

Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione

1. Premessa. – 2. L'apertura del sindacato di costituzionalità per evidente carenza dei casi straordinari di necessità e d'urgenza alle norme aggiunte in sede di conversione non estranee al contenuto del decreto-legge. – 3. Sull'(in)ammissibilità di emendamenti eterogenei: l'aderenza normativa – 4. Sull'(in)ammissibilità di emendamenti aggiuntivi: l'estraneità alla funzione di conversione

1. «A troppi e troppo gravi episodi di violenza del diritto si è dovuto assistere, realizzati con decreto-legge» ⁽¹⁾. Così Gustavo Zagrebelsky riassumeva quanto emerso dai lavori del Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti svoltosi a Parma nell'(ormai) lontano novembre 1995, dedicato al tema degli atti legislativi del Governo ed i rapporti tra i poteri.

In riferimento alla decretazione d'urgenza, limitatamente al periodo costituzionale, non si è sprecata la denuncia di “abusi”, né da parte della dottrina ⁽²⁾, né da parte della giurisprudenza costituzionale con riguardo, perlomeno, agli effetti sistematici di alcune prassi ⁽³⁾. Nondimeno, l'assunto di Zagrebelsky costituisce una valida descrizione anche della situazione attuale.

Il contributo della Corte costituzionale in ordine alla delimitazione dell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza, nonché del potere parlamentare di conversione è tanto apprezzabile nell'intento, quanto non pienamente condivisibile nello sviluppo logico-sistematico di alcune

⁽¹⁾ G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, in *Quad. Cost.*, 1996, n. 1, 4.

⁽²⁾ Ci si limita a ricordare A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge – vol. 1*, Padova, 1997; V. ONIDA, *L'uso e l'abuso del decreto legge*, in *Corr. giur.*, editoriale, n. 2, 1986; di recente, AA. VV., *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, A. Simoncini (a cura di), Macerata, 2006; parla di «cronici fenomeni di abuso», A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 831.

Risulta rilevante la consultazione dei dati più recenti sulla portata della decretazione d'urgenza, della legislazione di conversione e del loro impatto quantitativo e qualitativo sull'attività legislativa; sul punto A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” - *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici* - Università Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, 2 ss.

⁽³⁾ Si ricordino, in tema di (re)iterazione del decreto-legge non convertito, le sentenze nn. 302 del 1988 e 360 del 1996 con cui la Corte ha evidenziato i gravi riflessi del fenomeno relativamente agli equilibri istituzionali, ai principi costituzionali, alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Per quanto attiene al sindacato di costituzionalità sui presupposti del decreto-legge, si è osservato come il *revirement* enucleato nella sentenza n. 29 del 1995, con cui la Corte si è dichiarata competente a sindacare la “evidente mancanza” dei presupposti, sia legato alla presa d'atto di una prassi fuori controllo; v. A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti-legge*, in *Giur. it.*, 1995, I, 397; A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale – 50anni* Corte costituzionale, A. Ruggeri (a cura di); Napoli, 2006, 63, per cui «[l]a sempre maggiore incapacità della politica a curare *fisiologicamente* i suoi mali [...] spinge [la Corte] [...] ad uno storico cambiamento di rotta».

Queste considerazioni possono adattarsi alla giurisprudenza costituzionale successiva che solo nel 2007 (sent. n. 171) ed in replica nel 2008 (sent. n. 128), ha visto applicare il principio del 1995, forse, ancora una volta, perché «anche la Corte costituzionale [...] [è] perfettamente consapevole di cosa sia divenuto il decreto-legge nel diritto vivente», così A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2008, 2, 1506; cfr. anche 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 *www.forumcostituzionale.it*, 1, che osserva come «[s]embrano non dover aver mai fine le oscillazioni della Consulta per ciò che attiene ai limiti del suo sindacato sugli atti primari di normazione (e, segnatamente, sugli atti di urgenza del Governo e le relative leggi di conversione); il che poi – com'è chiaro – vale come segnare (e senza sosta rifare) la soglia oltre la quale il primato della Costituzione è obbligato a fermarsi per cedere il passo al primato della politica in ambiti considerati sottratti al controllo del massimo garante della legalità costituzionale».

decisioni che, accogliendo determinate posizioni, hanno dimostrato una serie di fragilità applicative dando luogo sia a *revirements* ⁽⁴⁾, sia ad insuccessi nella prassi ⁽⁵⁾. Va da subito comunque ricordata l'inevitabilità di una fisiologica insoddisfazione circa i risvolti pratici delle pronunce del giudice costituzionale ⁽⁶⁾, trattandosi di una materia, si pensi solo alla definizione dei presupposti della decretazione d'urgenza, posta sul crinale tra il diritto e la politica.

Recentemente, la Corte costituzionale ha avuto modo di giudicare nuovamente dei vizi di legittimità propri del decreto-legge e della legge di conversione e, segnatamente, si segnala la sentenza n. 355 del 2010 ⁽⁷⁾.

2. Nel giudizio deciso con la sentenza n. 355 la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da diversi giudici e aveva ad oggetto la norma di cui all'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito con modifiche (legge 3 agosto 2009, n. 102) e successivamente novellato.

Tra i giudici rimettenti, la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia lamentava la mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza, ai fini dell'emanazione della norma contestata ⁽⁸⁾, che prescrive che le procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine esclusivamente per la commissione di alcuni delitti, disponendo inoltre la sospensione del decorso del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale.

Il giudice rimettente *de quo* sollevava alla Corte la questione dell'ammissibilità del sindacato di costituzionalità vertente su norme aggiunte *ex novo* in sede di conversione di un decreto-legge per il vizio concernente la carenza dei presupposti di necessità e di urgenza.

Traducendo in termini positivi la questione, si chiedeva al giudice costituzionale se il vincolo della sussistenza della situazione emergenziale di cui al comma secondo dell'art. 77 Cost. possa essere indirettamente predicato anche nei confronti delle norme aggiunte in sede di conversione.

Sul punto, le posizioni assunte nell'ambito del processo rispecchiavano in sintesi quanto dibattuto in dottrina ⁽⁹⁾. Il giudice *a quo* sosteneva che i requisiti della straordinarietà, della necessità e dell'urgenza dovrebbero esistere anche con riguardo a norme aggiunte *ex novo* dal Parlamento, nel senso che «anche gli emendamenti al decreto-legge in sede di conversione, il cui contenuto sia “dissonante” con quello del decreto, devono rispettare i requisiti della straordinaria necessità ed urgenza», mentre la difesa erariale eccepiva l'infondatezza della censura, in base, potremmo desumere, all'assunto per cui i presupposti di legittimità sono imposti al solo decreto-

⁽⁴⁾ Si ricordino le oscillazioni della giurisprudenza della Corte in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge. Per una sintesi, per tutti, A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giustamm.it.

⁽⁵⁾ Si pensi al numero copioso di decreti-legge (più di due decreti al mese). Una analitica “contabilità” in argomento è reperibile sul sito www.osservatoriosullefonti.it. Per ulteriori dati, si rinvia a A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, in Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Torino, 2006, 1513.

⁽⁶⁾ Parla di prudenza da parte della Corte, R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in www.federalismi.it, 3.

⁽⁷⁾ A commento della sentenza, A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge*, cit.; A. CELOTTO, “*Come la tela di Penelope*”. *Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui dd.ll.*, in corso di pubblicazione; Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 2011, 1, 91.

⁽⁸⁾ Ord. n. 125 del 2010.

⁽⁹⁾ Sulla questione, *ex multis*, M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, 1465 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 121 ss.

legge, per cui lo scrutinio di natura politica sulla presenza dei requisiti di validità del decreto-legge non deve evidentemente esplicitarsi sulle norme introdotte per la prima volta in sede di conversione, perché estranee alla funzione di conversione in legge.

In realtà, come ha precisato la Corte, la questione è decisamente più complessa. Ricordando i diversi orientamenti in argomento, la Corte ha osservato che inizialmente la sua giurisprudenza escludeva la riferibilità indiretta dei presupposti della decretazione alla disciplina aggiunta dalla legge di conversione, mentre solo recentemente ha affermato che il divieto di convertire un decreto che difetta patentemente dei suoi presupposti opera più precisamente per «le disposizioni della legge di conversione [che] [...] non incidono in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto»⁽¹⁰⁾.

Si rileva allora che, con riguardo agli emendamenti di tipo aggiuntivo, per determinare l'ambito del sindacato di legittimità, bisogna distinguere tra quelli inerenti al contenuto del decreto-legge e quelli estranei al medesimo. Così «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».

Preliminarmente si può osservare che, trattando di emendamento specificamente aggiuntivo, la Corte ha ribadito l'esistenza di differenti tipi di emendamenti, cui si attribuiscono significato ed effetti diversi, contrariamente a quanto desunto da una parte della dottrina in base al disposto di cui all'art. 15, comma quinto, della legge n. 400 del 1988, per cui «le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente»⁽¹¹⁾. Questo assunto trova preziosa conferma in una sentenza immediatamente posteriore alla n. 355

⁽¹⁰⁾ § 5 del *Cons. in dir.* della sentenza n. 171 del 2007.

⁽¹¹⁾ In dottrina, vi è chi sostiene che la conversione sarebbe sempre conversione di tutto il decreto. Sull'impossibilità di vedere nella conversione con emendamenti *ex tunc* una vera e propria conversione, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Roma, 1962, 849.

Secondo questa impostazione, salva contraria prescrizione, gli emendamenti agirebbero sulle disposizioni del decreto-legge secondo le regole di successione delle norme nel tempo «il che vuol dire: o la legge di conversione dice espressamente che una certa disposizione del decreto non è convertita, e allora abbiano *decadenza*; oppure quella disposizione si dà per convertita e, semmai, avremo *abrogazione*, causata dalla contraria disposizione della legge di conversione; il senso della distinzione si svolge sulla differenza di effetti che corre tra *decadenza* e *abrogazione*», così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, 367; cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale – vol. 1) Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 2006, 182. La dottrina sostenitrice di questa tesi, a fronte della novella di cui all'art. 15 della legge del 1988, ha preso atto della sopravvenuta irrilevanza della distinzione tra tipi di emendamenti, piuttosto focalizzando l'attenzione sull'individuazione delle norme vigenti, a seconda del periodo temporale di riferimento: per la parte del decreto-legge toccata dagli emendamenti, «nel periodo intermedio - dall'entrata in vigore del decreto all'entrata in vigore della legge di conversione con emendamenti - la disciplina resta quella determinata dal decreto [...]; nel periodo successivo [...] la disciplina sarà quella, nuova, introdotta dagli emendamenti», così P. PERLINGIERI, P. FEMIA, *Art. 77*, in *Commento alla Costituzione italiana*, P. Perlingieri (a cura di), Napoli, 2001, 564.

Cfr. R. DICKMANN, *Il decreto-legge*, cit., 12 ss., per cui qualsiasi emendamento opererebbe *ex nunc*.

Diversamente, nonostante la novella, la Corte costituzionale, la giurisprudenza comune e la maggior dottrina hanno sempre distinto la natura degli emendamenti, in modo tale da ricavarne una efficacia temporale differente, parlando di emendamenti soppressivi (Corte cost. 330/1996; per tutti, Cass. pen., sez. I, 7451/1998; T.A.R. Lazio, sez. II, 1492/1995), aggiuntivi (Corte cost. 391/1995), modificativi (Corte cost. 272/2005), interpretativi, sostitutivi (nonostante la diversa formulazione degli effetti dell'emendamento in parola, v. Cass. pen., sez. I, 7451/1998; Cass. civ., sez. I, 3106/2000; Cass. civ., sez. III, 11186/2005; *contra* Cass. civ., sez. III, 4781/1995; Cass. civ., sez. III, 6368/1995; Cass. civ., sez. III, 9545/1996; T.A.R. Lazio, sez. II, 1492/1995); in dottrina, per tutti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 367; Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge*, cit., 107; V. PETRI, *L'efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto*, in www.forumcostituzionale.it.

(Corte cost. 367/2010), in cui la Corte afferma che «[l]a conversione del decreto-legge e, correlativamente, il rifiuto di conversione possono essere [...] anche parziali e, a sua volta, il rifiuto parziale di conversione – come, del resto, è ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità – può essere anche implicito, a seconda del tipo di emendamento approvato. Né, sul punto, apporta un decisivo contributo chiarificatore l’art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] Tale disposizione si limita, infatti, a sottrarre la legge di conversione all’ordinario regime della *vacatio*, senza occuparsi direttamente dell’efficacia intertemporale delle disposizioni del decreto-legge emendate».

In secondo luogo, si ritiene dover contestare la natura di *revirement* della sentenza n. 171 del 2007 sul punto, richiamata nella pronuncia n. 355. Difatti, quanto affermato nella sentenza n. 171 intorno alla riferibilità dei presupposti alle sole disposizioni della legge di conversione che non modificano sostanzialmente il testo del decreto, potrebbe ugualmente valere per emendamenti diversi da quelli aggiuntivi, in particolare per quelli modificativi ⁽¹²⁾. Piuttosto, la distinzione tra emendamenti aggiuntivi omogenei ed eterogenei al contenuto del decreto-legge ha luogo per la prima volta proprio nella pronuncia in commento.

Prima di quest’ultima, il giudice costituzionale si è sempre dichiarato incompetente a sindacare violazioni dell’art. 77, comma secondo, con riferimento *genericamente* alla disciplina aggiunta *ex novo* dalla legge di conversione ⁽¹³⁾.

Con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte ha rivisto l’ambito spaziale dello scrutinio di costituzionalità sulla sussistenza dei presupposti della decretazione d’urgenza, ampliandolo, ammettendolo *anche* per gli emendamenti aggiuntivi purché abbiano un contenuto pressoché omogeneo con quello del decreto-legge.

3. Tuttavia, alla novità giurisprudenziale, si ravvisano una serie di ombre generate da una sorta di complicazione dello stato dell’arte.

Fintanto che non sussistevano distinzioni, la questione con oggetto la disciplina aggiunta dalle Camere, estranea alla conversione, impostata sul vizio di carenza dei presupposti del decreto-legge, veniva dichiarata inammissibile. Ora, la posizione della Corte non è più *tranchant*, e sconta l’emersione di una serie di problematiche.

Per quelli aggiuntivi si osserva che, introducendo una disposizione nuova, restando immutate le disposizioni contenute nel decreto-legge che operano secondo le regole normali, ergo *pro futuro* come disposto dall’art. 15.5 della l. n. 400, salvo che il legislatore, nei limiti disponibili, prescriva la retroattività; *ex multis*, G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur. it.*, X, Roma, 1988, 13; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 261; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 299.

⁽¹²⁾ Condivide A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 19. Difatti, nel caso deciso con la sentenza n. 171 del 2007, la questione di legittimità aveva formalmente ad oggetto la disposizione modificativa di una norma del decreto-legge.

⁽¹³⁾ Con sent. n. 391 del 1995, la Corte ha deciso che «[l]a valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell’urgenza investe, infatti, secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina “aggiunta” a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che - a differenza di quella espressa con la decretazione d’urgenza del Governo - non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell’entrata in vigore della legge di conversione».

Con ord. n. 429 del 2007, nell’accertare il difetto di rilevanza della questione, la Corte ha precisato che «il richiamo ai requisiti di necessità e urgenza di cui all’evocato art. 77 Cost. con riguardo a una disposizione, quale quella censurata, contenuta soltanto nella legge di conversione non è pertinente, dovendo detti requisiti riferirsi esclusivamente al decreto-legge adottato dal Governo e non – come è avvenuto nel caso di specie – alle norme introdotte *ex novo* dal Parlamento con la legge di conversione del decreto medesimo».

L'emendamento aggiuntivo non del tutto estraneo al contenuto del decreto-legge può essere indirettamente valutato sotto il profilo della sussistenza dei presupposti di legittimità. Si tralasciano due questioni preliminari, non rilevanti ai fini della trattazione, vale a dire la necessità di distinguere tra contenuto ed oggetto del decreto-legge in funzione entrambi di parametro di valutazione dell'omogeneità o meno dell'emendamento⁽¹⁴⁾, e le difficoltà interpretative che pone il sintagma della non totale estraneità, la cui "equivocità" non è dissimile dalla formula dell'evidente mancanza dei presupposti⁽¹⁵⁾.

Benché la Corte si sia riferita all'emendamento aggiuntivo, il principio enunciato per cui i presupposti vanno riferiti indirettamente ad esso, se omogeneo al contenuto, può trovare applicazione, *a fortiori*, per qualsiasi tipo di emendamento. Ciò significa che il limite in parola trova applicazione, in generale, per l'emendamento omogeneo al contenuto (sent. n. 171 del 2007), non già per quello eterogeneo, sebbene proprio per la natura eterogenea la sua introduzione sarebbe meritevole di limitazione.

Nel distinguere tra emendamento omogeneo ed eterogeneo ne deriva che implicitamente le Camere possono legittimamente introdurre una disciplina nuova estranea al contenuto del decreto-legge⁽¹⁶⁾. Questa conclusione costituirebbe una conferma dell'orientamento del giudice costituzionale sulla (sostanziale) inesistenza di limiti al potere emendativo in sede di conversione, volto esclusivamente a distinguere i parametri del sindacato di costituzionalità sugli emendamenti, a seconda che si tratti di attività normativa di conversione oppure di attività legislativa ordinaria⁽¹⁷⁾.

L'origine di questa complicazione sta a monte del discorso, e da qui bisogna prendere le mosse per giungere ad una soluzione conforme a Costituzione, lineare e praticabile il più possibile. Invero, non si dovrebbe discutere della predicabilità del vizio di cui dell'art. 77 Cost. nei confronti della legge di conversione, a seconda della funzione di conversione o meno della norma legislativa, bensì dell'ammissibilità stessa di introdurre norme del tutto estranee alla funzione di conversione⁽¹⁸⁾.

Si è detto che con la sentenza in commento la Corte ha confermato la libertà che connota il potere legislativo parlamentare in sede di conversione. Nondimeno si deve osservare che, recentemente, il giudice costituzionale sembra accogliere un orientamento più rigoroso che, valorizzando la tipicità della legge di conversione, precluderebbe al Parlamento di disporre di e su tutto.

⁽¹⁴⁾ Osserva Ruggeri che la «relazione di omo- o etero-geneità [tra le norme del decreto e quelle aggiunte dalla legge di conversione] [...] non sembra essere di qualità (o solo di qualità) bensì (anche) di quantità, dovendosi di volta in volta verificare se si sia in presenza di una "totale eterogeneità" – come la stessa sent. n. 355 si premura di precisare – ovvero di una non "totale"», A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge*, cit., 1.

⁽¹⁵⁾ Si condivide quanto precisato da A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 1, per cui la nuova formula studiata dalla Corte «spiana la via a quegli apprezzamenti largamente discrezionali che – come si sa – la Corte è solita riservare a se stessa, nell'intento di mantenere permanentemente duttili e fluide le relazioni tra le fonti (e, perciò, in fin dei conti, come si diceva, tra Costituzione e politica)».

⁽¹⁶⁾ *Ex plurimis*, A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 secondo cui per la Corte «il discorso sul sindacato della legge di conversione sembra mutare quando il Parlamento, anziché limitarsi a confermare i contenuti del decreto-legge, aggiunga nuove disposizioni: per queste ultime, a quanto pare, non possono darsi gli stessi limiti costituzionali che gravano sulla mera conversione»; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 1, che riconosce come profilo certo della giurisprudenza costituzionale quello della liceità dell'introduzione di norme nuove eterogenee mediante legge di conversione.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*, 2. Secondo l'A. «tanto nel caso di eterogeneità del *contenuto* quanto (e più ancora) in quello di eterogeneità dell'*oggetto* la legge, per questa sua parte, cessa di essere propriamente di "conversione", vale a dire una legge tipizzata nella competenza, per commutarsi in una legge "comune" a tutti gli effetti».

⁽¹⁸⁾ Che, poi, vuol dire recuperare in modo pieno la funzione propria di ciascun atto normativo, *Ibidem*, 3.

Questo contrasto tra sostegno ed oscuramento delle forme costituzionali è, tuttavia, solo apparente, e il *favor* per la tipicità espresso va decisamente ridimensionato.

Si prenda la sentenza n. 171 del 2007, in cui il riferimento alla tipicità dell'atto risulta evidente, nella parte in cui, esplicando il regime giuridico applicabile alla legge di conversione, la Corte riconosce che la decretazione d'urgenza «condiziona [...] l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa. [...] a conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-*bis* del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato)»⁽¹⁹⁾.

Ciò nonostante il richiamo alla specialità della legge di conversione risulta svilito nella misura in cui sia consentito alle Camere di disporre in modo non omogeneo rispetto al contenuto del decreto-legge⁽²⁰⁾. In tal modo, si rende possibile la disciplina di altro rispetto a quanto sia stato necessario per far fronte alla situazione emergenziale che ha dato origine al decreto-legge medesimo⁽²¹⁾. A ciò si aggiunga che il giudice costituzionale ha escluso la riferibilità alla legge di conversione del precetto *ex art.* 15, comma terzo, della legge n. 400 nella parte in cui prescrive l'omogeneità del contenuto del decreto-legge⁽²²⁾.

Allora, ciò che risulta suscettibile di critica non è tanto l'esclusione del sindacato di legittimità delle disposizioni della legge di conversione per difetto dei presupposti che siano eterogenee rispetto al contenuto del decreto-legge, poiché le norme corrispondenti sono indubbiamente espressione di un potere che esula da quello di conversione in legge del decreto⁽²³⁾, bensì la premessa accolta. Davvero il Parlamento è titolare di un potere emendativo esercitabile *ad libitum*?

La legge di conversione è fonte tipica e *species* del *genus* "legge", così anche il potere di conversione risulta tipico e speciale rispetto al potere ordinario normativo⁽²⁴⁾. La specialità della legge di conversione sta nella sua funzione di ripristino dell'alterazione delle competenze, la cui

⁽¹⁹⁾ Cfr. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., 90.

⁽²⁰⁾ Incidentalmente, si ricorda la recente posizione del Presidente della Repubblica in punto di omogeneità della legge di conversione, per cui si rinvia a I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 183 ss.

⁽²¹⁾ A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge*, cit., 2, per cui «[q]uel che, ad ogni buon conto, maggiormente preoccupa è il *placet* generosamente (ma improvvidamente) offerto [...] agli organi d'indirizzo (e, segnatamente, alle Camere) per ciò che attiene alla conformazione sostanziale dei loro atti. Il Parlamento (e, perciò, non nascondiamocelo, quella maggioranza politica che è in buona sostanza pilotata dallo stesso Governo) ha infatti mano libera, potendo caricare i propri atti di normazione dei contenuti più varî, piegando le forme (e le funzioni per il cui esercizio le stesse si rendono disponibili) alle congiunturali esigenze della politica, al suo bisogno irresistibile di farsi sempre e comunque valere».

⁽²²⁾ Corte cost. n. 391/1995 (punto n. 5 del *Cons. in dir.*): «[t]ale previsione [la prescrizione di un contenuto omogeneo del decreto-legge] - indubbiamente giustificata, [...] - risulta riferita al contenuto del decreto-legge né può essere, di conseguenza, estesa al caso in esame, dove viene in gioco il contenuto di una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione».

⁽²³⁾ Cfr. R. DICKMANN, *Il decreto-legge*, cit., 8, sebbene sembri che l'A. dia una lettura diversa della sent. n. 355 del 2010, a proposito dei limiti costituzionali imposti alle disposizioni aggiunte in sede di conversione.

⁽²⁴⁾ Sulla "specialità" della procedura di conversione, irriducibile all'esercizio ordinario della attività legislativa, v. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 1996, 431. Sulla legge di conversione come "tipo" a sé stante di legge, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 147. Sui diversi "modelli" della legge di conversione, F. VARI, *Sulla natura della conversione del decreto-legge e sull'efficacia sanante della stessa*, in www.osservatoriosullefonti.it.

peculiarità dipende, a sua volta, dall'*occasio legis*, quale vero e proprio elemento distintivo dalla legge ordinaria. Da qui, la previsione di alcune deroghe al procedimento di formazione della legge ordinaria.

Per addurre la specialità della fonte in parola non è dunque necessario rispolverare la tesi che vede nel decreto-legge e nella legge di conversione due atti di un procedimento unitario, nonostante in dottrina si ritenga sia la posizione cui la Corte è approdata⁽²⁵⁾. La valorizzazione del nesso tra i due atti normativi non è funzionale a disconoscere la autonomia formale delle fonti, bensì a ravvisare e definire la specialità della legge di conversione⁽²⁶⁾. Tanto è vero che sulla specialità della fonte in parola, si esprimono anche autori che premettono l'autonomia sostanziale tra i due atti⁽²⁷⁾.

Invero la specialità del potere di conversione non comporta che le Camere siano private del potere emendativo⁽²⁸⁾, ma che tale potere sia contenutisticamente ed oggettivamente vincolato all'*occasio legis*, ossia all'esistenza di un decreto-legge, la cui adozione ha una giustificazione funzionale ben precisa in Costituzione.

In nuce, non si discute della titolarità del potere emendativo in sede di conversione, bensì dei limiti intrinseci dell'esercizio del medesimo, da individuarsi nel legame imprescindibile con il decreto-legge, le cui logiche si riverberano necessariamente sull'esercizio del potere legislativo di conversione.

Il quadro normativo attuale tende a limitare la potestà emendativa in sede di conversione. In particolare il regolamento della Camera dei Deputati (art. 96-bis, comma 7) prevede che spetta al Presidente dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi che non siano «strettamente attinenti alla materia del decreto». Ciò nonostante deve ribadirsi la tenue incisività delle norme *de quibus*, in particolare per l'inidoneità delle ricordate disposizioni regolamentari a costituire parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale⁽²⁹⁾.

In quest'ottica è giusto allora recuperare il senso funzionale dei poteri in parola e degli atti che sono prodotto del loro esercizio⁽³⁰⁾. *Ratio* della decretazione d'urgenza è la tutela di interessi giuridicamente rilevanti che sarebbero compromessi, se nessun potere fosse legittimato ad

⁽²⁵⁾ Tra i tanti, A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 16 per cui «la Corte ribadisce che d.l. e legge di conversione costituiscono un'unica sequenza procedimentale, per cui le disposizioni della seconda “non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale autonomamente da quelle del decreto”».

Contra A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2009, 167, secondo cui «ciascuno di essi [decreto-legge e legge di conversione] ha una sua propria individualità ed esercita comunque un'incidenza nei confronti dell'altro. E, se è vero che la legge è condizione di *efficacia* (del mantenimento e della perdurante efficacia) del decreto, non è men vero che quest'ultimo, a sua volta, incide sulla *validità* della legge, che [...] risulta tenuta in qualche modo a muoversi entro l'alveo normativo precostituito dall'atto del Governo».

⁽²⁶⁾ Si parla in dottrina di *continuum* normativo tra decreto-legge e legge di conversione, ovvero di *unicum* normativo che realizzerebbero le due fonti, v. R. DICKMANN, *Il decreto-legge*, cit., 4.

Sul punto, Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge*, cit., 109.

⁽²⁷⁾ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 182.

⁽²⁸⁾ *Ibidem*, 181. Più in generale vale la considerazione per cui «ove le Camere del Parlamento non potessero esercitare il potere di emendamento si avrebbe una limitazione all'esercizio della funzione legislativa che è loro affidata dall'art. 70 Cost., in quanto l'approvazione degli emendamenti appartiene alla fase deliberativa del procedimento legislativo, ossia all'essenza stessa della funzione legislativa», E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, Milano, XIV, 1988, 831.

La tesi del “prendere o lasciare” ovvero convertire o non convertire è stata sostenuta da ALDO MARIA SANDULLI, *La Costituzione*, 1974, in *Nuova antologia*, maggio 1974, 35.

⁽²⁹⁾ In tema, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 133 ss.

⁽³⁰⁾ Cfr. le osservazioni di Q. CAMERLENGO, *op. ult. cit.*, 103 ss. che individua la tipicità della legge di conversione nella sua funzione, quale causa della legge di conversione stessa, la cui carenza inficerebbe la validità dell'atto, alla stregua della nozione civilistica della causa negoziale.

intervenire tempestivamente data l'eccezionalità del caso. *Ratio* della legge di conversione è il controllo sulla legittimità dell'esercizio del potere del Governo cui consegue ⁽³¹⁾, se positivo, il ripristino della provvisoria alterazione dell'ordine delle competenze caratterizzanti la forma di governo con stabilizzazione dell'efficacia del decreto-legge ⁽³²⁾.

Così ragionando non potrà che conseguire un obbligo di aderenza normativa sia da parte del Governo rispetto alla situazione emergenziale che ha determinato il suo intervento, sia da parte del Parlamento cui sarà preclusa la possibilità di stravolgere radicalmente la disciplina, perlomeno rispetto all'oggetto.

Si dirà che se il Parlamento può decidere di non convertire, a maggior ragione potrà dettare una disciplina differente. Un conto è l'opportunità di regolare diversamente determinati rapporti giuridici, altro è interpolare un testo normativo con riguardo a materie diverse. Le Camere potranno senz'altro approvare una disciplina diversa degli interessi sottesi alle fattispecie regolate dalle norme del decreto-legge, al punto che, in casi di modifica radicale, si potrebbe anche parlare di rifiuto parziale di conversione ⁽³³⁾. In effetti, la modifica del decreto legge può essere anche radicale, purché non si tramuti in un inserimento di regole che attengano a materie diverse. E ciò vale anche qualora la regolazione di una differente materia sia supportata da ragioni di urgenza e di necessità, in quanto rientra nelle competenze del Governo che potrà intervenire con decreto-legge ⁽³⁴⁾.

È dal nesso sostanziale che lega le due fonti, rappresentato dalla *ratio* della disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza, quale necessità di fronteggiare tempestivamente situazioni eccezionali, che va desunta la circoscrizione degli emendamenti a quelli che siano solo funzionali a tale necessità.

Si comprendono le difficoltà operative di queste conclusioni, ma veicolare il potere legislativo delle Camere verso un'aderenza obiettiva e contenutistica – non già di scelta politica del tipo di disciplina – costituirebbe una indubbia forma di garanzia delle situazioni giuridiche soggettive perché ridimensionare la “creatività” del legislatore in sede di conversione giova alla certezza del diritto.

4. La seconda questione da analizzare concerne il significato dell'assunto per cui la valutazione dei presupposti deve essere espletata *indirettamente* anche nei confronti della norma aggiunta omogenea al contenuto del decreto-legge.

La natura indiretta del riferimento dei presupposti alle norme introdotte in sede di conversione si intende nel senso che i presupposti costituiscono requisiti della legge di conversione solo in termini

⁽³¹⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge*, cit., 3.

⁽³²⁾ L. PALADIN, *La formazione delle leggi. Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, G. Branca (a cura di), Bologna-Roma, 1979, 84, giusta il quale «la conversione ha lo scopo di ripristinare l'assetto consueto delle competenze normative»; v. anche G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 41, per cui la legge di conversione ha la funzione di reintegrare la “normalità costituzionale” compromessa dalla decretazione d'urgenza ristabilendo l'armonia della Costituzione; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1986, 5, «i poteri derogatori sono quelli che, deviando dalle regole o principi su cui si regge il sistema o l'ordinamento giuridico, ne rimettono in giuoco l'unità e l'armonia interiore. Il sistema o l'ordinamento giuridico, in sé compiuto e unitario, ha subito e subisce, in taluni frangenti, per il tramite della sospensione o della deroga, un'alterazione delle regole o principi che garantiscono la sua unificazione».

Contra la funzione di ripristino del normale riparto delle competenze, v. Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge*, cit., 106.

⁽³³⁾ Corte cost. n. 367 del 2010.

⁽³⁴⁾ Cfr. Q. CAMERLENGO, *op. ult. cit.*, 114, seppur con riferimento agli emendamenti estranei all'oggetto.

riflessi ⁽³⁵⁾. Non è la carenza dei presupposti, bensì la valutazione scorretta delle Camere sulla sussistenza dei medesimi ad inficiare la validità della legge di conversione perché, diversamente, si avrebbe il paradosso secondo cui la conversione esiste per ripristinare in positivo la regola, ma dovrebbe fondarsi (e costituire) a sua volta su di un'eccezione ⁽³⁶⁾.

Straordinarietà, necessità ed urgenza sono da un punto di vista formale requisiti di validità del decreto-legge, da un punto di vista sostanziale lo stato di fatto emergenziale pre-esistente al decreto e determinante la sua adozione, da un punto di vista sistematico costituiscono la scriminante dell'alterazione delle competenze.

La capacità invalidante dei presupposti si esplica direttamente nei confronti del decreto-legge e delle sue singole norme, operando sul piano esistenziale dell'atto (limite strutturale). Diversamente, la medesima si esplica indirettamente nei confronti della legge di conversione, agendo sul piano della funzione (limite funzionale).

Il limite di cui all'art. 77, comma secondo, Cost. opererebbe indirettamente nei confronti di quegli emendamenti, modificativi, sostitutivi e aggiuntivi che, in quanto omogenei, esprimono il significato di una conversione della norma del decreto su cui incidono. L'omogeneità dell'emendamento varrebbe come presunzione di conversione, in presenza della quale la Corte potrà vagliare la correttezza della valutazione parlamentare sulla sussistenza dei presupposti della decretazione. Problema a sé riguarda l'estensione del limite alle norme che esplicano una funzione diversa, cioè a quelle che dispongono in modo eterogeneo, problema che si ha avuto modo di dire inesistente, non potendo la legge di conversione far altro che esercitare la funzione di conversione, nell'ottica di una rigorosa concezione delle forme costituzionali.

Nella funzione di conversione si ricomprendono anche le ipotesi di non conversione ovvero di conversione con emendamenti. La riferibilità indiretta dei presupposti si manifesta anche in queste due ipotesi. La mancata conversione significa negazione della causa di giustificazione dell'adozione del decreto-legge, mentre, come testé detto, nella conversione con emendamenti la connessione dei presupposti al potere emendativo si fonda sulla *ratio* della conversione, che implica l'aderenza normativa.

Quest'ultima è l'omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge che si esplica in forza del nesso intercorrente tra le due fonti. Le Camere non devono porsi lo scopo di superare un'emergenza che tale può anche non più essere nel corso dei sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, bensì dovranno valutare che le scelte tradotte normativamente dal Governo siano la regolazione preferibile degli interessi regolati, anche in considerazione dell'avvenire.

Nel chiarire tutto questo si è continuato, giusta il principio enunciato nella sentenza n. 355, ad includere nei ragionamenti anche l'emendamento di tipo aggiuntivo. Ci si chiede se il precetto del tutto nuovo, omogeneo rispetto al contenuto ed all'oggetto del decreto-legge, possa comunque

⁽³⁵⁾ Si tratterebbe allora di un caso di incostituzionalità derivata di un atto, conseguente all'invalidità di un altro atto, che «variamente condiziona il primo ma che, ugualmente, possiede una sua complessiva individualità», così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 170. Diversamente, per tutti, A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 16.

⁽³⁶⁾ In argomento, 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 *www.rivistaaic.it*, 12, i quali ricordano, a sostegno della non imputabilità "diretta" dei presupposti alla legge di conversione, la norma di cui al comma quinto dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 che, sancendo la regola dell'efficacia *ex nunc* degli emendamenti, «finisce per consentire anche il differimento della loro efficacia ad un tempo successivo all'entrata in vigore della legge. E ciò in evidente contrasto con l'esigenza di immediata applicazione che discende dai requisiti di necessità ed urgenza».

essere sottoposto alla valutazione indiretta in termini di necessità ed urgenza, ponendosi il problema di individuare su quale disposizione del decreto incida l'emendamento che lo esprime.

La risoluzione al problema postula la necessità di affrontare la questione preliminare dell'ammissibilità stessa di emendamenti aggiuntivi. La funzione di conversione si esplica sul contesto normativo del decreto, il quale sarà riconducibile ad una serie di disposizioni, sulla cui efficacia il vaglio delle Camere inciderà. Adottando una prospettiva atomistica del decreto-legge, occorre osservare che la conversione non avviene rispetto all'intero decreto-legge, bensì su di ogni sua singola disposizione. Parafrasando quanto enunciato nella sentenza n. 84 del 1996, in sede di conversione, la valutazione delle Camere si esplica sul contenuto normativo del decreto-legge, ma opera su di una o più disposizioni del decreto-legge. Ciò si verifica nel caso di emendamenti di tipo modificativo, soppressivo e sostitutivo, mentre non si può logicamente riscontrare nel caso di emendamento aggiuntivo⁽³⁷⁾. Così, si può affermare che anche nel caso di attinenza al contenuto e/o all'oggetto del decreto, l'emendamento aggiuntivo formalmente non converte nulla, perché la scelta normativa non è riconducibile ad una determinata disposizione del decreto-legge, bensì ad una disposizione completamente nuova⁽³⁸⁾.

Si dirà che se l'esercizio del potere emendativo in sede di conversione si esplica come diversa regolazione dei rapporti giuridici, questo giudizio potrà dipendere dall'integrazione di previsioni normative non anticipate in sede di decretazione. Tuttavia, stante la natura speciale della fonte in parola, è la funzione di conversione strettamente intesa a costituire fondamento del limite dell'aderenza normativa e dell'inammissibilità di emendamenti aggiuntivi.

Il che trova conferma nella celerità del procedimento di conversione che è indice della impossibilità delle Camere di svolgere ogni considerazione sui problemi da affrontare. Nella sede speciale di conversione è possibile una delibazione dell'operato del Governo, e così non si può che evincere razionalmente e sistematicamente dalla disciplina dell'istituto.

Al di là della loro bontà giuridica, le conclusioni tratte non costituiscono indebito limite al potere emendativo del Parlamento. L'incertezza definitoria dei casi straordinari di necessità e d'urgenza e, conseguentemente, la loro identificazione concreta mediante macrocategorie, manifestano con tutta evidenza l'ampio ambito di azione delle Camere in sede di conversione.

Al contrario, ricordando quanto esposto in premessa, si osserva che se il contenuto del decreto-legge fosse omogeneo e riconducibile agli interessi coinvolti dall'emergenza che si intendono tutelare⁽³⁹⁾ e la legge di conversione non potesse che aderire al contenuto normativo del decreto-legge⁽⁴⁰⁾, nel senso suesposto, il fenomeno della decretazione d'urgenza rientrerebbe nei ranghi costituzionali.

⁽³⁷⁾ Diversamente si potrebbe evincere dal caso deciso con sent. n. 367/2010; qui la Corte ha qualificato l'emendamento come aggiuntivo con significato di non conversione, quando, forse, più correttamente andrebbe inteso come di tipo modificativo, in parte sostitutivo, con significato di non conversione parziale.

⁽³⁸⁾ L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., 261, l'emendamento aggiuntivo dispone «senza [...] incidere sulla conversione del decreto complessivamente assunto».

⁽³⁹⁾ Recentemente, sull'omogeneità del decreto-legge, A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre*, cit., 8, per cui siccome «la legge parlamentare di conversione, più che portatrice di una propria omogeneità, finisce essenzialmente per riceverla "per riflesso" dall'atto governativo, allora dovrebbe ricavarsi la conseguenza per cui compito (e limite) della legge sarebbe quello di preservare l'originaria unitarietà del decreto-legge, comunque considerata».