

**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.**

1. Introduzione.

La sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 rappresenta una formidabile occasione per fare il punto sull'evoluzione di diversi filoni giurisprudenziali che in essa convergono ed interagiscono in modo reciproco.

Molteplici sono, ad esempio, gli spunti di riflessione che si possono trarre dalla sentenza in parola in ordine al filone (forse più controverso tra quelli toccati) riguardante il sindacato sui presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza; è, inoltre, interessante analizzare l'evoluzione giurisprudenziale della Corte inerente il tema del rispetto del riparto delle competenze legislative regionali da parte del legislatore statale; ed, infine, sempre nella stessa decisione sembra riaffacciarsi il tema dei vizi formali della legge, non solo con riguardo alla peculiare fattispecie della legge di conversione di un decreto legge, ma anche in relazione al ruolo ricoperto nella presente vicenda dai regolamenti parlamentari (e dalla Presidenza della Repubblica).

Venendo alla pronuncia, la Corte, al termine di un giudizio di costituzionalità promosso in via diretta dalle Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quater, del d.l. n. 225/2010 ("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, primo comma, della L. n. 10/2011.

La disposizione impugnata, inserita in sede di conversione del decreto-legge citato, introduceva all'art. 5 della legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile due commi (il 5-quater ed il 5-quinquies), in base ai quali le Regioni, nel caso di gravi calamità, avrebbero potuto accedere alle risorse finanziarie del Fondo nazionale di protezione civile solo dopo aver deliberato "aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle aliquote [...]" (comma 5-quater).

La disposizione operava, perciò, un sostanziale capovolgimento del regime finanziario delle spese derivanti da gravi calamità, ponendole essenzialmente in capo alle stesse Regioni colpite.

Lo Stato, infatti, pur mantenendo intatte le proprie competenze decisionali in materia di protezione civile, avrebbe coperto solo i costi eccedenti il massimo sforzo fiscale di quest'ultime (ovvero quelle che discrezionalmente avrebbe voluto assumere).

È bene, peraltro, premettere che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina del servizio di protezione civile rientra tra le materie di potestà legislativa concorrente, con la conseguenza che l'esercizio da parte dello Stato di poteri normativi, che esulino dalla mera determinazione dei principi fondamentali della

materia, possono trovare fondamento costituzionale solo in forza della c.d. “chiamata in sussidiarietà” (e che tale esercizio dovrebbe comunque essere informato al principio di leale collaborazione).

Ad ogni modo, la Corte fonda l'accoglimento della questione essenzialmente su due parametri costituzionali, vale a dire l'art. 77, secondo comma, Cost., e l'art. 119, commi primo, quarto e quinto, Cost.

Ebbene, se in relazione al secondo parametro evocato non si ritiene sorgano particolari dubbi in ordine alla ricostruzione operata dalla Corte¹, è con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., che la motivazione della Corte merita di essere analizzata, anche in riferimento alla sua pregressa giurisprudenza.

2. Lesione delle competenze legislative regionali e parametro costituzionale diverso da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione.

La Corte, in via preliminare², conferma la propria giurisprudenza in ordine alla possibilità per le Regioni di impugnare in via principale leggi statali (od atti con forza di legge) in riferimento a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione.

Tali censure sono, infatti, ammissibili “qualora sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione”³.

In particolare, ciò che è richiesto dalla Corte, affinché una Regione possa efficacemente richiamare in un giudizio in via principale un parametro costituzionale diverso da quello attributivo di una competenza legislativa, è che tale contrasto “si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano venire in rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale”⁴.

Semberebbe, peraltro, chiara la *ratio* sottesa a questa interpretazione estensiva dell'art. 127 Cost., volta a garantire, da un lato, una maggiore tutela delle competenze regionali, e, dall'altro, uno spettro più ampio attraverso cui la Corte possa vagliare la legittimità costituzionale delle leggi statali⁵.

Sul punto l'orientamento della Corte sembra, ormai, aver assunto una direzione piuttosto univoca, e rispetto ad esso la sentenza n. 22 del 2012 non risulta affatto “dissonante”.

¹ Il contrasto della normativa impugnata con l'art. 119 Cost. appare evidente, se non macroscopico, sotto tre specifici profili: in relazione al primo comma di tale parametro, la normativa censurata lede i principi di autonomia sia di entrata che di spesa, posto che le Regioni, da un lato debbono deliberare degli aumenti fiscali per accedere ad un servizio di competenza statale, e dall'altro sono costrette ad utilizzare “le proprie entrate a favore di organismi statali, per l'esercizio di compiti istituzionali di quest'ultimi”; in relazione al quarto comma dell'art. 119 Cost., la disciplina impugnata spezza il necessario legame tra “le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le materie di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse”; infine risulta violata la stessa *ratio* del quinto comma dell'art. 119 Cost., nella misura in cui si impone alle Regioni, colpite da calamità, di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi ed attività statali. Viene, inoltre, dalla Corte sottolineato come la normativa censurata produca degli effetti in sé irragionevoli, posto che l'obbligo di aumento del prelievo fiscale andrebbe a pesare proprio sulle Regioni colpite da un evento calamitoso, “con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore”.

² È bene, infatti, precisare che solo una delle Regioni ricorrenti, la Liguria, ha denunciato in via preliminare la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., parametro sul quale la Corte ha sostanzialmente fondato l'accoglimento della presente questione.

³ Si tratta di una giurisprudenza ormai consolidata che si basa su numerosi precedenti. La Corte si limita a richiamare le sue sentenze più recenti, quali la n. 128 del 2011, la n. 326 del 2010, la n. 116 del 2006 e la n. 280 del 2004, ma possono richiamarsi anche decisioni più risalenti quali la n. 373 del 1997, la n. 398 del 1998, la n. 274 del 2003, la n. 303 del 2003, la n. 4 del 2004 e la n. 272 del 2005. In senso conforme a tale orientamento cfr. anche da ultimo Corte cost. sentt. n. 237 del 2009, e nn. 289 e 216 del 2008.

⁴ Cfr. Corte cost. sentt. n. 116/2006.

⁵ Tale posizione trova conferma, e forse origine, nella risalente giurisprudenza della Corte con la quale si ammetteva la legittimazione regionale a difesa del proprio statuto speciale, anche per impugnare disposizioni statali non direttamente incidenti sul riparto di competenze (cfr. Corte cost. sentt. nn. 585/1989, 3/1991, 239/2007). Ad ogni modo, tale orientamento è costante nell'escludere una legittimazione regionale in ordine a violazioni da parte di leggi statali di diritti fondamentali, quali ad es. l'art. 24 Cost. (cfr. Corte cost. sentt. n. 50/2005), o di principi supremi, quale quello dell'eguaglianza fra i cittadini (cfr. Corte cost. sentt. nn. 337/2001, 287/2004, 50/2005).

Invero, occorre dire che la risalente asimmetria tra lo Stato e le Regioni, in ordine ai parametri costituzionali invocabili nei giudizi in via principale⁶, è passata indenne attraverso gli anni (ed attraverso la stessa riforma costituzionale del 2001⁷) ed ha profondamente inciso sull'attuale giurisprudenza della Corte.

Quest'ultima, oggi, richiede che le Regioni, al fine di poter efficacemente richiamare parametri diversi da quelli contenuti nel titolo V della Costituzione, operino la "necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione"⁸, dovendo addurre "una sufficiente motivazione circa il modo in cui l'asserita violazione di tali parametri costituzionali ridondi in una lesione delle proprie competenze [...]"⁹.

Non solo. La Corte è, infatti, giunta (non senza difficoltà) ad affermare che le Regioni siano legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato, non solo quando tale violazione comporti un'incidenza diretta sulle proprie competenze, ma anche questa incida su di esse in modo indiretto¹⁰.

Ma il tratto forse più interessante dell'evoluzione di questo filone consiste proprio nello sviluppo e nell'elaborazione di una teoria dei vizi del decreto-legge per mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza¹¹.

A fronte, infatti, di una giurisprudenza fino a qualche tempo fa restia a riconoscere una piena legittimazione delle Regioni a far valere simili vizi¹², si deve registrare come la Corte negli ultimi anni sia andata in una direzione totalmente opposta, per la quale "[...] la Regione che ritenga lese le proprie competenze da un decreto legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale avverso il decreto stesso, con effetto estensivo delle censure in caso di conversione in legge"¹³.

È possibile, quindi, osservare una "torsione" della giurisprudenza della Corte, il cui scrutinio nei giudizi in via principale si è spinto con crescente pervasività in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost.¹⁴.

⁶ Si richiama qui il problema, ormai classico, della più ampia legittimazione Stato, il quale può impugnare la legge regionale "eccedente" le proprie competenze, rispetto a quella delle Regioni, che possono impugnare le leggi statali solo qualora "ledano" le loro attribuzioni. Sul tema, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. la ricostruzione di Sorrentino F., "Lezioni sulla giustizia costituzionale", Torino, 1995, 42 passim, il quale ritiene che la suddetta differenza lessicale sia "espressione di una diversità di posizione tra lo Stato e le Regioni", dove il primo non solo difende le proprie competenze legislative, ma "assurge a controllore della legittimità oggettiva delle leggi regionali". In senso conforme, sebbene sia intervenuta una riforma che ha capovolto totalmente il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, cfr. Caretti P. - Tari Barbieri G., "Diritto regionale", Torino 2008, 88 ss.

⁷ Per la Corte, infatti, è "ammissibile, pur dopo la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, il ricorso proposto dallo Stato in via principale contro la legge regionale deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, e non solo di quelli concernenti il riparto delle reciproche competenze legislative. Nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, infatti, allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare, variamente desumibile, senza che, in particolare, dall'art. 114 della Costituzione possa ricavarci una totale equiparazione tra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi fra loro", cfr. Corte cost. n. 274/2003.

⁸ Cfr. recentemente Corte cost. n. 33/2011, sul punto v. anche in senso conforme Corte cost. n. 52 del 2010 e n. 250 del 2009.

⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 326/2010.

¹⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 287/2004, nella sentenza, peraltro, oltre al complesso tema della legittimazione delle Regioni a far valere qualsiasi vizio di costituzionalità delle leggi statali nei giudizi in via d'azione, è affrontato quello, più generale, del tipo di interesse sotteso a tali impugnative. La Corte, infatti, operando la distinzione tra lesioni dirette ed indirette delle competenze legislative regionali, precisa che le Regioni, al ricorrere delle prime, possono far valere anche un interesse di mero fatto, mentre, al ricorrere delle seconde, l'interesse regionale da tutelare deve essere giuridicamente qualificato.

¹¹ Ovviamente tali vizi, per essere efficacemente sollevati, dovevano ledere le competenze regionali; per tale risalente giurisprudenza v. Corte cost. n. 303/1988, di recente confermata da Corte cost. sent. n. 6/2004.

¹² Per tale orientamento cfr. Corte cost. sentt. n. 307/1983, n. 34/85 e n. 544/89.

¹³ La Corte, inoltre, chiariva che le Regioni potevano, altresì, "riservare la propria impugnazione a dopo l'entrata in vigore di questa, che rende permanente e definitiva la normativa solo provvisoriamente dettata con il decreto legge, perpetuando gli eventuali vizi di costituzionalità dello stesso e così rinnovando la lesione da cui nasce l'interesse a ricorrere della Regione", v. Corte cost. sent. n. 287/2004.

¹⁴ E non è, forse, un caso che tale scrutinio sia intervenuto più frequentemente in giudizi in via principale (v. Corte cost. sentt. nn. 6 e 196 del 2004, nn. 62 e 272/2005, n. 116/2006, n. 52/2010 e da ultimo n. 128/2011), che in giudizi in via incidentale.

In molte di queste sentenze, anzi, si rinvencono dei passaggi-chiave in qualche modo prodromici (concettualmente e cronologicamente) ai “momenti di svolta”¹⁵ che la Corte ha di recente attraversato sul tema e di cui si dirà più avanti nel testo.

È, quindi, in questo più ampio quadro giurisprudenziale che va inserita la sentenza n. 22 del 2012, la quale, da un lato conferma un orientamento della Corte ormai in via di consolidamento, e dall’altro compie un ulteriore passo in avanti.

Mentre, infatti, fino a qualche anno fa l’uso dei decreti-legge era ritenuto un “legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione”¹⁶, nella sentenza in commento il decreto-legge è ritenuto uno strumento improprio ai fini dell’esercizio delle competenze legislative (concorrenti) dello Stato, divenendo il suo stesso impiego un chiaro indice sintomatico di una lesione delle attribuzioni regionali.

Secondo la Corte, infatti, “l’approvazione di una nuova disciplina a regime, attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo”¹⁷.

L’ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, quindi, non è più rappresentato solo dal merito della disciplina di principio posta dallo Stato, ma assume anche una valenza procedurale (o di metodo), per la quale l’utilizzo di un determinato tipo di fonte statale costituisce già di per sé una lesione delle competenze regionali.

3. Il sindacato della Corte sui presupposti di necessità e d’urgenza della decretazione d’urgenza e sul procedimento di conversione dei decreti-legge.

Come già anticipato, la decisione in commento offre anche l’opportunità di fare il punto sugli sviluppi più recenti della giurisprudenza della Corte in ordine, non solo al tema del sindacato sui presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge, ma anche sui requisiti di validità delle relative leggi di conversione¹⁸.

Com’è noto, negli ultimi cinque anni la giurisprudenza della Corte ha subito una forte accelerazione sul tema, inaugurando una stagione all’insegna, potremmo dire, di una ritrovata “prescrittività” delle disposizioni costituzionali¹⁹.

Come è stato di recente ricordato²⁰, i “momenti di svolta” su tali questioni sono essenzialmente due: il superamento della prassi dell’iterazione e reiterazione dei decreti legge e l’affermazione del sindacato della Corte in ordine alla sussistenza dei presupposti della decretazione d’urgenza di cui all’art. 77 Cost.

¹⁵ Ci si riferisce, ovviamente, alle sentenze della Corte n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, da ultimo identificate come veri e propri “momenti di svolta” nella giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d’urgenza da Luciani M., “Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti”, in “Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida”, Milano 2011, 1155 e ss. Sull’importanza della sentenza n. 171/2007, quale “precedente destinato a pesare sulla disinvoltura con cui non da ieri viene impiegato, per i motivi più disparati, un eccezionale strumento di normazione primaria”, v. le riflessioni di Sorrentino F., “Ancora sui 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, 1679.

¹⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 6/2004.

¹⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, punto 3.1 del considerato in diritto.

¹⁸ Per un quadro sinottico dell’istituto, preliminare all’analisi di aspetti più specifici, v. Sorrentino F., “Le fonti del diritto italiano”, Padova, 2009, 194 e ss.

¹⁹ In tal senso, v. Luciani M., ult. op. cit., per il quale la Corte, sin dalla sentenza n. 29 del 1995, ha fatto “espandere nella sua pienezza la prescrittività della Costituzione, movendo dal presupposto che se una norma costituzionale esiste deve produrre un effetto giuridicamente apprezzabile e, quindi, deve essere anche giustiziabile”. Pur giungendo ad una ricostruzione dell’istituto della decretazione d’urgenza parzialmente diversa, e della quale si dirà più avanti, condivide la generale premessa sulla prescrittività della Costituzione Silvestri G., “Alcuni profili problematici dell’attuale dibattito sui decreti-legge”, in *Pol. dir.*, 1996, 429.

²⁰ Cfr. Luciani M., ult. op. cit., 1155.

Con riguardo all'evoluzione giurisprudenziale sul secondo punto (che qui interessa), si deve notare come, rispetto alla sentenza n. 171/2007, la sentenza n. 22/2012 presenti notevoli elementi di novità, non solo nella ricostruzione del concetto di omogeneità²¹ quale indice di un possibile eccesso di potere legislativo²², ma anche in ordine alla *vexata quaestio* se le norme inserite in sede di conversione siano vincolate ai presupposti di cui all'art. 77 Cost.

Con riguardo alla necessaria omogeneità dei decreti-legge, la Corte, non solo declina tale principio come indice alla stregua del quale verificare "se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed d'urgenza di provvedere"²³, ma lo qualifica come elemento necessario, oltre che del decreto-legge, anche della relativa legge di conversione²⁴.

La Corte, infatti, oltre a ribadire una necessaria (sebbene tendenziale) coincidenza tra oggetto del decreto-legge e quello della legge di conversione²⁵, rinviene nell'art. 77 Cost. l'imposizione di un "nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge [...] e legge di conversione", il quale finisce per caratterizzare, sotto il profilo sia funzionale che strutturale, lo stesso procedimento di approvazione della legge di conversione²⁶.

Sviluppando, quindi, un orientamento fino ad oggi solo accennato, il Giudice delle Leggi chiarisce come l'eventuale rottura del legame tra decretazione d'urgenza e potere di conversione derivi da un esercizio "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"²⁷.

La violazione dell'art. 77 Cost. da parte di norme eterogenee, aggiunte in sede di conversione, non emergerebbe, così, sotto il profilo della "mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza"²⁸, quanto sotto quello dell'eccesso di potere (di conversione) da parte del Parlamento.

²¹ In effetti la sentenza n. 171 del 2007 aveva individuato, oltre all'eterogeneità dei decreti-legge, altre due figure sintomatiche (o criteri) attraverso cui identificare un eccesso di potere legislativo: l'assenza di motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti e la non suscettibilità della materia ad essere regolata con decreto-legge. La Corte non richiama questi due criteri, la cui portata sarebbe difficilmente gestibile (vuoi per la totale assenza in Costituzione di un obbligo di motivazione per gli atti normativi, vuoi per la labilità del concetto stesso di materia), e procede allo scrutinio delle norme impugnate alla luce del solo criterio della omogeneità. Cfr. sul tema Luciani, ult. op. cit., 1158, il quale ritiene tale criterio non dirimente, poiché "non ha molto a che vedere con la carenza dei presupposti", e sottolinea la necessità di una maggiore valorizzazione del precetto della straordinarietà, inteso come "tratto caratteristico generale dell'istituto della decretazione d'urgenza", ed in base al quale tale decretazione "non può essere uno strumento ordinario di normazione primaria". Ancora sul concetto di omogeneità cfr. Celotto A., "L'abuso del decreto-legge", vol. I, Padova 1997, 458 ss., il quale sottolinea la dimensione teleologica del concetto in parola. È, poi, appena il caso di ricordare che il requisito dell'omogeneità ha trovato positiva affermazione nell'art. 15, comma 3, della L. n. 400/88; positivizzazione richiamata *ad adiuvandum* dalla stessa sentenza della Corte n. 22/2012, nonché dalla sent. n. 391/95 dove viene qualificata come "integrazione" dell'art. 77 Cost.

²² Colloca lo scrutinio della Corte ai sensi dell'art. 77 Cost. "nei ristretti margini dell'eccesso di potere legislativo" Sorrentino F., "Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione", cit., 1677, per il quale vi è tale eccesso ogni qualvolta sia riscontrabile "la mancanza evidente del caso straordinario di necessità e di urgenza posto a fondamento del decreto ovvero la palese contraddizione tra l'ipotizzata urgente necessità e il contenuto dispositivo del provvedimento adottato". In senso contrario cfr. Scaccia G., "Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza", in Pol. dir., 1999, 387 ss.

²³ Cfr. Corte cost. sent. n. 171/2007 e n. 128/2008 richiamata dalla sentenza n. 22/2012 al punto 3.3 del considerato in diritto.

²⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, punto 4 del considerato in diritto.

²⁵ Tendenziale coincidenza sostenuta dallo stesso Silvestri G., ult. op. cit., 425 passim, il quale, è bene tenerlo a mente, è il redattore della sentenza in commento.

²⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, punto 4.2 del considerato in diritto. Per la Corte, quindi, l'inserimento, in sede di conversione, di emendamenti del tutto estranei all'oggetto del decreto-legge spezza tale nesso "logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge", cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, punto 3.3 del considerato in diritto. Sottolinea l'importanza teorica della "saldatura tra decreto-legge e legge di conversione", di cui si ha traccia anche in Corte cost. n. 171/2007, Sorrentino F., "Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione", cit., 1678 ss.

²⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, punto 7.7 del considerato in diritto.

²⁸ Tale sindacato, peraltro, è stato recentemente escluso da Corte cost. sent. n. 355/2010, per la quale "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". Ora, è evidente che tale orientamento sottraeva al controllo di costituzionalità,

In questo modo, la Corte supera la questione riguardante la possibilità di sindacare in riferimento all'art. 77 Cost. le norme eterogenee, aggiunte in sede di conversione dei decreti-legge, ampliando ulteriormente la portata normativa di questa disposizione costituzionale.

Se, infatti, non viene sconfessata la precedente giurisprudenza che escludeva tale sindacato in relazione al rispetto dei presupposti di necessità ed urgenza, il suo aggiramento è comunque palese, posto che le norme aggiunte in sede di conversione debbono comunque rispettare la *ratio* del potere di conversione delle Camere di cui all'art. 77 Cost.

L'orientamento della Corte sembra, ormai, volgere nel senso di una convinta affermazione della "saldatura" fra decreto-legge e legge di conversione, dalla quale deve derivare un unico regime costituzionale di validità delle norme in esse contenute²⁹.

Nel merito della vicenda, quindi, la Corte, rilevata l'eterogeneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto c.d. "milleproroghe" n. 225/2010³⁰, assume violato da parte di queste l'art. 77 Cost., pur essendo state inserite in sede di conversione.

4. Uso "scorretto" del potere di conversione da parte delle Camere come vizio in procedendo ed il ruolo dei regolamenti parlamentari nella verifica di tale vizio.

Strettamente connesso al tema che precede è, infine, il profilo della sentenza inerente la configurabilità dell'eccesso di potere di conversione da parte delle Camere come *error in procedendo*, anche in rapporto al ruolo dei regolamenti parlamentari.

Se, infatti, non si può dubitare che il parametro in base al quale è stato dichiarato incostituzionale l'art. 2, comma 2-quater, del d.l. n. 225/2010 sia l'art. 77 Cost., è bene anche evidenziare come tale violazione sia stata rilevata dalla Corte su di un piano prettamente "procedimentale".

Ciò che, infatti, viene censurato dalla Corte è l'uso "scorretto" da parte delle Camere del potere di conversione, la cui disciplina costituzionale incide sullo stesso procedimento di conversione dei decreti-legge, caratterizzandolo sia sotto il profilo strutturale che sotto quello funzionale³¹.

in riferimento all'art. 77 Cost., proprio quelle norme che in quanto eterogenee manifestavano più chiaramente la propria illegittimità rispetto a detto articolo; in tal senso v. le riflessioni critiche di Luciani M., ult. op. cit., 1166.

²⁹ La Corte, infatti, qualificando il decreto-legge come "un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno", avverte chiaramente che "la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il caso che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera causalità temporale", Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, punto 3.3 del considerato in diritto.

³⁰ Nella motivazione della sentenza in commento, infatti, si può leggere che le norme impugnate costituissero "un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto di funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile". Nella valutazione della Corte circa l'eterogeneità delle disposizioni censurate ha, infatti, pesato molto il fatto che esse ponessero una disciplina "a regime", per la quale non può valere il medesimo presupposto di necessità e d'urgenza che ha legittimato l'adozione di un decreto c.d. "milleproroghe".

³¹ Sotto il profilo strutturale, è noto come il procedimento di conversione dei decreti-legge sia un procedimento fortemente accelerato rispetto a quello ordinario; sul punto cfr. in senso critico Zaccaria R., "L'uso delle fonti normative tra governo e parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI)", in Giur. cost., 2010, 4076, per il quale il decreto-legge è ormai divenuto un atto puntualmente riempito "delle materie più disparate per dare loro una procedura d'urgenza nell'approvazione"; dello stesso avviso è Celotto A., "Carlo Esposito, le condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti e il sindacato sui presupposti del decreto legge", in Giur. cost., 2, 2008, ora in "Problemi sul decreto-legge", Napoli, 2009, 121, per il quale il decreto-legge è ormai divenuto "un disegno di legge rinforzato".

Sotto il profilo funzionale, invece, il procedimento di conversione è finalizzato all'assunzione della responsabilità che si era assunto il Governo al momento dell'adozione del decreto, onde diviene fondamentale la sussistenza, anche in questa fase, del nesso tra il provvedimento ed il caso che lo ha reso necessario, in tal senso cfr. Sorrentino, "Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione", cit., 1678 ss.

Con riguardo all'uso scorretto del potere di conversione da parte delle Camere, quale particolare figura di eccesso di potere, v. infra nt. 35.

Sembrirebbe, dunque, riemergere in tutta la sua problematicità la questione dei vizi formali della legge, la quale, è evidente, trae nuova linfa da un'interpretazione delle norme costituzionali estremamente ampliata della loro prescrittività.

In particolare, la Corte mette in luce il profondo legame intercorrente tra la dimensione sostanziale della disciplina di cui all'art. 77 Cost. e quella procedimentale, dove la seconda è necessariamente in funzione della prima.

Così lo stesso inserimento in sede di conversione³² di una norma eterogenea rispetto al contenuto (o alle finalità) di un decreto-legge determina un abuso dello stesso procedimento di conversione, per come disciplinato dall'art. 77 Cost. ed attuato attraverso i regolamenti parlamentari.

Quest'ultima disposizione costituzionale, secondo la Corte, disciplina una "sequenza tipica"³³, la cui violazione, riscontrabile attraverso uno scrutinio della norma impugnata sotto il profilo sostanziale³⁴ (ad es. sotto quello della sua omogeneità rispetto al decreto-legge nel suo complesso), determinerebbe un *error in procedendo* censurabile da parte della Corte³⁵.

L'aspetto procedurale viene a tal punto valorizzato dalla Corte che nella motivazione richiama l'art. 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera dei deputati, il quale recepisce il principio della necessaria omogeneità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi al decreto-legge in fase di conversione.

Colpisce, inoltre, il richiamo operato dalla Corte ai messaggi ed alle lettere del Presidente della Repubblica³⁶, con le quali quest'ultimo ha sollecitato, in più occasioni, le Camere ad un'interpretazione rigorosa della disposizione regolamentare citata.

Tutti richiami in qualche modo "eccentrici", dei quali al momento non è possibile misurare con precisione il grado di decisività rispetto al contenuto del dispositivo³⁷, essendo lecito enucleare solo qualche ipotesi ricostruttiva.

Certamente tali richiami hanno svolto una funzione di sostegno alle argomentazioni della Corte, posto che il rinvio ai regolamenti parlamentari è servito ad estendere, sul piano interpretativo, il requisito dell'omogeneità anche alle norme aggiunte in sede di conversione dei decreti-legge, ma una ricostruzione così riduttiva rischia di non cogliere il punto.

³² L'inserimento ab origine, vale a dire nel decreto stesso, di una norma eterogenea costituirebbe un indice sintomatico del difetto dei presupposti di necessità ed urgenza, secondo quanto stabilito dalla sentenza n. 171/2007 della Corte costituzionale.

³³ Locuzione che, non a caso, ritroviamo specificamente in Silvestri G., ult. op. cit., 425.; in questo senso v. da ultimo Camerlengo Q., "Il decreto-legge e le disposizioni eccentriche introdotte in sede di conversione", in Rass. parl., 2011, 113, per il quale l'adozione della legge di conversione costituirebbe l'esercizio di una "funzione costituzionalmente tipica".

³⁴ Ciò che deve poter essere rilevato dalla Corte è, dunque, la presenza di particolari indici sintomatici di un uso improprio da parte delle Camere del loro potere di conversione (per i quali v. *supra* nt. 21). Ad ogni modo, il rapporto tra vizio formale della legge di conversione ed eccesso di potere della medesima non è argomentato dalla Corte in modo del tutto convincente, posto che l'eccesso di potere è tradizionalmente concepito come vizio sostanziale dell'atto. Seguendo tale ricostruzione, si correrebbe, poi, l'ulteriore rischio di incappare nella contraddittoria riduzione dei vizi sostanziali dell'atto legislativo in vizi formali; la Corte non ha ritenuto di risolvere questi aspetti problematici, i quali, evidentemente, restano ancora in piedi.

³⁵ Il tema è strettamente connesso con quello del controllo da parte della Corte costituzionale della legittimità costituzionale dei procedimenti legislativi *tout court*, rispetto al quale parte della dottrina ha utilizzato proprio la figura dell'eccesso di potere (legislativo) come strumento per affermare tale sindacato; in tal senso v. Manzella A., "Il Parlamento", III^a ed., Bologna, 2003, 59 e ss., il quale ritiene che alla Corte interessi soltanto il "cattivo esercizio" del potere, e che essa abbia, quindi, infranto il dogma degli *interna corporis* "non già in forza del potere di annullamento di norme illegittime, ma in virtù del rilievo di eccessi di potere o sviamenti di potere parlamentari che conducano a vizi delle decisioni in quanto adottate in modi non consentiti". A qualificare, peraltro, la carenza nel decreto-legge dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza" (in qualsiasi modo manifestatasi) come vizio in procedendo della relativa legge di conversione fu proprio la Corte nella sent. n. 171/2007, cfr. punto n. 5 del considerato in diritto.

³⁶ Si tratta del messaggio alle camere inviato dal Presidente Ciampi il 29 marzo 2002 con il quale rinviava la legge di conversione del d.l. n. 4/2002 proprio in nome del principio dell'omogeneità; tale messaggio è stato, poi, richiamato, come precedente, dal Presidente Napolitano in una lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio il 22 febbraio 2011, nella quale, peraltro, si qualificava la L. n. 400/88 come "legge di attuazione costituzionale".

³⁷ Ci si potrebbe, infatti, chiedere se la Corte sarebbe giunta a questo preciso dispositivo anche senza richiamare le suddette lettere e messaggi del Presidente della Repubblica. E ci si potrebbe, poi, chiedere se tale rinvio a posizioni ufficiali dell'altro organo di garanzia costituzionale possa essere servito a legittimare ulteriormente una pronuncia dalle evidenti implicazioni in tema di forma di governo.

Nella motivazione della Corte, infatti, il richiamo ai regolamenti parlamentari (ed agli atti presidenziali che ne raccomandano un'applicazione rigorosa) sembrerebbe servire a far emergere la "dimensione procedurale" dell'art. 77 Cost., il quale diverrebbe (anche) norma sul procedimento di conversione dei decreti legge (e, quindi, norma sulla produzione del diritto).

In questo senso l'art. 96-bis, comma 7, del r.C. non è una norma che risponde "soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma [è] imposta dallo stesso art. 77 Cost."³⁸, di cui diviene il principale strumento attuativo.

Ad ogni modo, sebbene venga richiamato anche un *obiter dictum* della storica sentenza n. 9 del 1959³⁹, non sembra vi sia spazio per poter intravedere un'imminente svolta in ordine al nodo dei regolamenti parlamentari quale fonte integrativa della disciplina costituzionale sul procedimento legislativo⁴⁰.

In effetti, il Giudice delle leggi ha cura di precisare che i regolamenti parlamentari specificchino le regole ed i limiti che la Costituzione detta per governare i diversi procedimenti legislativi, ma tale passaggio non è portato alle estreme conseguenze logiche.

La Corte, infatti, conferma il proprio pregresso orientamento⁴¹, per il quale il sindacato di costituzionalità del processo formativo di una legge è limitato alle sole norme costituzionali che direttamente lo regolano.

5. Conclusioni provvisorie, in attesa di un "ritorno alla Costituzione".

La sentenza n. 22 del 2012, dunque, offre numerosi spunti di riflessione, presentando notevoli "passi in avanti" relativamente ad alcuni dei diversi filoni in essa toccati.

Certamente, lo si può dire in relazione al tema della legittimazione regionale ad impugnare in via principale leggi statali (od atti statali con forza di legge) in riferimento a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione, ed *a fortiori* lo si può affermare con riguardo al tema del sindacato sui presupposti della decretazione d'urgenza.

Sotto quest'ultimo profilo, si può, anzi, sostenere che la sentenza in commento costituisce un'importante conferma di un orientamento di enorme impatto, non solo sul sistema delle fonti, ma sullo stesso circuito Parlamento-Governo (e, quindi, sulla stessa forma di governo).

³⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, punto 4.2 del considerato in diritto.

³⁹ Sulla portata della sentenza n. 9/59 sono ancora attuali le riflessioni di Barile P., "Il crollo di un antico feticcio (gli *interna corporis*) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza", in *Giur. cost.*, 1959, 240, nonché in senso critico cfr. Esposito C., "Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione", in *Giur. cost.*, I, 1957, 1326; per un quadro sinottico della giurisprudenza costituzionale sul tema cfr. anche Manzella A., "Il Parlamento", III^a ed., Bologna, 2003, 59 e ss.

⁴⁰ Il tema è stato fortemente dibattuto in dottrina; tra coloro che, seppur in modo minoritario, sostennero la capacità dei regolamenti parlamentari di condizionare la validità delle leggi v. Mazziotti, voce "Parlamento", in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, per il quale "la costituzione non attribuisce solo ai regolamenti carattere esecutivo delle sue norme, ma dà alle norme regolamentari rilievo esterno, ponendone l'osservanza come condizione di validità delle leggi"; su posizioni, invece, intermedie, si è posto Manzella A., "Il Parlamento", cit., 60, il quale dapprima ha ritenuto sindacabile l'osservanza da parte delle camere delle sole norme regolamentari che disciplinano il procedimento (distinte da quelle riguardanti le decisioni), mentre più recentemente ha delimitato la competenza della Corte a due soli vizi del procedimento: la violazione diretta delle norme costituzionali ad esso relative e l'eccesso di potere parlamentare. Sul punto confronta anche le riflessioni di Ferrara G., "Regolamenti parlamentari ed indirizzo politico", in *Scritti in onore di Tesaurò*, Milano, 1968, 341 ss., nonché v. contra Modugno F., "In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli *interna corporis acta* della camere", in *Scritti in onore di Ambrosini*, II, Milano, 1970, 1310 e ss. Da ultimo cfr. le dense riflessioni a favore della "parametricità" delle norme regolamentari di Floridia G.G., voce "Regolamenti parlamentari", in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. XIII. Torino, 1997, 99 ss. Secondo il modesto parere di chi scrive, le recenti tendenze del Governo ad accentare su di sé poteri normativi sempre più ampi renderanno necessaria una simile "svolta" giurisprudenziale al fine di garantire le innegabili istanze della democrazia pluralista, le quali nella procedimentalizzazione (della decisione) parlamentare trovano la loro sede naturale (e la loro tutela più efficace); sul tema cfr. le considerazioni sempre attuali di Kelsen H., "Das problem des Parlamentarismus", Wien-Liepzig, 1924, trad. it. di B. Fleury, ora in *Id.*, "La democrazia", Bologna, 1998, 177 e ss.

⁴¹ Per tale orientamento cfr. Corte cost. sentt. nn. 147/83, 78 e 292/84, 391/95; identica impostazione si ritrova con riguardo ai regolamenti delle assemblee regionali, per la quale cfr. Corte cost. n. 57/57 e n.40/60.

In questo senso, la sentenza n. 22/2012 rappresenta un considerevole tentativo della Corte costituzionale di porre un serio argine a prassi altamente denigratorie del contenuto precettivo della Costituzione⁴².

Sotto altro profilo, non si può, inoltre, negare che dalla presente pronuncia traspaiano delle scelte teoriche di fondo della Corte, rispetto alle quali diviene arduo immaginare un suo futuro *revirement*: la configurazione del potere di conversione come potere di controllo (soggetto anch'esso ai limiti funzionali sanciti dalla Costituzione) del Parlamento sul Governo, l'implicita riaffermazione della separazione dei poteri⁴³, l'esplicito riconoscimento della tipizzazione dei procedimenti legislativi operata in Costituzione⁴⁴, l'esclusione dell'efficacia sanante della legge di conversione e la sua "saldatura" con lo stesso decreto-legge, indicano un chiaro orizzonte di senso, all'interno del quale risalenti (ma non dimenticate) teorizzazioni trovano, forse, il proprio riconoscimento⁴⁵.

Ovviamente, con questa sentenza non possono ritenersi esaurite tutte le problematiche costituzionali inerenti i poteri normativi del Governo⁴⁶, ma l'inesorabile, seppur lento, "ritorno alla Costituzione", che la Corte costituzionale sta realizzando con questa giurisprudenza, rappresenta di sicuro una delle novità di maggiore importanza (e speranza) degli ultimi anni.

⁴² Per una ricostruzione, non recente ma comunque attuale, delle molteplici cause all'origine di tali cause v. Silvestri G., ult. op. cit., 421 ss., nonché, con riferimento alla XVI legislatura, cfr. Zaccaria R., ult. op. cit., 4081.

⁴³ Sul punto cfr. la raffinata distinzione in "cicli funzionali rispettivamente del decreto legge e della legge formale", sottoposti a due diversi regimi di controllo, operata da Silvestri, ult. op. cit., 428 e ss., ad avviso del quale "l'uso del potere di conversione per fini diversi da quelli di controllo previsti dalla Costituzione [integrerebbe] un caso di *détournement de pouvoir*"; l'A., quindi, conclude che "l'eccezionalità del potere legislativo del Governo [...] non dipenda dalla contingente volontà parlamentare, ma sia stabilita, con valore cogente, dalla Costituzione, a salvaguardia del principio oggetti della separazione dei poteri", non potendo la legge formale sanare più di quanto la stessa Costituzione gli consente.

⁴⁴ Sul punto v. ancora Silvestri G., ult. op. cit., 431, per il quale "il Costituente ha voluto incanalare l'esercizio del potere legislativo su percorsi ben definiti, la cui tipicità rende costituzionalmente illegittima la loro sovrapposizione"; in senso contrario cfr. le riflessioni critiche di Luciani, ult. op. cit., 1165, nt. 33, ad avviso del quale tale ricostruzione contrasta con l'emendabilità (anche solo per ragioni di "economia procedimentale") della legge di conversione; per l'A., quindi, ci si trova di fronte ad un'alternativa "secca" per cui: "o alla legge di conversione [...] si sottrae la facoltà di emendamento, ma questo non sembra corretto, perché essa è pur sempre una legge, oppure la si riconosce, ma non la si può contenere nei limiti della sostanza prescrittiva originaria del decreto legge, perché non vi è alcuna indicazione costituzionale in questo senso".

⁴⁵ Il riferimento è, ovviamente, alle pagine ormai classiche di Esposito C., voce "Decreto-legge", in Enc. Dir., Roma, 1962, 849, il quale, oltre a configurare l'art. 77 Cost. come disciplina delle condizioni per la valida conversione dei decreti-legge (geneticamente invalidi), riteneva, proprio sulla base dello stretto legame intercorrente tra decreto e legge di conversione, "interdetto alle leggi di conversione di mutare l'oggetto o il senso decreto convertito". Su questa linea dottrinale cfr. Sorrentino F., "La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: punti ricostruttivi", in Dir. Soc., 1974, 507. In senso contrario cfr. Paladin L., "Art. 77", in Commentario alla Costituzione a cura di Branca G., Bologna-Roma, 1977, 48 ss.

⁴⁶ Volendo segnalare un caso esemplificativo, si richiama il noto tema delle ordinanze in deroga alla legge sulle quali v. da ultimo in senso critico Luciani, ult. op. cit., 1173 e ss., nonché v. anche Pinelli C., "Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana", in Dir. pubbl. 2009, 326.