



**LA CORTE SANZIONA LA “EVIDENTE ESTRANEITÀ” DI DISPOSIZIONI DI UN  
DECRETO-LEGGE INSERITE CON LA LEGGE DI CONVERSIONE.**

***ERROR IN PROCEDENDO O VIZIO DI RAGIONEVOLEZZA?***

**(NOTA A CORTE COST., 16 FEBBRAIO 2012, N. 22)\***

di

**Renzo Dickmann\*\***

*(Consigliere parlamentare della Camera dei deputati)*

7 marzo 2012

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 si inserisce nel solco della giurisprudenza sviluppata nel periodo 2007-2011, con la quale la Consulta ha definito i termini e le condizioni per censurare le norme dei decreti-legge, anche convertiti, sotto il profilo della carenza originaria dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all’art. 77, secondo comma, Cost.

Si è avuto modo in altra sede di approfondire tale giurisprudenza e di offrire alcuni spunti critici, ai quali si rinvia per semplicità<sup>1</sup>. In sintesi, tale giurisprudenza si fonda sulle seguenti indicazioni di principio.

a) La legge di conversione del decreto-legge non può legittimamente sanarlo sotto il profilo dell’originaria assenza dei requisiti di cui all’art. 77, secondo comma, Cost. In tal caso la

---

\* Nota a sentenza. Articolo sottoposto a referaggio.

\*\* *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.*

<sup>1</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale nella quale si inserisce la pronuncia in commento, rappresentata essenzialmente dalle sentt. nn. 29 del 1995, 171 del 2007, 128 del 2008, 355 e 367 del 2010 e 93 del 2011, si rinvia a quanto osservato in R. DICKMANN, *Decreti-legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione ...*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2011, e ult. rif. bibl. ivi cit.

relativa “evidente mancanza” può essere rilevata dalla Corte come *error in procedendo* della legge di conversione.

b) La legge di conversione che apporti modifiche al decreto può essere variamente sindacata a seconda che:

1) sopprima disposizioni del decreto; tali disposizioni s’intendono non convertite in legge e quindi perdono efficacia *ex tunc*, dalla data di entrata in vigore del decreto-legge; analoga conclusione vale per le modifiche limitative di disposizioni del decreto, che la Corte intende ridimensionato *ex tunc*;

2) modifichi disposizioni del decreto; le modifiche possono essere vagliate dalla Corte alla luce dei medesimi presupposti originari del decreto;

3) aggiunga disposizioni al decreto; tali disposizioni non soggiacciono al rigoroso vaglio di cui *sub 2)*, essendo espressione di scelte adottate nell’esercizio della potestà legislativa delle Camere, come tale non condizionata *ab origine* dal rispetto dei requisiti di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., a meno che tali disposizioni aggiuntive rivelino autonomi profili di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà.

La sentenza in esame aggiunge importanti indicazioni ai profili evidenziati nei punti a) e b3).

La Corte, procedendo sulla medesima linea giurisprudenziale, fornisce precisazioni circa uno degli indici dai quali desumere la carenza dei requisiti di costituzionalità, la “evidente estraneità” di previsioni introdotte dalla legge di conversione rispetto alla materia disciplinata dal decreto-legge<sup>2</sup>.

Inoltre fornisce argomenti sulla base dei quali censurare la prassi invalsa presso le Camere di ampliare oltre misura in sede di conversione la portata dispositiva del decreto-legge, sulla quale la Presidenza della Repubblica aveva avuto modo di pronunciarsi con puntuale rigore

---

<sup>2</sup> Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22, punto 3.3 in diritto, dove sono richiamati gli argomenti di cui a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171 (spec. punto 6 in diritto) e 30 aprile 2008, n. 128 (spec. punto 8.2 in diritto).

prima di tale pronuncia<sup>3</sup>, nonché subito dopo di essa e in stretta connessione con gli argomenti ivi esposti<sup>4</sup>.

2. In particolare le disposizioni impugnate, introdotte dalle Camere in sede di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010 (un “milleproroghe”)<sup>5</sup>, presentando i caratteri di una disciplina generale e ordinamentale non riconducibile alle circostanze di straordinaria necessità e urgenza di adozione del decreto, come esplicitate nel relativo preambolo<sup>6</sup>, sono considerate viziate sotto il profilo dell’*error in procedendo* del legislatore parlamentare che ha convertito il decreto.

Secondo la Corte<sup>7</sup> ai sensi dell’art. 77, secondo comma, Cost. i presupposti di fatto ivi enunciati (casi straordinari di necessità ed urgenza) presuppongono “una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico”. Precisa la Corte: “La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall’intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie

---

<sup>3</sup> La Corte cost., nella sent. in esame n. 22 del 2012, al punto 4.1 in diritto, richiama le indicazioni del Capo dello Stato concernenti il requisito della necessità di preservare in sede di conversione l’omogeneità dei decreti-legge. Sul tema si veda anche G.M. SALERNO, “Preoccupazioni e sollecitazioni” del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rass. parlam.*, 2009, 755 ss.; R. DICKMANN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione degli atti legislativi*, in *Rass. parlam.*, 2009, 1101 ss.; ID., *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2010; ID., *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5/2011, e ult. bibl. ivi cit.; P. CARNEVALE; D. CHINNI, *C’è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del cd. decreto milleproroghe*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2/2011, 19 aprile 2011.

<sup>4</sup> Si veda in tal senso la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2012, reperibile sia sul sito [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it) sia in *Assemblea della Camera, resoc. sten.* in pari data, 82-83. La lettera è stata inviata a margine della conversione di un altro decreto “mille proroghe”, il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, approvato dal Senato con numerose modifiche di carattere eterogeneo rispetto al testo iniziale (AC. 4865-B) e già censurato sotto tale profilo alla luce della sent. della Corte in commento dal Comitato per la legislazione della Camera (*resoc. somm.*, 21 febbraio 2012, 3 ss.).

<sup>5</sup> In questa sede si prescinde da una ricostruzione delle ragioni del ricorso, proposto in via principale (spec. punti 3.1, 5 e 6 in diritto della sent. in esame n. 22 del 2012) dalle Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana verso l’art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui tale comma 2-*quater* introduceva i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, nell’art. 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225 (concernente l’istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), per violazione, nel complesso, degli articoli 1, 2, 3, 23, 77, 117, 118, 119, 121 e 123 Cost. e del principio di leale collaborazione.

<sup>6</sup> Corte cost., n. 22 del 2012, spec. punto 3.2 in diritto. Sul rilievo del preambolo dei decreti-legge anche ai fini del sindacato della Corte sul relativo dispositivo si veda R. DICKMANN, *Osservazioni sul rilievo per il legislatore delle sentenze della Corte costituzionale richiamate nel preambolo di decreti-legge*, in *Rass. parlam.*, 2006, 737 ss., e ult. bibl. ivi cit.

<sup>7</sup> Corte cost., n. 22 del 2012, punto 3.3 in diritto.

diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare”.

Pertanto l'inserimento in sede di conversione di disposizioni che non si fondino sui medesimi presupposti fattuali in quanto eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto “spezza il legame logico-giuridico” tra la valutazione effettuata dal Governo circa l'urgenza del provvedere e il decreto-legge. A tal fine il requisito del “caso” straordinario di necessità e urgenza “inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno”.

Questa ponderazione del decreto come atto unitario ricorre in tutta la sentenza, tanto che la Corte sembra riconoscere al requisito dell' “omogeneità” del provvedimento d'urgenza carattere di per sé costituzionale, nonostante sia riconosciuto esplicitamente solo da una disposizione di legge ordinaria, l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che secondo la Corte “costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza”.

La Corte aveva del resto già riconosciuto, seppure inizialmente in modo contrastato, la propria competenza a sindacare i decreti convertiti anche sotto il profilo dell'originaria assenza dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.<sup>8</sup>.

Con tale pronuncia conferma la propria competenza a sindacare in via successiva disposizioni inserite in sede di conversione di decreti-legge, che non si uniformino ai relativi presupposti di costituzionalità. Implicitamente sollecita le Camere a recepire le proprie indicazioni per trasformarle in *best practices* nel quadro delle prassi interpretative e applicative delle pertinenti disposizioni dei Regolamenti parlamentari<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto.

<sup>9</sup> Un supporto a tale lettura viene dalla lettera del Presidente della Repubblica del 23 febbraio 2012, cit. in nota 4.

3. Sulla base degli argomenti forniti la Corte ritiene che la *ratio* unitaria del provvedimento d'urgenza ne limiti la modificabilità in sede di conversione, in quanto in tale *ratio* si rivelano i presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.<sup>10</sup>.

Costituiscono un presidio della predetta *ratio* le ricordate pertinenti disposizioni dei Regolamenti parlamentari, e delle connesse prassi interpretative ed applicative, in materia di vaglio di ammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi presentati a decreti-legge nel corso del relativo procedimento legislativo di conversione<sup>11</sup>.

In particolare secondo la Corte “l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione”, vincolando le Camere, che, in sede di svolgimento del procedimento di conversione possono, sì, modificare il provvedimento, ma non alterarne la *ratio* unitaria che lega le relative disposizioni assicurandone omogeneità. Il profilo dell'omogeneità è inteso non solo in senso materiale, di identità di oggetto disciplinato, ma anche in senso finalistico, funzionale, teleologico, per rimediare con urgenza a situazioni straordinarie. La Corte sembra comunque sostenere che, quando il decreto presenta sin dall'origine un contenuto eterogeneo, occorre mettere a fuoco nel suo *corpus* un punto di vista accomunante delle disposizioni di cui consiste, proprio come nel caso del decreto “milleproroghe” al suo esame<sup>12</sup>.

La Corte finisce con l'ammettere che l'oggetto del decreto-legge determina l'ambito del procedimento legislativo di conversione, che, anche se rimane un procedimento legislativo ordinario, ha una competenza circoscritta dal Governo per effetto delle disposizioni originarie del decreto. Le previsioni eterogenee aggiunte in sede di conversione sono incostituzionali non solo se difettino di requisiti di costituzionalità sostanziale, ma anche in quanto, pur inserite dalle Camere nello svolgimento di un procedimento di tipo ordinario e nell'esplicitazione della discrezionalità connessa al relativo potere legislativo<sup>13</sup>, rivelino l'“uso improprio” da parte del Parlamento del potere di convertire in legge con modifiche un decreto-legge ampliandone l'oggetto senza rispettarne la *ratio* originaria.

---

<sup>10</sup> Corte cost., n. 22 del 2012, punti 3.4 e 4 in diritto.

<sup>11</sup> In proposito la Corte cost., nella sent. in esame n. 22 del 2012, punto 4.1 in diritto, ricorda che in sede di conversione dei decreti-legge presso le Camere l'ammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi è regolata, in particolare, dall'art. 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera dei deputati, ai sensi del quale sono inammissibili quelli “non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge”, e dalla lettera del Presidente del Senato del 7 marzo 2011 ai presidenti delle commissioni permanenti, inviata per conoscenza anche al Ministro per i rapporti con il Parlamento, nella quale esprime l'indirizzo di interpretare in modo particolarmente rigoroso l'art. 97, comma 1, del Regolamento del Senato, che prevede l'improponibilità degli emendamenti “estranei all'oggetto della discussione”.

<sup>12</sup> Corte cost., n. 22 del 2012, spec. punto 3.3 in diritto in rapporto al punto 4.2 in diritto. Nella lettera cit. in nota 4 il Presidente della Repubblica sembra tuttavia escludere a tal fine che possa bastare “una generica finalità di proroga non collegata con l'oggetto e spesso neppure con la materia e le finalità del provvedimento di urgenza”.

<sup>13</sup> Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, spec. punto 8 in diritto.

In sostanza secondo la Corte eventuali disposizioni del tutto nuove, in quanto non connesse all'oggetto originario del decreto-legge, introdotte nel corso del procedimento di conversione sono illegittime in quanto sintomatiche dello sviamento di tale procedimento dalla causa tipica, oggettiva, propria della legge di conversione rispetto a quanto previsto dall'art. 77, secondo comma, Cost.<sup>14</sup> perché la relativa introduzione produce l'effetto di "spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione"<sup>15</sup>.

In tal senso la Corte configura tale vizio di legittimità come *error in procedendo*.

Il legislatore parlamentare può solo modificare o correggere il decreto sottopostogli per la conversione - o non convertirlo - ma non alterarne l'oggetto o le finalità, né approfittare del procedimento di conversione per immettere nell'ordinamento novità per le quali può in ogni momento ricorrere all'ordinario procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost.

4. Le indicazioni della Corte fanno tornare alla mente una figura a lungo dibattuta presso la dottrina costituzionalistica, sulla base delle acquisizioni della dogmatica amministrativa, l'eccesso di potere del legislatore.

Per lungo tempo si sono confrontate le tesi di chi ne configurava e di chi ne contestava l'ammissibilità con riguardo alla funzione legislativa, quale vizio originale di legittimità della legge conseguente all'abuso della discrezionalità del legislatore<sup>16</sup>.

Nonostante il dibattito non si sia particolarmente sviluppato negli anni recenti, ci si può domandare se la sentenza in esame valga a riproporre la configurabilità come vizio autonomo

---

<sup>14</sup> In tal senso si veda R. DICKMANN, *Decreti-legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità*, cit., spec. § 5, dove si evocava il parallelo con l'istituto conosciuto dal diritto amministrativo francese del *détournement de procédure*, confermando una lettura prospettata nel 1997 (ID., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, Cedam, spec. 315 ss.) e sviluppata nel 2006 (*Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, spec. 63 ss.), nonostante alcuni voci contrarie in dottrina (ad esempio, A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. 15-17 e nota 45).

<sup>15</sup> Si rileva in particolare che la Corte cost., nella sent. in esame n. 22 del 2012, spec. punto 4.2 in diritto, assumendo l'art. 77, secondo comma, Cost., come norma sulla procedura, argomenta evocando la propria competenza a "controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento", ribadendo quanto aveva sostenuto a partire dalla nota sent. 9 marzo 1959, n. 9, spec. punto 5 in diritto.

<sup>16</sup> F. CARNELUTTI, *Eccesso di potere legislativo*, nota a Corte cass. SS.UU. 28 luglio 1947, in *Riv. dir. proc.*, 1947, II, 193, riteneva che tale vizio si sostanziasse nell'incompetenza della legge. Invece C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, I, 1, 1949, spec. 458, ravvisava l'eccesso di potere in caso di "sorpasseamento dei limiti posti all'esercizio della discrezionalità". L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1964, 316 ss., concepiva il vizio di eccesso di potere del legislatore come risultante di una certa ermeneusi del testo normativo alla luce di criteri metagiuridici (si veda anche la tesi espressa nel suo saggio cit. in nota 18). A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975, 563, ammetteva solo il requisito della ragionevolezza della legge, in quanto sotteso all'art. 3 Cost. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, Cedam, Padova, 1984, spec. 370, riteneva che il vizio di eccesso di potere del legislatore si risolvesse nell'incompetenza della legge o in un vizio del suo oggetto, per aver disposto ciò che non poteva disporre.

dell'eccesso di potere del legislatore, nel caso di specie sotto forma di sviamento del procedimento legislativo di conversione dalla sua causa tipica, quando la legge di conversione spezza la *ratio* unitaria del provvedimento d'urgenza convertito.

La Corte ha in passato mostrato considerazione per il vizio di eccesso di potere del legislatore ma non ha mai ritenuto di attribuirgli una consistenza propria, sanzionandolo come eccesso di discrezionalità solo quando trasmodi in vizio di incompetenza, in irragionevolezza o in arbitrio oppure in lesione di specifiche norme costituzionali sul riparto delle attribuzioni<sup>17</sup>.

La Consulta ha in particolare ritenuto di non censurarlo autonomamente quale vizio di merito della scelta legislativa, stante il limite che essa incontra nelle scelte politiche del legislatore, esplicitato dall'art. 28 della legge 11 marzo 1957, n. 83<sup>18</sup>. Secondo alcuni autori ciò le sarebbe consentito solo quando la Costituzione specificamente evidenzia specifici fini da perseguire in via legislativa, rendendoli pertanto autonomamente sindacabili come vizi di merito della legge<sup>19</sup>.

Possono ricondursi all'eccesso di potere legislativo anche i vizi riconosciuti dalla Corte in vari casi di leggi in luogo di provvedimento o di leggi retroattive, fra le quali rilevano le leggi di interpretazione autentica "impropria" e di sanatoria di atti non legislativi, nonché le leggi in luogo di provvedimenti giurisdizionali o di altre autorità<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Si vedano, ad esempio, Corte cost. 7 ottobre 2005, n. 378, spec. punto 6.6 in diritto, dove risolve la questione sotto il titolo dell'incompetenza del legislatore; 19 novembre 1982, n. 195, spec. punto 3 in diritto, dove in particolare esclude che l'eccesso di potere legislativo in sé, cioè disgiunto da specifiche previsioni costituzionali, valga come parametro di legittimità degli atti legislativi e che comunque esso implichi il vizio dell'intero atto e non piuttosto di singole sue parti; 10 marzo 1988, n. 302, spec. punto 7 in diritto, dove la questione evocata sotto il titolo dell'eccesso di potere legislativo viene risolta dalla Corte invocando la leale collaborazione tra Stato e autonomie; 15 luglio 2005, n. 282, spec. punto 3.2 in diritto, dove l'eccesso di potere, evocato dai remittenti, è tradotto come obbligo del legislatore di rispettare le funzioni giurisdizionali e di non intervenire sui relativi provvedimenti. Si vedano anche i precedenti ricordati da A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo"*, in *Giur. cost.*, 1995, spec. 3733-3734.

<sup>18</sup> Ad esempio, si veda Corte cost. 6 marzo 1974, n. 53, spec. punto 8 in diritto; Corte cost. 21 marzo 1969, n. 37, spec. punto 3 in diritto, esplicitamente esclude la configurabilità in astratto di tale vizio in quanto dal "sindacato spettante alla Corte esula ogni possibilità di controllo sulle scelte politiche, in senso lato operate dal legislatore, sotto la sua responsabilità". È curioso osservare in proposito come L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 993 ss., concludesse le proprie osservazioni riconducendo il vizio *de quo* al merito della decisione legislativa e quindi ritenesse incostituzionale proprio l'art. 28 della l. n. 87 del 1953 (spec. 1045-1046); si veda anche ID., *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1964, 306 ss.

<sup>19</sup> Si veda, ad esempio, il sindacato della Corte sui "fini di utilità generale" per le leggi di cui all'art. 43 Cost., secondo quanto risulta dalle sentt. 15 marzo 1960, n. 11; 6 luglio 1960, n. 59 (punto 5 in diritto); 7 marzo 1964, n. 14 (punto 3 in diritto). Sulla sindacabilità della legge rispetto ai fini costituzionali si ricordano le significative riflessioni di F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, Giuffrè, 1970, 323 ss.; ID., *Legge (Vizi della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 1032 ss.

<sup>20</sup> Tale profilo è approfondito in R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, cit., spec. 237 ss. Si veda inoltre per quanto concerne le leggi di approvazione di atti non legislativi la dettagliata ricostruzione offerta in ID., *La legge di approvazione come legge-provvedimento*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista 'Giurisprudenza costituzionale' per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, 2006, 286 ss. In questo specifico ambito si segnala la sent. Corte cost. 9 febbraio 2012, n. 20, punto 5 in diritto, di pochi giorni precedente la pronuncia in esame, che sul tema reca un indirizzo innovativo

Quando sono contestati interventi legislativi che si connotano in termini direttamente incisivi su atti o provvedimenti di altre autorità, di cui emulano la funzione, viene in questione la causa della legge intesa in senso soggettivo, come “modo d’uso” della legge.

Come si è evidenziato in altra sede<sup>21</sup>, la legge si caratterizza per la propria forza tipica, la forza di legge, che si aggiunge al suo valore tipico. Da essi discendono prerogative ma anche limitazioni della capacità normativa della legge, che possono dirsi implicate dall’originale regime giuridico della legge qualificato dalla Costituzione. Limitazioni sono in tal senso connesse alle forme tipiche previste dalla Costituzione per la sua produzione. La forza della legge, che è forza formale, discendente da tali forme, la rende idonea a innovare l’ordinamento giuridico nel rispetto dell’ordine delle attribuzioni definito dalla Costituzione.

Ne discende che la legge dispone di una propria causa tipica, oggettiva, connessa alla sua forza e al suo valore come caratteri esclusivi della sua configurazione come atto costituzionale, in base alla quale, ad esempio, non può intervenire legittimamente, pur avendone la competenza materiale, incidendo direttamente su atti che siano espressione di poteri titolari di attribuzioni non legislative e che siano, diversamente dalla legge, direttamente giustiziabili dai singoli destinatari.

In sostanza la legge “utilizzata” senza tener conto dei connessi limiti discendenti dai caratteri formali previsti per essa dalla Costituzione, che ne qualificano la causa oggettiva, sarebbe viziata sotto il profilo del modo d’uso, della causa soggettiva.

Anche se evocabile come eccesso di potere, si tratta di un profilo che investe la ragionevolezza della legge, in quanto discende dall’uso improprio delle forme della legislazione.

La legge viziata sotto il profilo dell’eccesso di potere, come quella irragionevole, contraddice il principio di legalità costituzionale degli atti legislativi. Ciò si connette al modello di stato costituzionale e democratico di diritto, dove sono costituzionalmente garantite le posizioni giuridiche dei singoli anche contro gli eccessi irragionevoli del legislatore.

---

proprio sul piano del corretto uso della legge in rapporto alla sua funzione propria: in tale pronuncia la Corte censura per la prima volta la prassi (nella specie del legislatore regionale) di attrarre alla forma della legge provvedimenti per i quali è richiesta la forma amministrativa, quando non occorra regolare assetti della vita associata, ma solo “conformare l’attività amministrativa all’osservanza di criteri tecnico-scientifici”, sì che “lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità” (spec. punto 5.2 in diritto), locuzione questa non dissimile da quella di “sintomo” di eccesso di potere nota alla dottrina e alla giurisprudenza amministrativa per evidenziare corrispondenti vizi di legittimità.

<sup>21</sup> In sintesi sulla differenza tra causa oggettiva e causa soggettiva della legge si vedano le considerazioni svolte e i rif. bibl. cit. in R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, cit., 63-65; ID., *Decreti-legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità*, cit., spec. § 2 e nota 11.

Tra irragionevolezza della legge ed eccesso di potere del legislatore non si registra pertanto alcuna differenza, visto che si tratta di denominazioni alternative di una medesima patologia degli atti legislativi sotto il profilo della relativa causa soggettiva, cioè del relativo uso in concreto.

Con la pronuncia in esame la Corte ha ritenuto di evidenziare un profilo ulteriore di vizio della causa della legge, che, pur qualificato come *error in procedendo*, rivela in realtà un eccesso “formale” di potere del legislatore, che ha utilizzato un procedimento legislativo in luogo di un altro.

Secondo la Corte nel caso di specie le Camere hanno utilizzato il procedimento legislativo di conversione, assistito da forme speciali e abbreviate disciplinate dai Regolamenti parlamentari, come se stessero svolgendo un procedimento legislativo ordinario: a tal fine, agendo sotto il titolo dell'art. 72, secondo comma, Cost., che “copre” i procedimenti legislativi ordinari abbreviati connessi a circostanze di “urgenza”, che sono disciplinati direttamente dai Regolamenti parlamentari, non hanno tenuto conto dei condizionamenti a tali procedimenti imposti dall'art. 77, secondo comma, Cost., disciplinati dai medesimi Regolamenti sotto forma di limitazioni all'ammissibilità di emendamenti e di articoli aggiuntivi al decreto in via di conversione.

Infatti il procedimento legislativo di conversione è un procedimento legislativo ordinario *abbreviato*: le forme necessarie sono le stesse di cui al primo comma dell'art. 72 Cost., ma sono ridotti i tempi di svolgimento dai Regolamenti parlamentari secondo quanto consentito dal secondo comma del medesimo art. 72 Cost., nel caso di specie per la necessità di convertire il decreto-legge, provvedimento legislativo adottato in casi di straordinaria necessità e, appunto, *urgenza*, durante i tempi ristretti della sua vigenza - sessanta giorni dalla pubblicazione - previsti dall'art. 77, terzo comma, Cost.

Conseguentemente, ove non ricorrano i “casi” di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., il legislatore non può utilizzare le forme abbreviate del procedimento ordinario, connesse all'*urgenza*, di cui al secondo comma dell'art. 72 Cost., in luogo di quelle normali di cui al primo comma del medesimo articolo, che non ammettono termini perentori di durata del procedimento. Ciò in quanto in tal modo il legislatore eluderebbe i condizionamenti previsti dai Regolamenti parlamentari e dalle relative prassi interpretative e applicative, funzionali a preservare in sede di procedimento di conversione - dati anche i tempi abbreviati - il contenuto proprio dei decreti-legge, in relazione alle previsioni di cui all'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, cui la Corte ha riconosciuto valore di esplicitazione della *ratio* dell'art. 77, secondo comma, Cost.

5. Come anticipato, la dottrina costituzionalistica considera l'eccesso di potere tradizionalmente un *quid proprium* della dogmatica amministrativa<sup>22</sup>, visto che, anche alla luce delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale<sup>23</sup>, in maggior parte gli autori ritengono che per gli atti legislativi sia preferibile parlare solo di eventuale "irragionevolezza"<sup>24</sup>, per censurarne il profilo causale soggettivo, inteso come modo d'uso della legge in casi concreti.

Allo stato della giurisprudenza costituzionale la pronuncia in esame, che ne costituisce uno *step* evolutivo importante, consente di mettere a fuoco una nozione anche formale della ragionevolezza, o della "razionalità", della legge, che si connette all'uso appropriato delle disposizioni della Costituzione in tema di procedimento legislativo, ancorché dettagliate dai Regolamenti parlamentari: la violazione di tale profilo non è sanzionata di per sé, perché la Corte - almeno allo stato della sua giurisprudenza - non può sindacare la violazione di disposizioni dei Regolamenti parlamentari come autonomi vizi d'illegittimità della legge, ma in quanto sintomatica, appunto, di irragionevolezza formale o, se si preferisce, di irrazionalità, che la Corte può sindacare accertando la funzionalità del procedimento rispetto alla cornice costituzionale che regola lo svolgimento e la ripartizione dei poteri.

---

<sup>22</sup> In tal senso, ad esempio, si veda già C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, cit., 457 ss.

<sup>23</sup> La Corte ha avuto modo di ammettere una declinazione del principio di ragionevolezza connesso al concetto di causa della legge, ad esempio, nella sent. 28 marzo 1996, n. 89, punto 3 in diritto, dove afferma che il proprio giudizio di ragionevolezza è anche "un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la 'causa' normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa 'ragione' della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza. Ogni tessuto normativo presenta, quindi, e deve anzi presentare, una 'motivazione' obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai 'motivi', storicamente contingenti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione: se dall'analisi di tale motivazione scaturirà la verifica di una carenza di 'causa' o 'ragione' della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla 'irragionevole' e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe". In senso conforme si veda Corte cost., 3 luglio 2007, n. 245, punto 4.2 in diritto. Il concetto di causa normativa compare anche in Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432, punto 5 in diritto.

<sup>24</sup> In tal senso si vedano le considerazioni di A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit.; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000; ID., *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 1999, 397 ss. (assorbito nell'opera del 2000); M. SCUDIERO, S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999; A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo"*, cit., 3724 ss.; G. MIGNEMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 167 ss.; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, 1994, Roma, Treccani; *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici* (Atti del seminario di studio organizzato dalla Corte costituzionale - Roma, 13-14 ottobre 1992), Milano, Giuffrè, 1994; G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sui contenuti delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco alla legge*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 653 ss.

In tal senso deve evidenziarsi che la Corte ricorre alla nozione di *error in procedendo* senza ulteriori specificazioni che circostanzino tale vizio nei termini indicati. Tale nozione sembra includere sia il mero vizio di forma della legge, ad esempio quando sia stata adottata con errori oppure omettendo adempimenti prescritti da singole disposizioni costituzionali<sup>25</sup>, pertanto propriamente procedurali, quali l'art. 72, primo comma, Cost. (o gli stessi commi terzo e quarto, in tema, rispettivamente, di procedimenti decentrati in commissione in deroga alle forme di cui al primo comma e di riserve di legge d'assemblea), sia come vizio di irrazionalità "formale" della legge conseguente a *misuse* del procedimento legislativo, cioè come vizio causale.

Mentre nel primo caso è univoco parlare di "errore di procedura", nel secondo, rilevando il profilo funzionale dell'atto in assenza di errori procedurali, è preferibile parlare piuttosto di irragionevolezza formale o di irrazionalità della legge, in quanto il vizio censurato non è ravvisabile *per tabulas*, cioè consultando gli atti parlamentari, ma occorre documentarlo ponderando il modo d'uso della funzione legislativa in concreto esercitata con la legge contestata.

L'irragionevolezza formale consiste, nel caso di specie, nell'aver il legislatore "usato" un procedimento abbreviato in luogo di quello normale, sviando il primo dalla sua causa oggettiva, tipica, formale, la conversione di un decreto-legge, secondo tratti che evocano il vizio di *détournement de procédure* conosciuto dal diritto amministrativo francese.

Parlare di "eccesso formale di potere" del legislatore o di "irragionevolezza formale" oppure di "irrazionalità" della legge (nella specie di conversione di un decreto) è del tutto equivalente.

Meno pertinente pare invece l'estensione operata dalla Corte della nozione di *error in procedendo*.

Quest'ultima nella sua accezione propria, tecnica, prescinde da una qualsiasi valutazione del profilo causale della legge.

La valutazione dell'eventuale "eccesso di potere", anche se declinato in senso formale, impone una valutazione critica della causa della legge per accertare una patologia dell'atto legislativo sul piano della ragionevolezza.

Non a caso la Corte anche nella pronuncia in esame, e più in generale nella giurisprudenza che con essa consolida, conferma la propria ritrosia a parlare di eccesso di potere, anche se

---

<sup>25</sup> Si vedano le note sentt. Corte cost., 9 marzo 1959, n. 9; 15 luglio 1964, n. 134; e 19 dicembre 1984, n. 292, nonché, per argomenti significativi ai fini in esame, 29 luglio 1982, n. 152, spec. punto 3 in diritto.

deve poi ampliare oltre modo la nozione di *error in procedendo* per includervi nei termini illustrati un particolare profilo di ragionevolezza della legge sul piano formale.

6. Tornando al filone giurisprudenziale al quale è riconducibile la pronuncia in esame, che ha assunto univocità essenzialmente nel periodo 2007-2011 (per intenderci a partire dalla sentenza n. 171 del 2007), si era avuto modo di rilevarvi una carenza di argomenti risolutivi, come conferma l'episodicità delle pronunce sanzionatorie della Corte in rapporto alla mole dei decreti-legge convertiti dalle Camere con eccessivi ampliamenti del dispositivo anche a seguito della votazione di maxi-emendamenti<sup>26</sup>.

Alla luce delle previsioni dei Regolamenti parlamentari si era osservato che la Corte, pur avendola messa a fuoco già nel 1995<sup>27</sup>, non aveva efficacemente valorizzato proprio la tesi dell'*error in procedendo*<sup>28</sup>.

Con la pronuncia in esame l'ha fatto, per censurare la pratica ricorrente presso le Camere di ampliare oltre misura in sede di conversione il contenuto di decreti-legge, aggiungendovi una pluralità di modifiche sulla base di emendamenti proposti spesso e volentieri dalla stessa maggioranza di governo, ed eludendo in tal modo alcuni ulteriori vincoli procedurali di rilievo costituzionale, quali il vaglio preliminare del Presidente della Repubblica necessario non solo per l'emanazione dei decreti ma anche per la presentazione dei relativi disegni di legge di conversione alle Camere; tutto ciò eventualmente anche ricorrendo a maxi-emendamenti ampliativi del provvedimento iniziale presentati direttamente presso le Assemblee parlamentari, con l'effetto di ridurre a mera formalità il previo esame in commissione imposto non solo dal primo ma anche dal secondo comma dell'art. 72 Cost.

In particolare secondo la Corte spetta alle Camere evitare in sede di conversione l'allargamento del dispositivo del decreto, in modo da preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. ove non ricorrano i casi di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. In tal senso nella sentenza si legge un monito ulteriore rispetto a quelli, numerosi, del Capo dello Stato a preservare la funzionalità dell'ordinario procedimento legislativo parlamentare<sup>29</sup>, alle cui indicazioni in definitiva la Corte con la pronuncia in esame pare allinearsi.

---

<sup>26</sup> R. DICKMANN, *Decreti-legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità*, cit., spec. § 3 e § 4.

<sup>27</sup> Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto.

<sup>28</sup> In tal senso si vedano le riflessioni conclusive svolte in R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, spec. § 5.

<sup>29</sup> Si veda la nota 3. Non a caso il Presidente della Repubblica, nella sua lettera del 23 febbraio 2012, cit. in nota 4, invoca il principio di leale collaborazione come ragione di fondo per rivolgere un appello alle Camere a contenere gli emendamenti ampliativi del contenuto dei decreti-legge, "anche adottando – se ritenuto necessario

Pertanto, anche se può essere suggestivo riproporre il *nomen* “eccesso di potere del legislatore” per sanzionare i casi in questione, alla luce degli argomenti proposti il vizio configurato dalla Corte non pare altro che un profilo di irragionevolezza della legge rilevante sul piano formale o, se si preferisce, di irrazionalità della legge, per sviamento del procedimento legislativo (di conversione di decreti-legge) dalla sua causa tipica.

Occorre in ogni caso riflettere circa il fatto che le indicazioni della Corte e del Capo dello Stato possono essere lette come un intervento diretto nell’ambito della discrezionalità delle Camere in sede di determinazione del modulo procedurale funzionale all’approvazione delle leggi, per giunta suscettibile di ulteriori sviluppi; e non solo ai fini in esame, in cui la Corte e il Presidente della Repubblica finiscono con il sostenere la necessità che le Camere si autolimitino in sede di modifica dei decreti-legge sottoposti ad esse per la conversione, ma anche con riferimento ad altre questioni procedurali, come ad esempio in materia di votazione di maxi-emendamenti, cosa che la Corte, ma non il Capo dello Stato, ha evitato di affermare in precedenti occasione<sup>30</sup>.

Poiché si è dimostrato che la Corte, sotto il *nomen* di *error in procedendo*, in realtà si è dichiarata competente a svolgere un sindacato sulla ragionevolezza/razionalità della legge comunque in rapporto a norme costituzionali, deve escludersi che gli stessi argomenti le consentano di sindacare le leggi con riferimento diretto a previsioni dei Regolamenti parlamentari e delle connesse prassi interpretative e applicative, a meno che non intenda rivoluzionare la propria giurisprudenza sul punto.

---

– le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari”, qualificando anch’egli come dovuti a “ragioni procedurali” i profili di illegittimità conseguenti alla prassi opposta finora invalsa.

<sup>30</sup> Ad esempio, su tali questioni in ultimo la Corte nella sent. 18 gennaio 2008, n. 1, punto 5.1 in diritto, non ha ritenuto di rilevare *ex se* l’incostituzionalità di leggi approvate con votazione di maxi-emendamenti, sostenendo che si tratta di “un *modus procedendi*, dei lavori parlamentari, il quale resta (...) nell’alveo dell’autonomia del Parlamento”.