



SONO ANCORA LEGITTIME DISPOSIZIONI DI DELEGA INSERITE IN SEDE DI CONVERSIONE?*

di

Elisabetta Frontoni

*(Ricercatrice in Istituzioni in Diritto pubblico
Università Roma tre)*

11 luglio 2014

Sommario: 1. La sentenza n. 32 del 2014 e la natura della legge di conversione; 2. Tra la sentenza n. 22 del 2012 e la sentenza n. 237 del 2013; 3. Le differenze tra il procedimento legislativo ordinario e il procedimento di conversione in legge; 4. La necessità, costituzionalmente imposta, che il Parlamento rifletta e discuta prima di conferire una delega legislativa.

1. La sentenza n. 32 del 2014 e la natura della legge di conversione.

A due anni di distanza dalla nota sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla natura della legge di conversione, ribadendo e precisando alcune delle importanti conclusioni cui era giunta in quella decisione¹. Nella recente sentenza n. 32 del

* Il presente contributo, sottoposto a referaggio da parte del Comitato direttivo del focus, rappresenta la rielaborazione dell'intervento al seminario di studi su: Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale – Università degli studi Roma Tre, 7 maggio 2014.

¹ Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 v., in dottrina, C. BERTOLINO, Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge, in www.rivistaaic.it, 3/2012; A. CARDONE, Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza “autonomista” che perpetua un modello “centralista”, in www.forumcostituzionale.it, 2012; S. M. CICCONE, Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?, in *Giur. it.*, 2012, 2492 ss.; A. CELOTTO, L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge), *ivi*, 2493 ss.; D. CHINNI, Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge, *ivi*, 2499 ss.; R. DICKMANN, La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza, in www.federalismi.it, 6.3.2012; G. FILIPPETTA, L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista, in www.rivistaaic.it, 4/2012; M. FRANCAVIGLIA, Decretazione

2014, infatti, il giudice costituzionale afferma a chiare lettere che la legge di conversione è «una legge tipizzata e funzionalizzata che segue un *iter* semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto»². Per questa sua natura, la legge di conversione non può aprirsi a contenuti ulteriori, altrimenti «l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»³. Dunque, «nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere»⁴.

Alla luce di simili decise affermazioni in ordine alla natura funzionalizzata e ai limiti di contenuto che può assumere la legge di conversione ci si può chiedere se la Corte ritenga ancora ammissibile l'inserimento di disposizioni di delega in sede di conversione o se, al contrario, si possa sperare, a breve, in una censura di tale prassi⁵.

d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, in www.rivistaaic.it, 2/2012; E. LAMARQUE, I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale, in *Giur. it.* 2012, 2487 ss.; M. MANETTI, La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti, in *Giur. cost.*, 2012, 292 ss.; V. MARCENÒ, L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge, in www.forumcostituzionale.it, 2012; G. SERGES, La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari, in *Giur. it.*, 2012, 2494; A. SPERTI, La Corte "chiude il cerchio", in *Quad. cost.*, 2012, 395 ss.; C. TUCCIARELLI, Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012, in www.forumcostituzionale.it, 2012; R. ZACCARIA, L'omogeneità del decreto legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo? in *Giur. cost.*, 2012, 283 ss.

² Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 del Considerato in diritto.

³ V. ancora Corte cost., sent. n. 32 del 2014 punto 4.1 del Considerato in diritto.

⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 del Considerato in diritto.

⁵ Secondo quanto emerge dal dossier di documentazione del Servizio studi della Camera n. 108 "La decretazione d'urgenza" del 26 marzo 2014, nei due rami del Parlamento vengono applicati criteri diversi di ammissibilità degli emendamenti volti ad inserire deleghe legislative. Alla Camera, l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 è assunto come parametro di valutazione nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti e, di conseguenza, gli emendamenti che introducono nuove deleghe o modifiche di deleghe nell'ambito di disegni di legge di conversione sono ritenuti inammissibili. Al Senato, la prassi è diversa e consente la votazione di emendamenti che contengono norme di delega. Come rileva il Servizio studi, di fatto, sono molto numerosi i casi di previsioni di deleghe inserite in sede di conversione. Su tale prassi v. in dottrina N. MACCABIANI, La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione, Brescia, 2001, 48 ss.; A. SIMONCINI, Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale, Milano, 2003, 406; N. LUPO, Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di in decreto legge, in *Iter legis*, 6/2003-1/2004, 43 ss.; D. TEGA, Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze, in A. BARBERA- T. F. GIUPPONI, La prassi degli organi costituzionali, Bologna, 2008, 133 ss.; G. PICCIRILLI, L'emendamento nel processo di decisione parlamentare, Padova, 2008, 195; G. TARLI BARBIERI, La delega legislativa nei più recenti sviluppi, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 116 e ss.; E. ALBANESI- R. ZACCARIA, La delegazione

2. Tra la sentenza n. 22 del 2012 e la sentenza n. 237 del 2013.

Come si è accennato, la decisione del 2014 riprende e sviluppa quanto la Corte aveva già affermato nella sentenza n. 22 del 2012. Sentenza importante, questa, con cui, peraltro, il giudice costituzionale sembrava aver definitivamente superato le posizioni espresse sull'emendabilità della legge di conversione nelle sentenze nn. 355 e 367 del 2010, che erano state oggetto di numerose critiche da parte della dottrina⁶.

Nella prima decisione, infatti, la Corte aveva elaborato una discutibile distinzione tra gli emendamenti, sulla base della quale «la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto»⁷. Tale interpretazione del potere di emendamento aveva finito, peraltro, per consentire «non soltanto uno sdoganamento della deprecata prassi della emendazione senza bussola dei decreti-legge in sede parlamentare, ma addirittura un atteggiamento promozionale nei confronti di essa»⁸.

Nella seconda, il giudice costituzionale aveva teorizzato la possibilità di una “conversione parziale”, affermando che la conversione del decreto-legge e, correlativamente, il rifiuto di conversione possono essere anche parziali e che, «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»⁹.

La sentenza n. 22 del 2012 rappresentava, invece, una rottura rispetto alla giurisprudenza pregressa, ponendo un freno all'emendabilità della legge di conversione che, come legge

legislativa tra teoria e prassi, ivi, 348; N. LUPO, L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa, in Studi in onore di Alessandra Concaro, Milano, 2012, 419 ss.

⁶ Su queste decisioni v. A. SPERTI, Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici, Atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli Studi Milano-Bicocca, 10-11 giugno, 2011, Torino, 2011, 27 ss. che sottolinea come tali decisioni possano essere lette come un passo indietro rispetto a quanto si sarebbe potuto cogliere nella sentenza n. 171 del 2007; A. RUGGERI, Ancora in tema di decreti-legge e legge di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri e (non sanzionati) di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010), in www.forumcostituzionale.it; V. PETRI, L'efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto, in www.forumcostituzionale.it

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 355 del 2010, punto 8 del Considerato in diritto.

⁸ In questi termini, 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, 2/2011, 13.

⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 367 del 2010, punto 5.1 del Considerato in diritto.

tipizzata, adottata sulla base di un procedimento tipico, non può essere piegata per fini diversi dalla conversione¹⁰.

Alla luce del nuovo orientamento giurisprudenziale, inaugurato con quella decisione, sembrava quasi scontata l'illegittimità di emendamenti inseriti in sede di conversione al fine di introdurre disposizioni di delega o proroghe di deleghe già conferite¹¹.

In tal modo, l'inserimento di disposizioni di delega era precluso sia al Governo nell'adozione del decreto-legge sia al Parlamento in sede di conversione.

Nel primo caso, in quanto è la stessa Costituzione che, agli articoli 76 e 77, primo comma, vieta al Governo la possibilità di auto-attribuirsi il potere di adottare uno o più decreti legislativi. La formulazione di tali articoli non fa espresso riferimento alla legge per conferire una delega legislativa, ma la necessità di un atto legislativo del Parlamento è sempre stata pacifica in dottrina. Tale interpretazione si basa su una pluralità di argomenti. Non solo la previsione contenuta nell'art. 72, quarto comma, di una riserva di legge di Assemblea e la necessità che vi sia una distinzione tra controllore e controllato, ma anche, nello specifico caso del decreto-legge, l'«insussistenza degli straordinari motivi di necessità ed urgenza, ai quali l'art. 77 condiziona la legittimità del decreto-legge, nei confronti di una disposizione che, prevedendo una delega rimanda ad un atto successivo l'adozione di determinate norme invece di stabilirle essa stessa»¹².

Tale precetto, per questo aspetto, è, del resto, ribadito dall'art. 15, secondo comma, della legge n. 400 del 1988, che prevede espressamente che il Governo non può con decreto-legge conferire una delega legislativa¹³.

Nel secondo caso, in quanto, secondo la ricostruzione della Corte, il procedimento tipico previsto dalla Costituzione (e dai regolamenti parlamentari) per la conversione in legge di un

¹⁰ Per la convergenza tra le posizioni espresse dalla Corte in tale decisione e le posizioni del Presidente della Repubblica che, come è noto, ormai da molto tempo sostiene i limiti all'emendabilità della legge di conversione, v. D. CHINNI, *Le convergenze parallele*, cit., 2499 ss.; ID, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in questo Focus, che mette in luce, peraltro, il gioco di richiami tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, con cui la Corte accoglie la tesi della limitata emendabilità della legge di conversione.

¹¹ Come è noto, la Corte ha chiarito sin dalla sua prima decisione in materia, la sent. n. 32 del 1962, che anche la proroga della delega deve essere deliberata in assemblea. Peraltro, proprio sull'inserimento in sede di conversione di una disposizione di proroga di un termine di una delega si è appuntato il rinvio di una legge di conversione da parte del Presidente Ciampi nel 2002. Nel messaggio di rinvio il Presidente della Repubblica ha sottolineato espressamente che conferire una delega in sede di conversione costituisce «una evidente illogicità giuridica».

¹² Così S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 274 secondo il quale, peraltro, questo sarebbe l'argomento decisivo per escludere la fungibilità tra decreto-legge e legge per conferire una delega legislativa, sia nel caso in cui «il requisito della straordinaria necessità ed urgenza si voglia riferire alle singole disposizioni, sia che lo si riferisca all'atto del provvedere in sé». Cfr., ancora, 274.

¹³ Sul punto, v. ancora, per tutti, in dottrina, S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 310 ss.

decreto-legge non potrebbe essere utilizzato a fini diversi da quelli per i quali è costituzionalmente previsto.

3. Le differenze tra il procedimento legislativo ordinario e il procedimento di conversione in legge.

Tali conclusioni, tuttavia, sono state parzialmente smentite da una successiva decisione, la sentenza n. 237 del 2013, con la quale la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di una disposizione di delega volta alla riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari,¹⁴ contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari).

In tale decisione, infatti, il giudice costituzionale, richiamando un suo vecchio precedente del 1998, ha salvato la delega, sposando la tesi della duplice natura della legge di conversione che contenga disposizioni di delega: da un lato, essa sarebbe una legge di conversione e, dall'altro, rappresenterebbe esercizio della ordinaria funzione legislativa e, dunque, sarebbe espressione di una potestà legislativa piena¹⁵.

In tal modo il giudice costituzionale ha smentito quanti, giustamente, ritenevano che la funzionalizzazione della legge di conversione impedisse che tale legge potesse essere sdoppiata in funzione di conversione e in funzione eventuale ed «autonoma di contenitore della delega legislativa»¹⁶.

Nel motivare la sua decisione, tuttavia, la Corte sembra fare delle affermazioni un po' contraddittorie perché, da un lato, ritiene che la delegazione sia ammissibile anche in sede di conversione, in quanto rappresenta esercizio della ordinaria funzione legislativa, ma,

¹⁴ Su tale decisione v. A. RUGGERI, La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013), in www.forumcostituzionale.it, 2013; P. TORRETTA, Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle Camere, in www.rivistaaic.it, 4/2013; A. ALBERTI, La legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale?, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2014; A. LO CALZO, La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013, in Consulta on line, 2014.

¹⁵ Si tratta della sentenza n. 63 del 1998. Cfr. Corte cost., sent. n. 237 del 2013, punto 9.1 del Considerato in diritto.

¹⁶ In questi termini, v. G. SERGES, Brevi note sulla legge di conversione del decreto-legge come legge "tipizzata" e sui limiti al potere di emendamento parlamentare, in Studi in onore di Aldo Loiodice, Vol. I., Bari, 2012, 317. Alla luce della sentenza n. 237 del 2013, la dottrina ha sottolineato l'accresciuta flessibilizzazione dei rapporti tra decreti-legge e leggi di conversione v. A. RUGGERI, La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013), cit., 1.

dall'altro, per non disconoscere del tutto quanto affermato nella sentenza n. 22 del 2012 relativamente alla natura della legge di conversione, richiede che le disposizioni di delega siano comunque omogenee al testo del decreto per oggetto o finalità. In questo modo il giudice costituzionale scardina le premesse del suo ragionamento, perché delle due l'una: o la delegazione è esercizio della funzione legislativa ordinaria che, come dire, occasionalmente, trova spazio nella legge di conversione, e, dunque, non è necessario che la disposizione sia omogenea al testo del decreto-legge, oppure è legata alla legge di conversione, ma allora il suo inserimento è illegittimo, perché in tal modo il Parlamento farebbe un uso improprio del suo potere di conversione.

La via di mezzo scelta dalla Corte dell'ordinaria funzione legislativa che deve essere esercitata in modo da garantire un contenuto omogeneo al testo del decreto-legge non sembra davvero convincente, tanto più in quanto, come è stato osservato, con l'inserzione di disposizioni di delega in sede di conversione l'omogeneità verrebbe comunque meno¹⁷.

Nella sentenza n. 237 del 2013, peraltro, il giudice costituzionale affronta altri due possibili profili di illegittimità che potrebbero far ritenere viziata una disposizione di delega inserita in sede di conversione: il mancato rispetto del procedimento ordinario, imposto al Parlamento dall'art. 72, comma quarto, Cost. per conferire una delega al Governo, e la violazione dell'art. 72, comma secondo, Cost. che prevede la votazione "articolo per articolo" del disegno di legge. Quest'ultima previsione sarebbe violata quando la disposizione di delega è introdotta utilizzando la tecnica del maxiemendamento presentato in sede di conversione sul quale il Governo pone la questione di fiducia.

Relativamente al primo profilo, molte sono le differenze che possono essere individuate tra il procedimento normale imposto dalla Costituzione per conferire al Governo una delega legislativa e il procedimento richiesto dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per l'approvazione di un disegno di legge di conversione.

Diversa è, innanzitutto, la fase dell'iniziativa legislativa, che è libera nel primo caso, vincolata e riservata nel secondo¹⁸.

¹⁷ Sul punto cfr. ancora A. RUGGERI, La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013), cit., 6.

¹⁸ Secondo l'art. 77, secondo comma, Cost., «quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere». Più precisamente, il Governo deve presentare alle Camere il disegno di legge di conversione. Per la ricostruzione dell'iniziativa legislativa del disegno di legge di conversione come riservata e vincolata v., per tutti, S. M. CICONETTI, Le fonti del diritto, cit., 167 ss.

In secondo luogo, diversamente si atteggia la riserva di legge di Assemblea, imposta dalla Costituzione per i disegni di legge di delega, prevista nei soli regolamenti parlamentari per quanto riguarda i disegni di legge di conversione¹⁹.

In terzo luogo, l'approvazione del disegno di legge di conversione presenta delle varianti procedurali che, anche se non trasformano tale procedimento in un procedimento "atipico", comunque lo distinguono dal procedimento ordinario²⁰. Le varianti non sono le stesse alla Camera e al Senato. Esse attengono in particolare alla fase preliminare e si risolvono, al Senato, nel parere obbligatorio sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 77 Cost. da parte della Commissione Affari costituzionali²¹. Alla Camera, invece, nell'intervento, anch'esso obbligatorio, del Comitato per la legislazione che ha il compito di valutare soprattutto l'omogeneità dell'atto.

Infine, la differenza più rilevante tra i due procedimenti è senza dubbio rappresentata dal termine di sessanta giorni, imposto dalla Costituzione, per la conversione in legge di un decreto-legge²². Tale termine, peraltro, nella prassi si traduce in un tempo quantomeno dimezzato per l'esame di ciascuna Camera, che di fatto non consente la c.d. *navette* tra i due

¹⁹ Cfr. Art. 96-bis, comma primo, Reg. Camera e art. 35, comma primo, Reg. Senato. Vale la pena ricordare in questa sede che, secondo Esposito, a prescindere da una espressa previsione in Costituzione, l'approvazione in commissione del disegno di legge di conversione, così come avveniva sotto il vigore della legge n. 100 del 1926, non sarebbe comunque legittima, in quanto un argomento a favore di una competenza dell'Assemblea e non delle commissioni potrebbe trarsi dall'art. 77, secondo comma, Cost. che prevede che le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni per la conversione del decreto-legge. Cfr., sul punto, C. ESPOSITO, Controllo sul procedimento di conversione dei decreti-legge, in *Giur. cost.*, 1957, 1231.

²⁰ Per questa formula, cfr. S. M. CICONETTI, *Diritto Parlamentare*, 2010, 193 ss. Secondo Manzella le Camere non sono ancora riuscite a dare un'adeguata struttura ad un procedimento che, da qualsiasi parte lo si guardi, non può considerarsi ordinario. Infatti, dopo la fase preliminare del controllo sui presupposti, «il disegno di legge di conversione imbocca il procedimento normale» così come previsto dagli articoli 96 bis alla Camera e 35 e 36 al Senato». Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 362.

²¹ Alla Camera, prima della modifica regolamentare del 1997, era prevista una procedura analoga a quella del regolamento del Senato, ora, invece, un Presidente di Gruppo o venti deputati hanno la facoltà di presentare una questione pregiudiziale che deve essere votata dall'Assemblea.

²² Secondo la ricostruzione di A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 89, sarebbero quattro i profili che renderebbero la legge di conversione una legge peculiare: 1) la legge di conversione presuppone un decreto da convertire; 2) essa non è dotata di un proprio contenuto, ma richiama il contenuto del decreto; 3) non è votata articolo per articolo, ma è composta di un solo articolo sul quale ha luogo la votazione, salvo la presentazione degli emendamenti; 4) il procedimento di conversione deve concludersi necessariamente entro 60 giorni.

Lo stesso Manzella, che, come si è già accennato, ha rilevato la mancata attuazione della Costituzione relativamente ad un procedimento che non può considerarsi ordinario, definisce, tuttavia, il disegno di legge di conversione un disegno di legge "motorizzato" in quanto, «quando è presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento (per lasciare, così, cortesemente alla Camera gli altri trenta giorni del complessivo termine costituzionale di conversione)». Alla Camera, invece, non esiste il contingentamento dei tempi, anzi è espressamente vietato (Cfr. art. 154, comma primo, Reg. Cam.).

rami del Parlamento²³, e, più di recente, ha prodotto un vero e proprio “bicameralismo alternato”, o piuttosto un “monocameralismo di fatto”. Ormai con una certa frequenza, si assiste alla trasmissione dei disegni di legge di conversione da un ramo all’altro del Parlamento quando mancano pochi giorni alla scadenza del termine per la conversione²⁴. Tale prassi distortiva, evidentemente, non solo non permette alla Camera che interviene per seconda un esame approfondito, ma di fatto impedisce a quest’ultima la possibilità di emendare il testo. Come è stato rilevato, nella legislatura in corso, in ben 17 casi è stata possibile una sola lettura del testo e gli emendamenti sono stati proposti solo dalla Camera che ha iniziato l’esame del disegno di legge²⁵.

Quanto alla violazione del disposto costituzionale che prevede la “votazione articolo per articolo”, è evidente che lo scopo della presentazione di un maxiemendamento sul quale il Governo pone la questione di fiducia è quello di evitare la votazione degli emendamenti, viceversa, nel caso del disegno di legge di conversione, che pure formalmente si presenta come un articolo unico, possono essere presentati degli emendamenti sui quali vi sarà una discussione ed una votazione. Si tratta, dunque, di due ipotesi molto diverse tra loro²⁶.

Nella decisione che si è richiamata, tuttavia, la Corte supera entrambi i possibili profili di illegittimità, adottando un’interpretazione formalistica delle regole procedurali poste dall’art. 72 Cost. In particolare, il giudice costituzionale rileva che il procedimento previsto per la conversione in legge presenta tutti gli elementi essenziali del procedimento legislativo ordinario, in quanto risultano salvaguardati «sia l’esame in sede referente sia l’approvazione in Aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa»²⁷. Nella stessa prospettiva, anche la prassi di introdurre disposizioni di delega con maxiemendamenti sui quali il Governo pone la questione di fiducia, che, evidentemente, non consente la votazione

²³ Sottolinea particolarmente tale aspetto D. CHINNI, La decretazione d’urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, in *Dir. soc.*, 2012, 55 ss. e, in particolare, 82 ss., che individua i tratti di tipicità del procedimento di conversione 1) nell’iniziativa vincolata e riservata relativamente al disegno di legge; 2) nel tempo limitato per la sua approvazione; 3) nel contenuto, la legge di conversione, infatti, presuppone il decreto-legge.

²⁴ L’espressione “bicameralismo alternato” ricorre nel già richiamato dossier del Servizio studi della Camera n. 108 “La decretazione d’urgenza” del 26 marzo 2014. Dai dati emerge, infatti, che, secondo una prassi che ha avuto inizio nella XVI legislatura e che sembra proseguire nella XVII, l’esame delle 24 leggi di conversione approvate alla data del 22 marzo 2014 ha avuto inizio in 12 casi presso la Camera dei deputati e in 12 casi presso il Senato della Repubblica.

²⁵ In particolare, in 10 casi la Camera dei deputati e in 7 il Senato della Repubblica.

²⁶ Sulla prassi dei maxiemendamenti, v. G. PICCIRILLI, L’emendamento nel processo di decisione parlamentare, cit.,

259 ss.; N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, 2010. Sull’abuso di tale prassi nelle ultime legislature v. R. CALVANO, La decretazione d’urgenza nella stagione delle larghe intese, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014.

²⁷ Così, Corte cost., sent. n. 237 del 2013, punto 9.5 del Considerato in diritto.

articolo per articolo, «non si pone in contrasto con la Costituzione in quanto- come già chiarito nella sentenza n. 391 del 1995- la procedura che si segue quando si pone la questione di fiducia comporta che la discussione e la votazione si vengono a concentrare-ai sensi dell'art. 116, comma 2, reg. Camera- sull'articolo unico del disegno di legge di conversione, soddisfacendo in tal modo il disposto della norma costituzionale».²⁸

La Corte riproporrebbe queste argomentazioni dopo la sentenza n. 32 del 2014? O tale decisione costituisce un vero e proprio punto di non ritorno rispetto alla giurisprudenza precedente? Come si è già ricordato, infatti, il giudice costituzionale definisce la legge di conversione «una legge tipizzata e funzionalizzata che segue un *iter* semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi»²⁹. Questa caratteristica le impedisce, secondo la Corte, di «aprirsi a contenuti ulteriori»³⁰, in quanto altrimenti «l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»³¹ e ha come effetto che, qualora le Camere non rispettino tale funzione tipica, «facendo uso della speciale procedura prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo»³², di fatto agiscono «in una situazione di carenza di potere»³³.

La domanda non pare priva di fondamento, perché la decisione del 2014 è successiva a due sentenze, la sentenza n. 22 del 2012 e la sentenza n. 237 del 2013, che, come si è cercato di evidenziare, parevano porsi tra loro in rapporto di regola e di rilevante eccezione. La sentenza n. 32 del 2014, quindi, deve essere letta nel senso di una riaffermazione della regola da parte della Corte? Se la possibilità di inserire disposizioni di delega in sede di conversione dipende dalla natura che si attribuisce alla legge di conversione³⁴, è evidente che, scegliendo la via del procedimento tipizzato, volto al solo fine di convertire, la Corte non può più ritenere legittime

²⁸ Cfr., ancora, Corte cost., sent. n. 237 del 2013, punto 9.5 del Considerato in diritto. L'interpretazione delle regole dell'art. 72 Cost., adottata dalla Corte nella sentenza n. 391 del 1995, era già stata definita formale da P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 15.

²⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1. del Considerato in diritto.

³⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 del Considerato in diritto.

³¹ Ancora, Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 del Considerato in diritto. Come sottolineava Manetti commentando la sentenza 22 del 2012, le Camere in sede di conversione «sono costrette a tempi e modi di deliberazione che non le lasciano libere di valutare adeguatamente le scelte in campo. Una discussione coartata che non è idonea a legittimare l'esercizio pieno e incondizionato del potere legislativo: è questa l'ipotesi posta a base della sentenza n. 171 del 2007, che spiega oggi tutta la sua portata, sanzionando come improprio l'uso in tempi e modi contrari di tale potere». Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit. 295

³² Nuovamente, Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 del Considerato in diritto.

³³ Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1. del Considerato in diritto.

³⁴ Sulle diverse tesi prospettate in dottrina relativamente alla dibattuta questione della natura da riconoscere alla legge di conversione v., ampiamente, G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 188 ss.

disposizioni di delega inserite in sede di conversione, anche se risultano omogenee nel contenuto al testo del decreto-legge. L'illegittimità di tali disposizioni non deriva, infatti, dalla loro disomogeneità rispetto al contenuto o alle finalità del decreto, ma dall'essere state inserite in una legge funzionalizzata³⁵.

E' di poco successiva a tale decisione, peraltro, l'ordinanza n. 59 del 2014, nella quale il giudice costituzionale sembra confermare il suo orientamento relativamente alle disposizioni di delega inserite in una legge di conversione. Di tale ordinanza, tuttavia, può anche darsi una diversa lettura. La Corte, infatti, era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della stessa disposizione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale dichiarate infondate dalla sentenza n. 237 del 2013 e relativamente agli stessi profili e quindi, difficilmente, il giudice costituzionale avrebbe potuto smentirsi o provare a cambiare rotta³⁶.

4. La necessità, costituzionalmente imposta, che il Parlamento rifletta e discuta prima di conferire una delega legislativa.

Un cambiamento nella giurisprudenza in materia sembrerebbe, invece, ancora possibile, anche perché quelli che la Corte, nella sentenza n. 32 del 2014, identifica come *plurimi indici* della mancanza di omogeneità della norma censurata rispetto al decreto-legge, che rendono evidente l'assenza di ogni nesso funzionale, sembrano essere sempre presenti laddove la Corte si trovi a giudicare della legittimità costituzionale di una disposizione di delega inserita in sede di conversione.

Nella caso di specie, infatti, la Corte desume, con assoluta evidenza, la disomogeneità della norma introdotta in sede di conversione dalla «portata della riforma»³⁷ e dalla «delicatezza e complessità della materia incisa»³⁸. Secondo il giudice costituzionale, inoltre, una penetrante e incisiva riforma che coinvolge delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, richiede un adeguato dibattito parlamentare, possibile solo ove si seguano «le ordinarie procedure di formazione della legge *ex art. 72 Cost.*»³⁹. Tali affermazioni richiamano quanto il giudice costituzionale aveva già osservato in un'altra importante decisione in tema di

³⁵ Si tratta di una legge che «diversamente da quanto avviene di solito per le altre leggi non è libera nel fine, ma è vincolata alla conversione o alla non conversione del decreto-legge» così S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, cit., 2.

³⁶ Cfr. Corte cost., ord. n. 59 del 2014, con la quale la Corte dichiara manifestamente infondate, in ragione di quanto statuito nella sentenza n. 237 del 2013, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 in riferimento agli articoli 72, primo e quarto comma, e 77 Cost.

³⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.4 del Considerato in diritto.

³⁸ Cfr. ancora Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.4 del Considerato in diritto.

³⁹ Nuovamente Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.4 del Considerato in diritto.

decretazione d'urgenza, la sentenza n. 220 del 2013⁴⁰. In quella occasione, la Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di un decreto-legge volto ad introdurre una riforma organica delle province, aveva sottolineato che il carattere ordinamentale della riforma non consentiva l'uso di tale strumento che avrebbe costretto «il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”»⁴¹. Le argomentazioni delle due decisioni sembrano convergere, dunque, nel senso che scelte politiche rilevanti non possano essere sottratte alla dialettica parlamentare.

Nello stesso senso, del resto, sembra possano essere lette anche le affermazioni che, nella sentenza n. 32 del 2014, la Corte riserva alla prassi dei maxi emendamenti. Anche in questa occasione, infatti, le disposizioni censurate erano state inserite in un maxi emendamento sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia. Rispetto a tale procedura la Corte osserva che «la posizione del maxi-emendamento interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia [...], *preclude* una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta. Inoltre, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti norme regolamentari, impedisce ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo [...]»⁴².

I passaggi della sentenza n. 32 del 2014 che si sono richiamati assumono particolare rilievo perché:

- 1) normalmente la delega viene conferita per questioni giuridicamente o politicamente complesse;
- 2) le affermazioni relative ai maxi emendamenti possono essere sempre applicate alla delegazione legislativa, anche nella ipotesi in cui la disposizione di delega non viene introdotta da un maxi emendamento sul quale è posta la questione di fiducia. La Costituzione,

⁴⁰ Su questa decisione v. la ricostruzione di GIU. SERGES, Verso il superamento delle “decisioni rinneganti” in materia di decretazione d'urgenza? Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale, tra “eccessi di assorbimento”, “consigli di mala legislazione” e “nuove proposte”, in questo Focus, 12 ss. ; R. DICKMANN, La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge, in Consulta on line, 2013; G. DI COSIMO, Come non si deve usare il decreto legge, in www.forumcostituzionale.it; M. MASSA, Come non si devono riformare le province, in www.forumcostituzionale.it; A. SAITTA, Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!, in www.forumcostituzionale.it; A. SEVERINI, La riforma delle Province, con decreto legge, “non s'ha da fare”, in www.rivistaaic.it, (Osservatorio) 2013.

⁴¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 220 del 2013, punto 12.1 del Considerato in diritto. La forma del verbo in corsivo è stata modificata.

⁴² Così, Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 del Considerato in diritto.

infatti, impone che il conferimento della delega al Governo sia votato, discusso e ponderato in Assemblea. La *ratio* della riserva di legge di Assemblea può essere individuata proprio nella necessità che l'aula deliberi consapevolmente e in un tempo ragionevole su tale deroga all'ordinario assetto delle competenze normative.

Tali conclusioni conservano il loro valore anche ove si sposi la diversa, e suggestiva, tesi prospettata in dottrina⁴³ secondo la quale la giurisprudenza costituzionale, ponendo paletti troppo rigidi all'emendabilità della legge di conversione, avrebbe come unico effetto quello di sottrarre al Parlamento anche l'ultima possibilità di esercitare la funzione legislativa, che ormai sempre più spesso si risolve nella conversione dei decreti-legge e nella autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Anche in questa prospettiva, e pur volendo prescindere dalle critiche che sono state mosse a tale ricostruzione, resta comunque il fatto che il Parlamento non è libero di spogliarsi del potere legislativo, potendo conferire validamente una delega al Governo solo rispettando le regole costituzionali previste in tema di delegazione legislativa e, dunque, gli articoli 72, quarto comma, e 76 Cost. Tali regole, peraltro, sono funzionali al corretto svolgimento della dialettica parlamentare⁴⁴.

Le considerazioni che precedono inducono a pensare che la Corte potrebbe modificare il proprio orientamento in tema, in modo tale che la sentenza n. 237 del 2013 possa essere considerata un vero e proprio “incidente di percorso”.

Più che di una previsione si tratta di un auspicio che la Corte rimanga salda sulla via segnata dalla sentenza n. 32 del 2014. Con tale decisione, infatti, il giudice costituzionale sembra

⁴³ In questo senso v. G. FILIPPETTA, L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista, cit., I ss.; ID., La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost., in questo Focus.

Ciò è dovuto, tuttavia, secondo alcuni autori al fatto che il Parlamento non ha scelto una via più breve per la conversione, magari in commissione. In tal modo, come è stato osservato, «il Parlamento per una qualche ipotetica maggior garanzia formale in tema di conversione di decreti-legge, sacrifica uno dei suoi poteri veramente strategici, quello di programmazione, ritardando con la stessa conversione, tutto il lavoro legislativo in corso» Cfr., ancora, A. MANZELLA, Il Parlamento, cit., 363. Alla Camera, peraltro, per ovviare al problema dell' “invasione” dei disegni di conversione si è disposto che, nel calendario predisposto dal Presidente, all'esame dei disegni di legge di conversione non può essere destinata più della metà del tempo “costituzionale” complessivamente disponibile. V. art. 24, comma terzo, Reg. Camera. In una lettera inviata al Presidente del Consiglio Letta il 31 gennaio 2014, il Presidente della Camera Laura Boldrini lamenta una forte preoccupazione istituzionale «derivante dalle oggettive difficoltà-se non impossibilità-di organizzare i lavori della Camera dei deputati a causa del ricorso sempre più frequente allo strumento del decreto legge da parte del Governo» che «costringe di fatto l'Assemblea-chiamata a convertire entro il termine costituzionale-una mole così ingente di decreti legge- a concentrarsi pressoché esclusivamente nell'esame dei provvedimenti di urgenza, a scapito dell'esame di altri progetti di legge, anche di iniziativa parlamentare».

⁴⁴ Come è stato osservato, l' “ordinarietà” del procedimento legislativo cui si ispira la *ratio* dell'art. 72, quarto comma Cost., è una “ordinarietà” che risiede «nell'implicito e doveroso ricorso-tanto più necessario, quando si tratta di “trasferire” il potere legislativo al Governo-ad un procedimento che possa liberamente dispiegare la pienezza dell'intera gamma delle risorse parlamentari ed assicurare la compiuta effettività del dialogo tra maggioranza e opposizione» Cfr. G. SERGES, Brevi note sulla legge di conversione del decreto-legge come legge “tipizzata” e sui limiti al potere di emendamento parlamentare, cit., 318.

avere ancorato definitivamente lo stesso requisito dell'omogeneità alla funzionalizzazione della legge di conversione, rendendolo così, inevitabilmente, uno strumento meno flessibile⁴⁵. Che tale orientamento possa trovare un seguito è, invece, tutto da verificare. Infatti, il giudice costituzionale potrebbe preferire non “ingessare” la legge di conversione, precludendone *a priori* alcuni contenuti, ritenendo, invece, più opportuno mantenere una certa discrezionalità nel censurare l'introduzione di disposizioni di delega in sede di conversione, così da poter prendere in considerazione l'oggetto della delega e il *corpus* normativo di cui essa è alla base e, dunque, di valutare anche gli effetti che una dichiarazione di illegittimità costituzionale, eventualmente, produrrebbe⁴⁶. Del resto, come è stato messo in evidenza, la Corte pare restia a rinunciare a quegli apprezzamenti discrezionali che le permettono di mantenere permanentemente duttili e fluide le relazioni tra le fonti, (e per ciò, in fin dei conti, [...] tra Costituzione e politica)»⁴⁷.

Se questa lettura venisse confermata, la Corte non farebbe altro che muoversi su binari consueti.

⁴⁵ Sull'omogeneità si rinvia al contributo di P. CARNEVALE, Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”, in questo Focus.

⁴⁶ Su tale aspetto del sindacato della Corte costituzionale in tema di delegazione legislativa, sia consentito rinviare a E. FRONTONI, Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo, Napoli, 2012, 197 ss. cui si rinvia anche per la bibliografia. Sottolinea che quella indicata nel testo potrebbe essere una delle motivazioni alla base della decisione di rigetto adottata dalla Corte nella sentenza n. 237 del 2013 A. RUGGERI, La impossibile “omogeneità” di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013), cit., 1.

⁴⁷ Cfr. A. RUGGERI, Ancora in tema di decreti-legge e legge di conversione, ovverosia di taluni usi impropri e (non sanzionati) di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010), cit., 1.