



IL DECRETO-LEGGE COME FONTE DEL DIRITTO E STRUMENTO DI GOVERNO

(NOTA A CORTE COST., 23 MAGGIO 2007, N. 171)

di

Renzo Dickmann

(Consigliere parlamentare della Camera dei deputati)

6 giugno 2007

1. Viene all'attenzione la sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171¹, pronunciata sulla questione di legittimità, sollevata dalla Corte di cassazione in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), del [decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80](#) (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla [legge 28 maggio 2004, n. 140](#), recante modifiche all'art. 58, comma 1, lettera *b*), del [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#) (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)². La Corte di cassazione aveva argomentato l'illegittimità di tale disposizione per “evidente carenza del caso straordinario di necessità ed urgenza”.

La questione era stata già sollevata con riguardo alla disposizione del decreto prima della sua conversione, ma la Corte costituzionale, essendo intervenuta in pendenza del giudizio di costituzionalità la legge di conversione n. 140 del 2004, con la quale sarebbero state anche esplicitate le ragioni delle modifiche apportate all'art. 58, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 267 del 2000, aveva restituito gli atti al giudice *a quo* per una nuova

¹ Sulla pronuncia in esame si veda il commento di V. ONIDA, *L'allarme della Consulta: troppi decreti fuori regola*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 maggio 2007.

² Il testo della disposizione impugnata è il seguente: <<Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per chiarire e definire i presupposti e le condizioni rilevanti per il mantenimento delle cariche pubbliche ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) all'art. 58, comma 1, lettera *b*), dopo il numero “314” sono inserite le seguenti parole: “primo comma”>>.

valutazione della disposizione e quindi della permanenza degli eventuali profili di illegittimità in precedenza denunciati³.

Secondo la Corte di cassazione tali profili sussistono perché né la modifica introdotta in sede di conversione alla disposizione censurata né la relazione che accompagna il disegno di legge di conversione danno adeguato conto della ricorrenza nel caso in questione di circostanze di straordinaria necessità ed urgenza.

La Corte costituzionale, nel dichiarare tale disposizione incostituzionale, si è soffermata sul rilievo del decreto-legge nel contesto delle fonti del diritto, con alcuni argomenti significativi, anche se sommariamente articolati nei soli punti 4 e 5 in diritto, sui quali pare opportuno soffermarsi.

La Corte è partita dalla considerazione per la quale “l’assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale”. Con tale premessa ha ritenuto che la previsione di cui al primo comma dell’art. 77 Cost., dove si stabilisce che “il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”, potrebbe apparire “superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi (...) hanno carattere derogatorio rispetto all’essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell’ambito delle competenze dello Stato centrale”.

In tema di valutazione dell’effettiva sussistenza delle circostanze di straordinaria necessità ed urgenza in sede di scrutinio di costituzionalità, la Corte nella pronuncia in esame si è allineata alle indicazioni da essa rese a partire dalla [sentenza n. 29 del 1995](#), dove ha affermato la propria competenza a sindacarle⁴, nella consapevolezza che tale compito “non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l’assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto”.

Il che significa che la Corte ha inteso svolgere valutazioni di ordine squisitamente giuridico, in coerente evoluzione di quanto affermato nel 1995, nonostante la constatazione che il decreto-legge è lo strumento primario di cui dispone l’esecutivo per l’esercizio delle proprie funzioni di governo: rileva quindi maggiormente il fatto che la Corte abbia inteso

³ Corte cost., ord. 11 gennaio 2005, n. 2.

⁴ Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto.

ribadire come proprio il compito di accertare che il ricorso a tale strumento si mantenga entro i limiti in cui esso è consentito nella vigente forma di governo parlamentare.

Tale rilievo, che si accompagna ad una conferma (quasi a voler ridimensionare la portata della propria affermazione) da parte della Corte della propria prudenza nel riscontrare il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, “intervenuta positivamente soltanto una volta in presenza dello specifico fenomeno, divenuto cronico, della reiterazione dei decreti-legge non convertiti ([sentenza n. 360 del 1996](#))”, le ha consentito di affrontare “la questione, logicamente prioritaria, dell'eventuale efficacia sanante della legge di conversione, dal momento che, come si è detto, dopo che era stata rimessa a questa Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del d.l. n. 80 del 2004, il medesimo è stato convertito, con modifiche – non concernenti, però, la disposizione censurata – dalla legge n. 140 del 2004”.

2. Sulla sindacabilità del profilo in questione la Corte ha riconosciuto di aver seguito in passato due orientamenti:

- nel primo, affermato nella sentenza n. 29 del 1995 e confermato nel caso in esame, aveva ritenuto che il difetto dei requisiti del straordinaria necessità ed urgenza, una volta intervenuta la conversione, si traducesse in un vizio *in procedendo* della relativa legge;
- nel secondo, aveva ritenuto che l'efficacia sanante della legge si dispiegasse su tutti i vizi del decreto, incluso l'originario difetto dei requisiti di cui all'art. 77 Cost..

Per confermare il primo orientamento la Corte ha svolto un ragionamento che, per quanto convincente, appare troppo sintetico, e anche in qualche modo “tortuoso”, nonostante l'opportunità di diffondersi sulla questione, come pure in passato ha fatto in casi di analoga importanza. Pare quindi opportuno “disarticolare” tale ragionamento allo scopo di evidenziarne gli argomenti portanti.

Secondo la Corte:

- spetta ad essa assicurare effettività alle garanzie di tutela dei diritti individuali, che potrebbero essere lesi dal Governo quando abusi della decretazione d'urgenza nell'apodittica invocazione di circostanze straordinarie di necessità ed urgenza (questo argomento, di natura sostanziale, è in qualche modo separato da quelli, articolati nei punti successivi, di rilievo procedurale);
- affermare (come pure la stessa Corte aveva fatto nella giurisprudenza disattesa nella pronuncia in esame) “che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto

costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”;

- le disposizioni della legge di conversione si saldano con il decreto-legge in un *unicum* normativo, assolvendo ad una funzione convalidante del secondo, che si dispiega nel presupposto che “il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge”;

- ciò deriva dal “fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e (...) che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità”;

- quindi “le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto, come nel caso in esame – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso”;

- conseguentemente, in caso di difetto originario nel decreto dei presupposti di cui all’art. 77 della Costituzione, si configurerebbe un *error in procedendo* della legge di conversione, sindacabile dalla Corte, avendo tale legge “valutato erroneamente l’esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione”⁵;

- infatti “l’immediata efficacia” del decreto-legge, “che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell’ordinamento, mentre rende evidente la ragione dell’inciso della norma costituzionale che attribuisce al Governo la responsabilità dell’emanazione del decreto, condiziona nel contempo l’attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa”;

- a conferma di ciò “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)”;

- a tale proposito anche il tenore letterale dell’art. 78, comma 4, del regolamento del Senato è significativo, laddove prevede: “Se l’Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall’articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti

⁵ Così espressamente Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto.

stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto. Qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse”.

Quindi la Corte nei suoi argomenti “procedurali” sembra presupporre che la legge di conversione, in quanto forma finale del processo legislativo di conversione in legge, sia associabile alla originaria causa soggettiva⁶ del decreto-legge come strumento di governo, evidenziando le facilitazioni procedurali che l’esecutivo e la sua maggioranza incontrerebbero in sede parlamentare ai fini della conversione del decreto.

Svolto il suo ragionamento la Corte non ha difficoltà ad escludere che la disposizione impugnata sia priva sin dall’origine dei requisiti di cui all’art. 77 Cost., dimostrandone l’estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, in quanto “l’utilizzazione del decreto-legge – e l’assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l’art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall’apodittica enunciazione dell’esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta” (punto 6 in diritto).

3. In queste poche pagine non si può riproporre l’ampio dibattito dottrinale in tema di decretazione d’urgenza presupposto nell’assestamento della giurisprudenza della Corte⁷.

Siano quindi consentite solo alcune riflessioni di ordine generale su taluni profili connessi alla pronuncia in esame.

⁶ Sulla individuazione di una causa soggettiva e di una causa oggettiva della legge si rinvia a R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 63 ss..

⁷ Si vedano, tra molti, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 831 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale fra decreto-legge e legge di conversione*, in *Dir. soc.*, 1974, 507 ss.; L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 537 ss.; F. CUOCOLO, *Gli atti dello Stato aventi “forza di legge”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 143 ss.; C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967; L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Scritti C. Mortati*, II, Milano, 1977, 479 ss.; F. SORRENTINO, *Spunti sul controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge e sulle leggi di conversione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti C. Mortati*, IV, Milano, 1977, 739 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova, 1984, 83 ss.; L. PALADIN, *Art. 77 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 43 ss.; A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell’attività normativa del Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 330 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, 557 ss.; ID., *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 301 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 289 ss.; G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione dei decreti-legge*, Padova, 1989; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1983, 174 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 235 ss.; F. SORRENTINO, *I decreti-legge non convertiti*, Milano, 1996, 73 ss.; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. it. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 100 ss.; A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto legge*, I, *Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge: la decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003.

In linea di principio si può sostenere che il decreto-legge si colloca nell'ordinamento giuridico come fonte del diritto in diretta conseguenza di una scelta di governo. In quanto atto con forza (ma senza forma) di legge deve essere sottoposto al procedimento legislativo di conversione per ricevere quella stabilità che solo da esso può conseguire, al fine di vigere senza precarietà nell'ordinamento⁸.

Il procedimento di conversione si caratterizza peraltro in modo originale solo per effetto di previsioni contenute nei regolamenti parlamentari. Queste, non avendo alcun rilievo esterno, non sono tali da condizionare il regime formale della legge di conversione, come pure sembra tentare di sostenere la Corte nell'ambito delle proprie argomentazioni, citando per esteso l'art. 78 del regolamento del Senato, anche se possono determinare la decadenza del decreto-legge.

Sotto questo profilo è bene sottolineare che è solo ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., che la legge di conversione si pone rispetto al decreto-legge in relazione di *concorrenza causale*, consistendo la sua forza tipica nel dare carattere permanente al vigore del decreto e la sua forza eventuale nel modificarlo nei contenuti⁹.

Dopo alcune protratte oscillazioni con la pronuncia in esame la Corte sembra non più convinta della propria giurisprudenza per la quale con la conversione perdono rilievo le censure rivolte al decreto-legge che abbiano ad oggetto la mancanza dei presupposti richiesti per la sua emanazione da parte del Governo¹⁰, e ribadisce la propria competenza ad accertare in concreto la preesistenza al decreto di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere, quale presupposto della relativa costituzionalità in quanto condizione legittimante l'esercizio del potere legislativo d'urgenza da parte del Governo¹¹.

⁸ Come strumento di governo il decreto-legge presenta un rilievo politico pregnante per la relativa maggioranza, come dimostra il ricorrente ricorso alla verifica del rapporto di fiducia in occasione del relativo procedimento di conversione. Su tale tema si veda la ricostruzione contenuta in M. ESPOSITO, *Decreto-legge, indirizzo politico, rapporto di fiducia*, Atti del Convegno su *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. Le prospettive della giurisprudenza costituzionale* (Napoli, 12 e 23 maggio 2000), Torino, 2001, 176 ss..

⁹ In tal senso si registra l'orientamento delle Presidenze delle due Camere nel senso di non considerare di norma ammissibili emendamenti al disegno di legge di conversione estranei alla funzione necessaria assegnata dalla Costituzione alla legge - la conversione del decreto-legge - ed alla funzione eventuale di sanatoria di cui all'ultimo periodo dell'art. 77 Cost. (si veda in particolare il punto 5.3 della circolare del Presidente della Camera dei deputati sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997, che espressamente prevede l'inammissibilità di simili emendamenti ai disegni di legge di conversione). Si veda anche la successiva nota 18.

¹⁰ Corte cost., 6 luglio 1987, n. 243, punto 3 in diritto; 6 dicembre 1988, n. 1060, punto 1.1 in diritto; ord. 26 maggio 1998, n. 194; 13 ottobre 2000, n. 419, punto 9 in diritto.

¹¹ Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto. Si veda anche C. NASI, *Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza*, in *Giur. it.*, 1995, I, 391 ss., e A CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti-legge*, *ibidem*, 394 ss.. La Corte ha tuttavia precisato che la valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe solo la fase della decretazione esercitata dal Governo e non si estende alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, abbiano introdotto, trattandosi di una disciplina che è imputabile soltanto al Parlamento e che assume efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (Corte cost., 26 luglio 1995, n. 391, punto 4 in diritto). Inoltre la Corte ha chiarito che essa può accertare solo la "evidente" carenza dei

Si può pertanto ritenere che, se l'adozione del decreto-legge costituisce esercizio di potere legislativo del Governo, l'art. 77 Cost. oltre a legittimarlo contestualmente *limita* tale potere. Il decreto del Governo va *confermato* dalla legge di conversione, per il tramite del relativo procedimento legislativo, che conferisce stabilità al valore politico delle scelte legislative dell'esecutivo e riconduce alla dimensione parlamentare la funzione legislativa da esso esercitata.

Sarà poi compito della Corte accertare in concreto che il decreto sin dall'origine sia stato adottato conformemente a tali limiti, intesi come presidio della forma di governo parlamentare e della legittimazione delle fonti primarie del diritto come processi democratici di posizione di norme giuridiche.

4. Nel processo legislativo - come ricorda la Corte - la sorte del decreto può essere segnata dal voto contrario di una sola Camera proprio sul relativo significato politico, indipendentemente dalla conclusione del procedimento di conversione.

Infatti le previsioni dei regolamenti parlamentari prevedono la possibilità di un giudizio circa l'esistenza dei presupposti di legittimità ed urgenza: tale giudizio è *politico* e *preventivo* rispetto al procedimento di conversione del decreto (al Senato è anche espressamente limitato alla verifica dell'esistenza dei requisiti di cui all'art. 77 Cost.), nonché formalmente separato da esso.

Tale giudizio per la particolarissima natura del processo di conversione può essere svolto da ciascun ramo del Parlamento, indipendentemente dall'altro.

Esso inoltre si compie in una sede e con forme che sono esclusivamente disciplinate dai regolamenti parlamentari e che non hanno rilievo legislativo. In caso di voto contrario risulta preclusa la procedibilità del disegno di legge di conversione e quindi anche la conversione del decreto, che, *conseguentemente*, decade¹².

Sulla base delle indicazioni della Corte nella citata sentenza n. 29 del 1995 ed in quella in commento si può pertanto sostenere che i limiti di cui all'art. 77 Cost. operano anche con riferimento al procedimento di conversione e nei confronti della legge che lo conclude.

In tal modo la Corte ha inteso riconoscere la preminenza di tale limite costituzionale sul valore politico della scelta di governo concretatasi nell'adozione del decreto, ridimensionando la competenza delle Camere a sanare il difetto dei presupposti alla base

presupposti di necessità ed urgenza (si veda, in ultimo, Corte cost., 17 marzo 2006, n. 116, punto 5 in diritto; 7 luglio 2005, n. 272, punto 6.1 in diritto; 29 gennaio 2005, punto 13 in diritto; ed ult. rif. giur. ivi cit.).

¹² Sul tema si veda più diffusamente R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, 140 ss..

dell'adozione del decreto-legge, ancorché la maggioranza di governo presso di esse ne condivida le ragioni politiche.

In particolare, nonostante talune somiglianze sul piano degli effetti tra l'incostituzionalità pronunciata dalla Corte e la bocciatura da parte di un ramo del Parlamento del decreto-legge o (al Senato) di singole sue disposizioni, le Camere, in sede di conversione, esercitano un potere differente da quello della Corte.

Se di fronte a pronunce di accoglimento della Corte è presente nell'ordinamento il divieto per il legislatore di riprodurre la norma dichiarata incostituzionale nell'ambito della stessa regolamentazione¹³, così l'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, esclude che si possano rinnovare con decreto-legge disposizioni di decreti dei quali sia stata negata la conversione.

Ma la somiglianza svanisce ove si consideri che, diversamente dal primo caso, in cui è limitato il legislatore, il contenuto di decreti di cui sia stata negata la conversione può comunque essere riprodotto in atti di iniziativa legislativa ordinaria.

In caso di pronuncia di incostituzionalità, rimarrebbero in ogni caso validi i rapporti esauriti, eccetto quelli prodottisi in campo penale, ai sensi dell'art. 30, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 - che invece non dovrebbe ritenersi applicabile anche per i decreti "bocciati" in sede parlamentare, data l'eccezionalità della norma - nonché quelli rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza per l'esercizio di diritti ad essi relativi.

Inoltre secondo la Corte la valutazione parlamentare nelle ipotesi esaminate *non è giuridica ma politica* "sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa"¹⁴, anche se produce effetti (indiretti) sul regime giuridico del decreto-legge, potendone precludere la conversione in legge indipendentemente dall'esito negativo del procedimento di conversione.

La posizione della Corte andrebbe tuttavia ulteriormente precisata nel senso che la valutazione parlamentare è solo politica se consegue ad una pronuncia pregiudiziale circa l'insussistenza dei presupposti costituzionali assunta direttamente in Assemblea, quindi preclusiva come tale - in quanto cioè pregiudiziale rispetto all'esame di merito - della possibilità di concludere il procedimento giuridico di conversione..

Altrimenti tali valutazioni si "mescolano" nel procedimento di conversione con tutte le altre considerazioni del legislatore, che possono portare a modifiche del provvedimento. Non

¹³ Corte cost., 19 dicembre 1990, n. 545, punto 2.1 in diritto; 28 luglio 1988, n. 922, punti 3-4 in diritto.

¹⁴ Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto.

a caso la Corte nella pronuncia in esame ha chiarito di essere limitata nella possibilità di censurare tali modifiche, in quanto vincolata in generale al rispetto della discrezionalità del legislatore¹⁵.

Tali osservazioni assumono un ulteriore rilievo ove si consideri che la Corte costituzionale reputa ammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato in relazione agli atti legislativi¹⁶.

Al di là del superamento dei limiti tradizionali di ammissibilità dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tradizionalmente fondati sul rilievo non legislativo dell'atto impugnato, il profilo di maggior rilievo di questo orientamento deriva dal fatto che la Corte, con specifico riferimento ai decreti non convertiti, ha osservato che, in caso di loro successiva decadenza, la perdita di efficacia che ne consegue "non può far venir meno i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza, con la conseguenza che l'atto non convertito, anche se divenuto inefficace, permane *di fatto* come *comportamento* (politico) di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere".

In tal senso la Corte ha sottolineato come il decreto-legge, decorsi sessanta giorni senza che sia intervenuta la legge di conversione, *non possa considerarsi più atto legislativo*, risultando esso emanato in carenza assoluta di potere sopravvenuta al decorso del sessantesimo giorno di vigenza¹⁷: esso permane invece come "comportamento" di governo, come tale politicamente significativo.

5. Secondo la Corte dunque i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza operano anche nel processo legislativo di conversione, dove una sola Camera può determinare la caducazione di un decreto-legge accertandone dal punto di vista politico la carenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost..

Per contro, in forza dell'intero processo legislativo di conversione, la legge stabilizza la vigenza del decreto-legge come atto normativo, ma senza forza sanante dei vizi del decreto

¹⁵ Si può argomentare in tal senso dal punto 5 in diritto della pronuncia in esame dove la Corte conclude che "... le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – *nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto*, come nel caso in esame – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso". Ne deriva che la Corte può sindacare autonomamente tutte le disposizioni della legge di conversione che modificano il decreto convertito, nonché le disposizioni della prima che si configurano come occasionalmente introdotte, senza un diretto riferimento al decreto (come le deleghe legislative introdotte dopo l'articolo che contiene la formula di conversione del decreto).

¹⁶ Per una rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia si veda R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, cit., 241, spec. nota 10, e ult. rif. bibl. ivi cit.

¹⁷ Si veda in particolare Corte cost., 24 ottobre 1996, n. 360, punto 4 in diritto.

dipendenti dalla violazione dei limiti di cui all'art. 77 Cost., posto che - una volta convertito - è l'"atto complesso" formato dal decreto-legge e dalla legge di conversione che va sottoposto al vaglio ordinario di legittimità costituzionale, non già l'uno o l'altro dei due.

Cosa potrebbe derivare per l'esecutivo da questo (ri)orientamento della giurisprudenza della Corte?

In primo luogo può sostenersi che, dopo vari richiami istituzionali a non abusare dello strumento della decretazione d'urgenza, anche la Corte abbia ritenuto di sottolineare come il relativo abuso intacchi sotto il profilo della funzionalità la stessa forma di governo parlamentare, che si articola sul ruolo legittimante delle Camere rispetto alle funzioni legislative del Governo.

Quindi può ritenersi ridimensionato anche l'argomento per il quale l'esecutivo "può tutto" semplicemente confidando nella propria maggioranza parlamentare, per ottenere la conversione di propri provvedimenti d'urgenza adottati per accelerare l'attuazione del proprio programma di governo, visto che la Corte ha escluso che per effetto della conversione in legge siano insindacabili le originarie mancanze del decreto sotto il profilo del rispetto dei limiti di cui all'art. 77 Cost, *anche quando la disciplina introdotta sia apprezzabile sotto il profilo della ragionevolezza* (punto 6 in diritto).

Il che significa che il Governo dovrebbe ritenersi "ammonito" a non utilizzare il decreto-legge come "scorciatoia" per apportare modifiche all'ordinamento per le quali non sussistano effettive (non già apodittiche) circostanze di straordinaria necessità ed urgenza.

Manca invece da parte della Corte una qualsiasi indicazione circa la pratica ormai consolidata di ampliare in sede di conversione il contenuto del decreto, aggiungendovi una pluralità di emendamenti proposti spesso e volentieri anche dal Governo, che in tal modo aggira le complessità della concertazione ministeriale e, a voler essere pignoli in materia di garanzie costituzionali, anche lo stesso vaglio preliminare del Presidente della Repubblica, sia quando emana il decreto sia quando autorizza la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge di conversione.

In tal senso si registra una prassi particolarmente permissiva presso il Senato, che ha ingenerato non poche questioni anche durante la discussione presso la Camera di leggi di conversione provenienti da tale ramo, che arricchivano di molte nuove disposizioni i decreti-legge da convertire, fino a moltiplicarne i contenuti¹⁸.

Al riguardo desta perplessità che la Corte abbia dimostrato tanta severità nel vagliare le disposizioni originarie di un decreto che non risultino riconducibili alle circostanze di cui

¹⁸ Per tale prassi si veda R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 145-150.

all'art. 77 Cost., e non si sia pronunciata affatto su tale prassi legislativa (probabilmente per l'assenza di appigli argomentativi), che invece ha provocato prese di posizione anche dure della Presidenza della Repubblica¹⁹.

Tale pronuncia potrebbe comunque costituire un argomento forte per sostenere la necessità che i Presidenti delle Camere esercitino con sempre maggiore rigore i propri poteri di considerare inammissibili gli emendamenti (soprattutto aggiuntivi) ai decreti in corso di conversione, che non siano coerenti con i relativi presupposti di costituzionalità *ex art. 77*, spesso presentati in gran numero dal Governo stesso per immettere in tempi brevi nell'ordinamento norme di dettaglio utili alla realizzazione del proprio programma²⁰,

In tal modo si consentirebbe di preservare meglio anche in sede parlamentare la continuità della causa della legge di conversione rispetto a quella del decreto-legge, che – come sostenuto dalla Corte – trova un limite anch'essa nelle circostanze di straordinaria necessità ed urgenza che l'art. 77 Cost. pone quale condizione per l'adozione di decreti-legge.

¹⁹ Si veda, ad esempio, il messaggio del Presidente della Repubblica di rinvio alle Camere doc. I, n. 1, XIV, del d.d.l. di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, dove – nel corso dell'esame parlamentare – erano state inserite alcune deleghe legislative.

²⁰ In proposito si ricorda che l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera contiene una norma più stringente del corrispondente art. 78 del regolamento del Senato, in materia di procedimento legislativo di conversione di decreti-legge: il comma 7 dell'art. 96-*bis* prevede che “il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti ed articoli aggiuntivi che *non sono strettamente attinenti alla materia del decreto-legge*”, con ciò derogando alla regola generale di cui all'art. 89 del medesimo regolamento, che prevede come profilo di valutazione ai fini dell'inammissibilità di emendamenti riferiti a progetti di legge ordinari la semplice estraneità per materia. Invece, nel silenzio dell'art. 78 del regolamento del Senato, anche in sede di conversione di decreti-legge si applica presso tale ramo l'ordinario regime di inammissibilità qualificato dall'art. 97 del relativo regolamento che, in termini del tutto simili a quelli del citato art. 89 del regolamento della Camera, limita l'inammissibilità all'estraneità rispetto all'oggetto del decreto.