto dall'art. 97 del Regolamento del Senato, che indica come "improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti". Si rammenti inoltre come la Giunta per il Regolamento del Senato, nel parere dell'8 novembre 1984, abbia disposto che tale norma debba "essere interpretata in modo particolarmente rigoroso" in sede di conversione di un decreto legge.

<sup>44</sup> Su cui, fra i molti, cfr. F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1996, 3157 ss.; S.M. CICONETTI, *La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve*, ivi, 3162 ss.; R. ROMBOLI, *La reiterazione dei d.l. decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)*, in *Foro It.*, 1996, I, 3269 ss.; A. SIMONCINI, *L'impatto della sentenza n. 360 del 1996 sul sistema delle fonti e sui rapporti Parlamento/Governo: una prima valutazione*, in *Quad. Cost.*, 1997, 526 ss.

<sup>45</sup> L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Id.*, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, il Mulino, Bologna, 2005, 51.

<sup>46</sup> Cfr. E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1959, 463 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 15 ss.; G. COLAVITTI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo*, in *Dir. e Soc.*, 3/1999, 341 ss., il quale sottolinea peraltro come tale "dilatazione" si sia spinta "oltre i limiti del sistema delle fonti".

Quanto alla legge di conversione, la Corte si è mostrata inizialmente 'intimidita' nell'intervenire nei suoi confronti, in quanto ritenuta espressione della volontà parlamentare e, pertanto, 'rivestita' della supremazia dell'organo da cui promana. Nel 1995, con la sentenza n. 29, essa ha tuttavia finito con il qualificare il decreto legge e la legge di conversione come tappe di un'unica sequenza procedimentale, sanzionando con il vizio di legittimità costituzionale il decreto legge, in cui sia evidente la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, estendendolo anche a errore insanabile *in procedendo* della legge di sua conversione. Almeno all'inizio dei suoi interventi, la Corte costituzionale non è parsa dunque precludersi la possibilità di procedere "*all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza*"<sup>47</sup>: con quella storica sentenza essa, al contrario, ha sancito la mancanza di efficacia sanante della legge di conversione rispetto ai vizi del decreto legge.

Nelle sentenze successive la Corte era tuttavia sembrata avere compiuto un passo indietro, quando ha ritenuto che il vizio di costituzionalità del decreto legge attenga al procedimento di formazione del decreto stesso e che, dunque, "*tale vizio possa ritenersi sanato qualora le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza*"<sup>48</sup>.

Se in un primo momento la Corte era parsa, così, assumere la concezione della legge di conversione dominante oggi nella dottrina, nel periodo successivo ha accolto invece la tesi minoritaria, che nella legge di conversione ritiene debbano doversi esplicitare, da un lato la piena autonomia del Parlamento rispetto all'atto del Governo e, dall'altro, una illimitata discrezionalità del legislatore rispetto al potere di intervento della Corte.

Oggi, fortunatamente, la Corte – dopo nuove, anche se non pienamente convincenti<sup>49</sup> indicazioni illustrate nelle sentenze nn. 171/2007, 128/2008 e 355/2010 – afferma in maniera chiara e netta come sia "*lo stesso art. 77, secondo comma, Cost.*" ad istituire "*un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario*"<sup>50</sup>. Inoltre, la riconosciuta 'aticipità' della legge di conversione risiede, secondo la Corte, non solo nel procedimento formale con cui si addiende alla sua approvazione ma, come è sostenuto ormai dalla dottrina prevalente, anche nel contenuto della stessa: "*l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere*" – così si sentenzia – "*con quello della legge di conversione*"<sup>51</sup>. L'aggiunta di emendamenti al testo del decreto legge "*nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa*" è ammissibile, a giudizio della Corte, purché – e su questo la decisione della Consulta appare molto precisa – "*non si spezzi il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge*"<sup>52</sup>.

La Corte è in tal modo intervenuta con un netto 'colpo di scure' sulla deprecabile, ma purtroppo costante prassi del nostro Parlamento, il quale d'ora innanzi non potrà più utilizzare la legge di conversione per usi distorti, inserendovi in particolare disposizioni estranee all'oggetto del decreto legge. Tutto ciò, senza

<sup>47</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 2 della sent. n. 29 del 1995.

<sup>48</sup> Corte costituzionale, in particolare considerato in diritto n. 6 della sent. n. 360 del 1996.

<sup>49</sup> Emblematici in tal senso, già solo nel titolo, i contributi di A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovverosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione*, cit., 549 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, cit., 437 ss.

<sup>50</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 4.2 della sent. n. 22 del 2012.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

discapito della sua autonomia e della sua preminente funzione legislativa, dal momento che in Parlamento potranno sempre essere presentati, come suggerito dalla Corte costituzionale stessa, autonomi disegni di legge, che seguiranno ovviamente l'iter parlamentare ordinario<sup>53</sup>.

Quanto merita di essere posto in particolare evidenza è poi il ruolo che, secondo la Corte, il Parlamento deve svolgere rispetto alla decretazione d'urgenza: un ruolo di controllo dell'operato del Governo, specie nel grave momento politico-istituzionale che il Paese sta attraversando. Preoccupazione preminente della Corte appare infatti essere quella di preservare il sistema delle fonti e la forma di governo secondo la configurazione prospettata originariamente nella Costituzione, entrambi sottoposti invece a notevoli 'sollecitazioni' nell'ultimo decennio. Nella situazione storica attuale pare infatti alla migliore dottrina che solo l'intervento "concorde" di "poteri di garanzia, terzi rispetto al circuito tra Governo e Parlamento" – quali quelli del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale – possa essere in grado di arginare "prassi estremamente dannose per il buon funzionamento del nostro sistema politico istituzionale"<sup>54</sup>. Si ritiene pertanto del tutto positivo che con questa sua ultima sentenza la Corte – di fronte ad un uso della decretazione d'urgenza eccessivo e sovente 'snaturato' – si sia 'asestata' sulla medesima 'linea' degli interventi presidenziali. Anzi, ancor più di quanto possano farlo le disposizioni costituzionali relative ai poteri presidenziali, essa ha indubbiamente valorizzato il ruolo di garanzia che il Presidente della Repubblica è chiamato a rivestire, oggi ancor più che in passato, nel nostro sistema costituzionale. A una prima conclusione si può pertanto pervenire, significativa sul piano istituzionale e su quello politico: che, cioè, pur doverosamente riconoscendo la superiorità del Parlamento, quale organo di rappresentanza, il cui potere deriva direttamente dal popolo, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, ugualmente interessati a garantire il corretto riparto delle competenze e il rispetto del sistema delle fonti, non paiono più restii ad interventi ammonitori e sanzionatori nei confronti del Governo e delle Camere.

Non è peraltro dato affermare, al momento, se questa decisione della Corte, unitamente ai ripetuti interventi dei Presidenti della Repubblica di quest'ultimo decennio, avrà davvero una ricaduta positiva come quella – menzionata *supra* – che ha avuto in passato la sentenza n. 360 del 1996 sull'uso reiterato dei decreti legge. Può peraltro affermarsi con certezza che la Corte ha dato una significativa 'scossa' al sistema. Da un lato essa ha infatti indubbiamente 'circoscritto' il potere legislativo parlamentare, affermando che in sede di conversione del decreto legge le Camere non sono pienamente libere quanto ai contenuti dell'atto; anche se occorre subito precisare che non di vera e propria restrizione si tratta, bensì di una più corretta e coerente interpretazione delle diverse fonti che intervengono nel procedimento d'urgenza e del ruolo che esse vi rivestono.

Dall'altro, nell'attuale sistema politico-istituzionale italiano, in cui la produzione normativa d'urgenza del Governo risulta essere non solo ingente, ma avere anche rilevanti effetti ordinamentali, la ferma presa di posizione della Corte, che valuta il decreto legge e la legge di conversione come atti facenti parte di un unico procedimento, significa implicitamente che non si può consentire alla decretazione d'urgenza di arrivare a vanificare la fondamentale funzione legislativa del Parlamento<sup>55</sup>. Più che dinnanzi a una crisi della legge e del Parlamento, deve dunque ritenersi che si sia piuttosto di fronte ad una trasformazione del supremo organo legislativo. D'altra parte, già in passato si è potuto affermare che "piaccia o non piaccia, oggi vi è un organo solo, il Governo, il quale provvede così alla amministrazione come alla legislazione, sotto il controllo di un altro organo, il parlamento, il quale il suo controllo esercita con la medesima intensità tanto sulla amministrazione quanto sulla legislazione"<sup>56</sup>. Quanto mai opportuno risulta allora il puntuale intervento della Corte che, mossa dalla preminente preoccupazione di garantire l'assetto costituzionale del sistema delle fonti e di non vedere alterato il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo, ha

<sup>53</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 3.4 della sent. n. 22 del 2012.

<sup>54</sup> N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, cit., 30.

<sup>55</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 119.

<sup>56</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 811.

autorevolmente sottolineato il ruolo del Parlamento nell'approvazione della legge di conversione. Una funzione che, a giudizio della Corte, le Camere hanno rispetto ad un atto, il decreto legge, il quale 'dovrebbe' peraltro ancora avere, sino a quando non interverrà una riforma costituzionale, "*carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale*"<sup>57</sup>.

L'intento della Corte, al pari di quelle che possono essere correttamente giudicate le intenzioni del Presidente della Repubblica, non è dunque quello di 'sminuire' il ruolo delle Camere; come potrebbe invece evincersi dalla quotidiana prassi politico-istituzionale di 'bassa cucina'.

Al contrario, da un lato essa pare seriamente intenzionata a porre una 'barriera' invalicabile alla sempre più ingente espansione dei poteri normativi del Governo, specie quando di esplica tramite l'uso distorto della decretazione d'urgenza.

Dall'altro, la Corte ha valorizzato il ruolo del Parlamento, richiamandone la funzione primaria di garante dei valori e dei diritti fondamentali sigillati nella nostra Carta costituzionale, i quali non riusciranno mai a trovare piena collocazione e il necessario apprezzamento in un atto, quale la legge di conversione, sottoposto ad un dibattito parlamentare contingentato nei tempi e nelle finalità. Anche per questo alto fine, la Corte ha opportunamente, così, posto l'accento sul ruolo di controllo, quanto mai necessario in questo momento, che il Parlamento deve svolgere nei confronti degli atti normativi d'urgenza del Governo.

Essa sembra dunque aver voluto assolvere un duplice compito: quello, indefettibile, del preservare l'attuale assetto delle fonti normative; ma pure quello, più dinamico e di prospettiva, del dare nuovo 'impulso' all'ordinamento, auspicando una maggiore presa di consapevolezza nel Parlamento delle proprie funzioni e, al tempo stesso, un uso più appropriato dei propri poteri di normazione da parte del Governo.

---

<sup>57</sup> Corte costituzionale, considerato in diritto n. 3 della sent. n. 171 del 2007.