



LA LIMITATA EMENDABILITÀ DELLA LEGGE DI CONVERSIONE DEL DECRETO- LEGGE TRA INTERVENTI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

di

Daniele Chinni

*(Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico
Università Roma Tre)*

11 luglio 2014

Sommario: 1. Premessa; 2. Gli interventi del Capo dello Stato prima della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale; 3. La sentenza n. 22/2012 e il suo “seguito” nelle esternazioni del Presidente Napolitano; 4. Consolidamenti e contraddizioni nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 32/2014 e le sue “cattive” compagne; 5. Brevissime conclusioni interlocutorie.

1. Premessa.

Il dibattito sull’art. 77 Cost. – in dottrina, nella giurisprudenza, nelle istituzioni – si è a lungo concentrato in modo pressoché esclusivo sull’atto *decreto-legge*, sui limiti che devono caratterizzarlo e, nel corso del tempo, sull’abuso che se ne è fatto¹, mentre meno diffusa è

* 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 Richiamare, in un saggio breve come questo o, francamente, anche in un lavoro di più ampio respiro, tutti gli studi che si sono occupati dei diversi profili del tema è operazione impossibile. In questa sede, pertanto, daremo conto dei soli lavori monografici più attinenti al tema, rinviando a quelli, oltre che agli studi che si citeranno nel corso di questo lavoro, per ulteriori indicazioni bibliografiche: cfr. G. VIESTI, *Il decreto legge*, Napoli 1967; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano 1970; A. CELOTTO, *L’«abuso» del decreto-legge. Profili*

stata l'attenzione dedicata all'atto *legge di conversione*, alla funzione tipica che esso è chiamato a svolgere e, conseguentemente, ai limiti che ne derivano². Del resto, già in Assemblea costituente si discusse a lungo sul se prevedere il decreto-legge e, poi, su come rendere il ricorso a tale atto una «eventualità [...] rarissima»³, ma non anche sul *regime giuridico* della legge di conversione⁴.

Eppure, sebbene l'intervento parlamentare chiamato a stabilizzare e protrarre gli effetti dell'atto provvisorio del Governo assuma la forma legislativa, la legge di conversione non può considerarsi quale una legge ordinaria *in tutto e per tutto* come le altre⁵; al contrario, diversi elementi di cui al modello costituzionale delineato dall'art. 77 Cost.⁶ portano ad affermare che «il potere di conversione del Parlamento non è configurato [...] come potere legiferante in senso proprio»⁷, al punto che la legge di conversione deve intendersi quale «legge tipica a competenza predeterminata»⁸ o, altrimenti detto, quale «legge tipizzata nella competenza»⁹. Ciò che, in particolare, ha riflessi di non poco momento sul regime

teorici, *evoluzione storica e analisi morfologica*, vol. I, Padova 1997; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano 2000; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano 2003; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano 2011.

² Ovviamente, quanti si sono occupati di decreto-legge hanno tendenzialmente finito per occuparsi *anche* della legge di conversione: ma, appunto, *anche*, focalizzandosi su quei profili che determinano una incidenza sul regime giuridico del decreto-legge (es: derogabilità di norme costituzionali con decreto-legge; mancata conversione; trasmissibilità dei vizi del decreto-legge alla legge di conversione). L'eccezione più significativa, trattandosi d'uno studio che ha ad oggetto *soprattutto* la legge di conversione, è il lavoro di G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova 1989. Più recenti, invece, i lavori monografici di N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei Deputati*, Brescia 2001 e F. VARI, *La conversione del decreto legge*, Roma 2004. Ulteriori indicazioni bibliografiche nelle note seguenti.

³ Così l'on. Tosato, nella seduta del 17 ottobre 1947. Per una ricostruzione dei lavori preparatori v., sinteticamente, V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori*, Milano 1976 e, in modo più approfondito, A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 127 ss. V. poi, per un quadro sulle differenze tra il testo approvato in Assemblea e quello vigente, frutto del lavoro del Comitato di coordinamento finale, V. PETRI, *La formazione delle leggi (artt. 70-82 Cost.)*, in *Il coordinamento finale della Costituzione*, a cura di A. Celotto, Napoli 2009.

⁴ È per questa ragione che non crediamo che dai lavori preparatori possa escludersi, come invece sembra fare G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *rivistaaic.it*, 8 gennaio 2012 (e 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 di federalismi.it*), una lettura dell'art. 77 Cost. che circoscriva il potere di emendamento in sede di conversione dei decreti-legge.

⁵ In tal senso, invece, tra gli altri, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 157; L. PALADIN, *Art. 77*, in *Comm. cost.* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1979, 103 ss. e, più di recente, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità*, cit., *passim*.

⁶ Per l'indicazione dei quali sia consentito rinviare a 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. e Soc.* 2012, 76 ss.

⁷ G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.* 1996, 424.

⁸ V. DI CIOLO, *Questioni*, cit., 303, cui adde A. PACE, *Divagazioni sui decreti-legge non convertiti*, in *I decreti-legge non convertiti. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*, Milano 1996, 45.

⁹ A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. I, L'ordinazione in sistema*, Torino 1993, 351 e, analogamente, 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*, Bari 2012, 309 ss.

d'emendabilità del decreto-legge durante il procedimento di conversione, giacché se nella logica costituzionale quei due atti sono «tappe di un'unica sequenza procedimentale»¹⁰, allora il rapporto che viene a instaurarsi tra loro presuppone una «identità di contenuto normativo»¹¹ e, dunque, implica un potere di emendamento circoscritto a modifiche del provvedimento governativo che non ne «stravolg[ano] radicalmente la portata precettiva»¹².

Tuttavia, mentre queste peculiarità venivano a essere riconosciute dai regolamenti di Camera e Senato – che, in modo diverso e nonostante (*rectius*, a causa di) una prassi orientata in senso decisamente opposto, provvedono, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, a porre limiti al potere di emendamento in sede di conversione dei decreti-legge¹³ – di esse, sino agli anni più recenti, non v'è stata alcuna traccia nella giurisprudenza costituzionale, che anzi aveva di fatto disconosciuto la specificità della legge di conversione¹⁴. È soltanto sulla scia di numerosi interventi del Presidente della Repubblica che il giudice delle leggi ha *scoperto* la funzione tipica della legge di conversione e i limiti che ne derivano.

¹⁰ V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.* 1996, 238.

¹¹ G. SILVESTRI, *Alcuni profili*, cit., 425. Pure C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.* 1962, ora in ID., *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano 1992, 235, osservava che «deve ritenersi interdetto alle leggi di conversione di mutare l'oggetto o il senso del decreto convertito».

¹² A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., 119. Di emendabilità limitata all'oggetto disciplinato dal decreto-legge, e più precisamente ai rapporti e istituti giuridici da quello disciplinati, discorre invece G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., spec. 194 ss.; gli emendamenti dovrebbero essere invece circoscritti alla *materia* del provvedimento del Governo secondo G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988 (1990), 182. Sul punto v. anche Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parlam.* 2011, spec. 110 ss.; G. SERGES, *Brevi note*, cit., 309 ss.; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino 2011, 364 ss.; G. MONACO, *"Necessità e urgenza" del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007*, ivi, 392 s.; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *rivistaaic.it*, 25 settembre 2012.

¹³ Cfr. art. 96-bis Reg. Camera e artt. 78 e 97 Reg. Senato. Sulle differenze tra il vaglio sull'ammissibilità degli emendamenti nelle due Camere, in teoria e, soprattutto, nella prassi, cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2009, 195 ss. e A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 208 ss.

¹⁴ Il riferimento è non soltanto alla giurisprudenza costituzionale che aveva a lungo ritenuto che la legge di conversione sanasse i vizi specifici del decreto-legge (sentt. nn. 108/1986; 243/1986; 263/1994) – che come è noto è stata rivista con le sentt. nn. 29/1995 e, poi, 171/2007 e 128/2008 – ma soprattutto alle sentt. nn. 391/1995 e 63/1998. Con la prima, nell'escludere la riferibilità dei presupposti ex art. 77 Cost. alle norme aggiunte in sede di conversione, si ammetteva implicitamente che il potere di emendamento non trovava alcun limite; con la seconda, rilevato che le disposizioni di delega approvate in sede di conversione erano del tutto autonome rispetto al decreto-legge, si affermava esplicitamente che la legge di conversione aveva legittimamente assunto «duplice contenuto con diversa natura e autonomia».

2. Gli interventi del Capo dello Stato prima della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale.

Tanto il Presidente Ciampi, quanto, in diverse occasioni, il Presidente Napolitano hanno lamentato, infatti, un utilizzo improprio del procedimento di conversione dei decreti-legge¹⁵, censurando l'approvazione di disposizioni per le quali, da un lato, non veniva ravvisata la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza e che, dall'altro, risultavano essere disomogenee rispetto al provvedimento governativo, con ciò violando l'art. 15 della l. n. 400/1988. Entrambi gli argomenti – che tornano in tutti gli interventi presidenziali precedenti alla sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale¹⁶ – non apparivano in verità pienamente convincenti¹⁷.

Per quanto riguarda l'ancoraggio ai presupposti *ex art. 77 Cost.* delle disposizioni aggiunte in sede parlamentare, deve innanzitutto osservarsi che quelli sono requisiti che caratterizzano, per espressa previsione della disposizione costituzionale *de qua*, la sola adozione del decreto-

¹⁵ Il Presidente Ciampi in occasione del rinvio *ex art. 74 Cost.* della legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002. Il Presidente Napolitano soprattutto con lo strumento informale delle lettere indirizzate ai Presidenti delle Camere e del Consiglio: precedenti alla sentenza n. 22 del 2012 (di quelle successive si dirà *infra* § 3) sono quelle del 9 aprile 2009 (della quale era destinatario anche il Ministro dell'Economia), contestuale alla promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 5/2009 (l. n. 33/2009); del 22 maggio 2010, contestuale alla promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 40/2010; e del 22 febbraio 2011, relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 225/2010 (poi l. n. 10/2011). Sul rinvio del Presidente Ciampi v. P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parlam.* 2003, 385 ss.; A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rass. parlam.* 2002; S.M. CICONETTI, *Un caso d'inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giur. cost.* 2002, 3097 ss.; A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.* 2002, 612 ss.; G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, in *forumcostituzionale.it*, 14 maggio 2002; N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, *ivi*, 8 aprile 2002; F. SACCO, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.* 2004, 2152 ss.; M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della Presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, 1103 ss.; A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio*, in *Dem. e dir.* 2004, 182 ss.; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato*, cit., 545 ss. Sulle esternazioni del Presidente Napolitano v. R. ROMBOLI, *La legge sugli incentivi (l. n. 73 del 2010): una promulgazione con monito*, in *Foro It.* 2010, V, 190 ss.; N. MACCABIANI, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto "incentivi"*, in *rivistaaic.it*, 2 luglio 2010; 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 *rivistaaic.it*, 19 aprile 2011; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in *Gli atti normativi*, cit., 14 s., 33 ss.; M.E. BUCALO, *L'"anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, *ivi*, 253 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, *ivi*, 445 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri – Quaderno 2010*, 125 s.; R. DICKMANN, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in *federalismi.it*, 9 marzo 2011.

¹⁶ Soltanto nella nota del 17 aprile 2009, con la quale il Presidente Napolitano ripercorre succintamente il contenuto della lettera del 9 aprile, il cui testo non era però reso noto, si fa riferimento alla sola mancanza dei presupposti *ex art. 77 Cost.*

¹⁷ Sul punto abbiamo già avuto modo di riflettere in diverse occasioni: cfr. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre*, cit.; D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 84 ss.

legge e non anche la relativa legge di conversione¹⁸. Né, d'altro canto, un tal rilievo poteva trovar ragion d'essere nella giurisprudenza costituzionale sulla evidente mancanza dei presupposti quale vizio *in procedendo* dell'atto parlamentare¹⁹, dal momento che detto vizio «non discende tanto dalla diretta riferibilità ed imputabilità a quest'ultima del vizio originario del decreto-legge, ma è invece il frutto di una trasmissione fondata dalla Corte, non già sulla base di una comunanza di presupposti obiettivi di legittimazione fra legge di conversione e decreto, bensì in forza dell'assunto per cui la legge “avrebbe valutato erroneamente

¹⁸ P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 401; A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso*, cit., 821; R. ROMBOLI, *La legge sugli incentivi*, cit., 192.

¹⁹ Inaugurata, come si è già accennato, dalla sent. n. 29/1995 e poi confermata, dopo anni di «ondivaghi e contraddittori orientamenti» (A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2002, 137), con le sentt. nn. 171/2007 e 128/2008. Sulla sent. n. 29/1995 v. A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*, in *Giur. It.* 1995, 394 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sulla decretazione d'urgenza la Corte costituzionale interviene con un obiter dictum*, in *Corriere Giur.* 1995, 437 ss.; G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità e urgenza: una «svolta» della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*, in *Le Regioni* 1995, 1100 ss.; C. NASI, *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 Cost.*, in *Giur. cost.* 1995, 3677 ss.; P. CARNEVALE, *La Corte riapre un occhio (ma non tutti e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?*, in *Giur. It.* 1996. Sulla sent. n. 171/2007 v. P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. It.* 2007, 2675 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.* 2007, I, 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, ivi, 2664 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. Pen.* 2007, 3599 ss.; M. CERASE, *Una sentenza importante anche (e, forse, soprattutto) per i penalisti*, ivi, 3605 ss.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.* 2007, 1676 ss.; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. Pubbl.* 2007, 581 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.* 2007, 831 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *forumcostituzionale.it*; F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte Costituzionale passa alle vie di fatto*, ivi; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. Parlam.* 2007, 1001 ss.; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*, 5 settembre 2007; L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, in *amministrazioneincammino.it*. Sulla sent. n. 128/2008 v. A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2008, 1502 ss.; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro It.* 2008, I, 3044 ss.; A. RUGGERI, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, ivi, 3048 ss.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giur. It.* 2008, 2670 ss.; D. BALDAZZI, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in *forumcostituzionale.it*, 15 maggio 2008; V. DE PALMA, *Nuovi sviluppi per il sindacato ex art. 77 Cost. (cala, forse, il sipario sul “caso Petruzzelli”)*, in *giustamm.it*. Per una lettura congiunta delle due decisioni del biennio 2007-2008 v., infine, P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge (sentt. mm. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *forumcostituzionale.it*.

l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, pertanto, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione"»²⁰.

Infine, appariva contraddittorio pretendere che le disposizioni aggiunte durante l'*iter* di conversione fossero sorrette dai casi straordinari di necessità e di urgenza, quando la loro entrata in vigore non è contestuale all'approvazione in Parlamento ma, ovviamente, consegue all'esito positivo del procedimento legislativo. Né, in senso contrario, poteva valere l'intuizione espositiana circa la riferibilità della necessità al *provvedimento* o anche soltanto al *provvedere*²¹, valida con riguardo all'atto decreto-legge ma non, invece, agli emendamenti parlamentari. La mera approvazione di questi ultimi, infatti, come non potrebbe ricondursi alla prima fattispecie, perché, appunto, la loro entrata in vigore è condizionata a quella della legge di conversione, così neppure potrebbe ricondursi alla seconda, dal momento che la normazione d'origine parlamentare non può considerarsi definitivamente approvata se non, appunto, con l'approvazione della legge di conversione nel medesimo testo da parte di entrambe le Camere e la sua promulgazione da parte del Presidente della Repubblica: quando si tratta di emendamenti parlamentari, non può esserci *provvedere* fino a quando l'*iter* legislativo non sia giunto al termine.

Proprio la debolezza, sul piano squisitamente teorico, del rilievo sin qui in esame aveva indotto a ritenere che esso dovesse esser letto *assieme a* (e non *separato da*) quello sull'omogeneità degli emendamenti apportati durante la conversione, ovvero nel senso che soltanto quelle disposizioni approvate in sede parlamentare strettamente correlate ai presupposti possono considerarsi attinenti al decreto-legge²². D'altro canto era – quella sull'omogeneità – la considerazione indubbiamente nevralgica nei diversi interventi presidenziali.

Quella dell'omogeneità del decreto-legge è nozione assai sfuggente²³, che può intendersi – ed è intesa nella prassi parlamentare del Comitato per la legislazione²⁴ – secondo significati ben

²⁰ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre*, cit., 11 e ivi il richiamo alla sent. n. 29/1995.

²¹ C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 220 s., nt. 46.

²² In questo senso, con riferimento al rinvio del Presidente Ciampi, A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso*, cit., 822 s.; A. SIMONCINI, *Una nuova stagione*, cit., 614. Ci è già capitato di osservare come «la mancanza di necessità e di urgenza degli emendamenti [possa] fungere da sintomo della loro eterogeneità» (D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 85), in certo qual modo capovolgendo il rapporto tra omogeneità del decreto-legge ed evidente mancanza dei presupposti di cui alle sentt. nn. 171/2007 e 128/2008.

²³ Cfr., ora, il contributo di P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"*, in questo *Focus di federalismi.it*.

²⁴ Sulla quale v. N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia 2001, 38 ss.; A. GHIRIBELLI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 188 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2009; A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2011.

diversi tra loro: si ha omogeneità soggettiva, quando l'elemento unificante le diverse disposizioni si desume dall'unicità della competenza ministeriale ad intervenire nell'ambito normativo delineato dalla disciplina recata dal decreto; oggettiva, quando c'è sostanziale unitarietà del settore normativo inciso, vale a dire della materia o della *sub* materia oggetto della disciplina decretizia; teleologica, infine, ove sussista un comune vincolo finalistico tra i precetti del decreto-legge, ancorché afferenti ad ambiti diversi, tutti tesi a far fronte al caso straordinario di necessità ed urgenza²⁵. Ebbene, nei diversi interventi presidenziali, ora implicitamente²⁶ ora esplicitamente²⁷, si rilevava la disomogeneità delle disposizioni approvate in sede di conversione rispetto all'*oggetto* (o al *contenuto*) del provvedimento governativo, così dando una lettura del potere di emendamento che, se non circoscritta alle sole modifiche, lo era però ben più di quanto non sarebbe stato ove si fosse optato per l'omogeneità in senso *soggettivo* o *teleologico* e, comunque, certo sensibilmente più ristretto di quello che si è invero nella prassi.

Il punto è, però, che – come si è già rilevato – il Capo dello Stato riteneva tal modo di procedere in contrasto con l'art. 15 della l. n. 400/1988, il quale stabilisce, tra le altre cose, che il contenuto dei decreti-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»; ma il requisito dell'omogeneità è da quella legge prescritto, appunto, per il provvedimento del governo e non anche per la legge di conversione, cui potrebbe essere esteso solo impropriamente. Ciò perché l'omogeneità del decreto-legge e quella dell'atto parlamentare non possono che essere *due diverse omogeneità*: se è condivisibile ritenere che le modifiche all'atto del governo in sede di conversione debbano essere strettamente attinenti all'*oggetto* del provvedimento provvisorio, diversamente non si può escludere che un decreto-legge si caratterizzi per un'*omogeneità soggettiva* o, soprattutto, *teleologica*. La *provvedimentalità* di cui all'art. 77 Cost. impone, infatti, che sia *almeno* quest'ultimo *genus* di omogeneità a dover caratterizzare il decreto-legge²⁸, esprimendo la «coerenza del mezzo (decreto-legge) con i fini perseguiti (far fronte a un caso straordinario di necessità ed

²⁵ Cfr. P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 409 s.; N. MACCABIANI, *La conversione*, cit., 38 ss.

²⁶ Nel messaggio di rinvio del Presidente Ciampi, difatti, non era espressamente indicato a quale *genus* di omogeneità ci si riferisse, di modo che per comprendere il senso delle osservazioni presidenziali era necessario condurre un'analisi comparativa tra le disposizioni su cui vertevano le censure e quelle contenute nell'originario decreto-legge. Cfr. sul punto A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso*, cit., 817; P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 412 s.

²⁷ Il Presidente Napolitano, nella lettera del maggio 2010, rilevava che il decreto-legge era stato profondamente modificato «anche mediante l'inserimento di numerose disposizioni estranee *ai contenuti* del decreto» (corsivo aggiunto); nella lettera del febbraio 2011, lamentava che molte delle disposizioni aggiunte erano «estranee *all'oggetto* quando non alla stessa materia del decreto» (corsivo aggiunto).

²⁸ La l. n. 400/1988 sarebbe pertanto, sul punto, ricognitiva di un requisito implicitamente imposto dall'art. 77 Cost. È questa anche, come si vedrà, la posizione assunta dalla Corte costituzionale nelle sentt. nn. 22/2012 e 32/2014.

urgenza)»²⁹ o, detto altrimenti, la «matrice razionalmente unitaria»³⁰ cui debbono ricondursi tutte le sue disposizioni. Insomma, mentre l'omogeneità del decreto-legge è (*rectius*, dovrebbe essere) in certo qual modo delineata dall'emergenza che si deve fronteggiare, quella della legge di conversione è «*fondamentalmente delineata, nei suoi contorni obiettivi dal decreto-legge* che, prescegliendo di interessarsi di specifici rapporti ed istituti, determin[a] la linea di confine per il legittimo intervento di modifica parlamentare: in sostanza una omogeneità non propria, ma importata, perché definita *per relationem*»³¹.

Agli argomenti di cui si è sin qui detto, nella sola lettera del Presidente Napolitano del febbraio 2011 veniva affiancato quello per cui «l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni». Questo rilievo, pur non assurgendo a perno centrale delle riflessioni del Capo dello Stato, che comunque ruotavano attorno all'assenza dei presupposti e alla violazione della l. n. 400/1988, appariva particolarmente persuasivo, dal momento che «quella dell'osservanza del principio di salvaguardia della possibilità, per le Camere, di valutare opportunamente la disciplina governativa in sede di conversione e, per esso, del corretto svolgimento del procedimento legislativo nelle strettezze temporali imposte dal regime di decadenza *ex art. 77 Cost.*, è difatti un'esigenza che parrebbe costituire e supportare la *ratio* della pretesa all'omogeneità del decreto-legge, non meno che della sua conversione in legge»³².

3. La sentenza n. 22/2012 e il suo “seguito” nelle esternazioni del Presidente Napolitano.

Che gli interventi del Presidente della Repubblica sul *thema* della limitata emendabilità della legge di conversione abbiano avuto un peso decisivo nell'indurre la Corte costituzionale,

²⁹ A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 458 e, in senso adesivo, 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 *astrid.eu*, 4 (e ora negli *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di G. D'Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein, Milano 2012).

³⁰ Così, mutuando la formula utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del referendum abrogativo, F. MODUGNO, *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parlam.* 1998, 74.

³¹ Così P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 417, il quale osserva inoltre che l'eventuale disomogeneità del decreto-legge «non dovrebbe trasferirsi alla legge di conversione, determinandone parimenti l'eterogeneità, ogniqualevolta quest'ultima si limitasse a convertire senza modifiche o con modifiche non esulanti l'ambito dei rapporti incisi dalla normativa ex decreto. In pratica una conversione omogenea di un decreto disomogeneo» (419).

³² P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre*, cit., 9, cui adde A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 35. In senso analogo anche M.E. BUCALO, *L'“anomala” estensione*, cit., 255.

dopo qualche tentennamento³³, a un vero e proprio *revirement*³⁴ è testimoniato da una circostanza affatto frequente nella giurisprudenza costituzionale: l'affermazione, contenuta nella sent. n. 22 del 2012³⁵, secondo la quale il principio della sostanziale omogeneità delle

³³ La giurisprudenza costituzionale sull'evidente mancanza quale vizio *in procedendo* della legge di conversione non poteva non importare, in verità, che quest'ultima non è espressione dell'ordinaria funzione legislativa. D'altra parte, nella sent. n. 171/2007 la Corte costituzionale aveva espressamente riconosciuto che «la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.) e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-bis del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato)». Ciononostante, la Corte costituzionale nella sent. n. 355/2010 distingueva tra emendamenti *non del tutto estranei* rispetto al decreto-legge, cui estendere il controllo sull'ancoraggio ai casi straordinari di necessità e di urgenza, e gli emendamenti *eterogenei*, in relazione ai quali invece quel controllo non poteva essere esercitato, così legittimando e favorendo «ogni aggiunta eterogenea in sede di conversione» (A. CELOTTO, *“Come la tela di Penelope”*. *Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui decreti-legge*, in ID., *Problemi sul decreto-legge*, Napoli 2009 [ed. integrata 2011], 113. Analogamente P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre*, cit., 13; A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, overosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. sentt. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *forumcostituzionale.it*; A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 29; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese*, cit., 441. Per una lettura diversa di questa decisione Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 99 e N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge*, cit.). Alla luce di tale decisione avevamo avuto modo di osservare come vi fosse stato un avvicinamento tra le posizioni del Capo dello Stato e della Corte costituzionale che però, paradossalmente, avveniva sul punto che appariva «meno convincente, quello per cui gli emendamenti in sede di conversione – tutti, secondo il Capo dello Stato; solo quelli non del tutto estranei, secondo la Corte – debbono essere sorretti dai presupposti ex art. 77 Cost., mentre sul *thema* che sembra avere un solido fondamento costituzionale, quello relativo ai limiti alla emendabilità del decreto-legge durante l'iter di conversione, la divaricazione di orientamenti tra Presidente della Repubblica e giudice delle leggi si fa[ceva] più marcata» (D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 90).

³⁴ A seguito dei diversi interventi del Presidente della Repubblica, non si era mancato di rilevare quanto queste prese di posizione fossero distanti da quelle del giudice delle leggi: cfr. al riguardo R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *rivistaaic.it*, 18 gennaio 2011, 8 s.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese*, cit., 438; M.E. BUCALO, *L'“anomala” estensione*, cit., 266.

³⁵ Sulla quale v. R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.* 2012, 283 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, ivi, 292 ss.; S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.* 2012, 2492 s.; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, ivi, 2493 s.; G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, ivi, 2494 ss.; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quad. cost.* 2012, 395 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, ivi, 398 ss.; D. GALLIANI, *Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium iuris* 2012, 802 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 *federalismi.it*, 7 marzo 2012; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *forumcostituzionale.it*; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni*, cit.; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *rivistaaic.it*; G. SAVINI, *La prima prassi applicativa della sentenza Corte cost. 22/2012: verso un nuovo modello di produzione legislativa?*, in *Rass. parlam.* 2012, 365 ss.; A. GHIRIBELLI, *I limiti al potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, ivi, 649 ss. Per i profili processuali v., oltre a M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza*, cit., E. LAMARQUE, *I profili processuali. Ricorsi regionali e violazione delle norme costituzionali sulle fonti del diritto*, in *Giur. it.* 2012, 2487 ss.; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, in *Giur. cost.* 2012, 298 ss. Sugli altri profili di merito, infine, v. 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 *forumcostituzionale.it*; C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, ivi.

norme contenute nella legge di conversione, da un lato, era stato richiamato nel messaggio del 2002 del Presidente Ciampi e, dall'altro, era stato ribadito nella lettera del febbraio 2011 del Presidente Napolitano³⁶. Tuttavia, profondamente diverse sono le *ragioni costituzionali* che portano il giudice delle leggi ad abbracciare quel principio³⁷.

La Corte costituzionale, infatti, pone l'accento esclusivamente sull'art. 77, comma 2, Cost. e sul rapporto, da quella norma costituzionale delineato, tra decreto-legge e legge di conversione, guardando peraltro non soltanto al momento della conversione in legge ma, ancor prima, a quello dell'adozione del decreto-legge. Il giudice costituzionale muove le proprie considerazioni rilevando come, nelle sentt. nn. 171/2007 e 128/2008, avesse collegato «il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad 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. 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 diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare»³⁸. Non si tratta, tuttavia, di parole meramente esegetiche di quei due precedenti: allora, infatti, nella disomogeneità delle norme impugnate rispetto al decreto-legge era stato colto il sintomo della evidente mancanza dei presupposti *ex art. 77 Cost.*³⁹, mentre qui, a differenza che in passato⁴⁰, l'intrinseca coerenza delle disposizioni decretizie assurge a elemento che deve caratterizzare l'atto governativo⁴¹. Tale aspetto è poi esplicitato dalla Corte poco oltre, laddove afferma che «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta

³⁶ Considerato in diritto, § 4.1. Tra l'altro, la lettera del Presidente Napolitano era relativa proprio alla legge di conversione che era oggetto di scrutinio da parte del giudice costituzionale.

³⁷ Lo avevamo messo già in luce in D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione*, in *Giur. It.* 2012, 2499 ss.

³⁸ Considerato in diritto, § 3.3.

³⁹ Secondo una prospettiva da tempo avanzata in dottrina: cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.* 1982, 1462; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa*, cit., 228; A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 338 ss.; A. SARANDREA, *La eterogeneità del contenuto come figura sintomatica della carenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge o come autonomo vizio di legittimità costituzionale?*, in *Giur. cost.* 2001, 3771 ss.

⁴⁰ Nelle sentt. nn. 391/1995 e 196/2004, infatti, la Corte aveva escluso che l'omogeneità fosse requisito costituzionalmente imposto. Tuttavia, in una più recente decisione – l'ord. n. 294/2008 – la stessa Corte, riferendosi alla sent. n. 171/2007, sembrava distinguere il vizio da evidente mancanza dei presupposti da quello di evidente disomogeneità: su tale ordinanza v. S. BOCCALATTE, *La Corte manipola se stessa: la disomogeneità (evidente?) come motivo di illegittimità dei decreti-legge?*, in *Giur. cost.* 2008, 3978 ss.

⁴¹ Cfr. S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità*, cit., 2492; R. ZACCARIA, *L'omogeneità*, cit., 288 s. Ritengono invece che la Corte guardi pur sempre alla omogeneità in rapporto ai presupposti A. SPERTI, *La sentenza*, cit., 396; C. DOMENICALI, *La sentenza*, cit., 399; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità*, cit., 2 s.

dal Governo dell'urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”, di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto 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. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assembleate soltanto da mera casualità temporale. L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge “deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo” – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa 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, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento»⁴².

È solo una volta affermato che «risulta [...] in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»⁴³ – che, appunto, l'omogeneità del decreto-legge è requisito costituzionalmente imposto, seppur implicitamente, dalla norma costituzionale – che la Corte passa a esaminare la diversa (ma connessa) questione degli eventuali limiti all'emendabilità in sede di conversione. Questione che è risolta asserendo in modo alquanto netto – ma senza prendere espressamente le distanze dai precedenti di segno contrario⁴⁴ – che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti *del tutto estranei all'oggetto e alle finalità* del testo originario non rispon[d]e soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma [è] imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»⁴⁵.

⁴² Considerato in diritto, § 3.3.

⁴³ Considerato in diritto, § 3.4.

⁴⁴ Nella sent. n. 171/2007, difatti, la Corte costituzionale aveva dapprima riconosciuto *expressis verbis* l'esistenza di due diversi orientamenti circa la sanabilità del vizio da evidente mancanza dei presupposti con la conversione in legge e, poi, optato per la soluzione negativa.

⁴⁵ Considerato in diritto, § 4.2. Il corsivo è aggiunto. La Corte, in relazione alla peculiarità del procedimento di conversione, osserva come esso debba concludersi in tempi particolarmente rapidi, che comportano l'immediata

Non giunge la Corte a escludere per il Parlamento la possibilità di emendare i decreti-legge⁴⁶, dal momento che attraverso il potere di emendamento le Camere possono proporre valutazioni difformi nel merito della disciplina «rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità»⁴⁷, e però riconosce che ciò che «esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica»⁴⁸: la violazione del parametro costituzionale «non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, un decreto-legge»⁴⁹.

convocazione delle Camere, e come la presentazione del relativo disegno di legge appartenga alla competenza riservata del Governo (v. sul punto specialmente G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2495 s.; C. BERTOLINO, *Ulteriori*, cit., 6 ss.). Il giudice costituzionale, inoltre, rileva che il principio della limitata emendabilità è recepito da regolamenti e prassi parlamentare (Considerato in diritto, § 4.1.) Tale passo della sentenza è particolarmente sottolineato da M. MANETTI, *La via maestra*, cit., 294 ss. e V. MARCENÒ, *L'eterogeneità*, cit., 6, la quale osserva come «attraverso la vincolatività del requisito della omogeneità, la corte afferma che il vizio derivante dalla violazione di una norma regolamentare ma funzionale alla operatività di quelle costituzionali (i presupposti fattuali di necessità e di urgenza) non è più sanabile per la sussistenza di un accordo tra le forze politiche». S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità*, cit., 2493, osserva come la circostanza per cui i regolamenti parlamentari assegnino al Presidente dell'Assemblea il compito di valutare l'ammissibilità degli emendamenti fa sì che questo debba intendersi quale «vero e proprio controllo di legittimità nei confronti del disegno di legge di conversione, diversamente dai controlli assembleari, fondamentalmente politici, previsti negli stessi regolamenti parlamentari nei confronti dei decreti-legge in quanto tale».

⁴⁶ M. MANETTI, *La via maestra*, cit., 293 ss. rileva come ad essere condannate non sono le negoziazioni tra Governo e Parlamento quanto «la concitazione con la quale esse vengono svolte in sede di conversione, dove la compiutezza del dibattito parlamentare giace sotto la spada di Damocle della decadenza» (295). V. altresì S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità*, cit., 2492 s.

⁴⁷ Considerato in diritto, § 4.2. Per quest'aspetto la decisione della Corte è del tutto coerente con la sent. n. 367/2010, occasione in cui il giudice costituzionale era stato chiamato a giudicare di una disposizione di un decreto-legge emendata in sede di conversione (nella specie, tramite un emendamento aggiuntivo che aveva però circoscritto l'operatività della disposizione originaria). Il giudice delle leggi dichiarò inammissibile la questione di legittimità per irrilevanza poiché il giudice *a quo* non aveva considerato che nel caso di specie erano possibili due alternative ermeneutiche: «che l'emendamento d'anzì ricordato implichi la conversione della norma del decreto-legge censurata e la sua contestuale modifica con effetto *ex nunc* (a partire, cioè, dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione); o che, al contrario, l'emendamento equivalga ad un rifiuto parziale di conversione, che travolge con effetto *ex tunc* la norma emendata per la parte non convertita». Su questa decisione della Corte v. le lucide considerazioni di V. PETRI, *L'efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto. A margine alla sentenza 367 del 2010*, in *forumcostituzionale.it*, oltre a A. RUGGERI, *Ancora in tema*, cit.

⁴⁸ Considerato in diritto, § 4.2. Sul punto v. particolarmente S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità*, cit., 2492 s.; R. DICKMANN, *La Corte sanziona*, cit.

⁴⁹ Considerato in diritto, § 4.2. È in questo passaggio che la Corte compie l'unico espresso riferimento a un precedente in tema di emendabilità, richiamando la sent. n. 355/2010. Tuttavia, se è senz'altro vero che in quella decisione s'era escluso che gli emendamenti eterogenei dovessero essere sorretti dai presupposti di necessità e di urgenza, a differenza di quelli omogenei – punto, questo, che nella sent. n. 22/2012 parrebbe essere confermato – v'è anche da dire che il tenore complessivo di quella pronuncia, come si è visto, faceva pensare più a un avallo della emendabilità senza limiti del decreto-legge che a conclusioni quali il giudice delle leggi è invece giunto con la sentenza ora in esame. In sede di commento hanno rilevato lo scarto rispetto al precedente giurisprudenziale

Insomma, il potere di emendamento del decreto-legge non è *libero*, ma trova rilevanti limiti alla luce della funzione tipica e della specialità procedimentale della legge di conversione. Orbene, le conclusioni cui è giunto il giudice costituzionale hanno avuto un'immediata incidenza sulla funzione di controllo presidenziale in sede di promulgazione della legge di conversione. Una volta che anche il giudice delle leggi ha abbracciato il principio della limitata emendabilità della legge di conversione, la sent. n. 22/2012 è sempre richiamata nei successivi interventi del Presidente Napolitano e, soprattutto, diventano centrali le ragioni che secondo la Corte costituzionale sorreggono quel principio, mentre gli argomenti utilizzati in precedenza dal Capo dello Stato per perorarne il rispetto quasi spariscono: apparse sulla scena le motivazioni della Corte costituzionale, per loro natura prettamente giuridiche, a esse si rifanno quasi integralmente le valutazioni del Presidente della Repubblica, che si erano invece mostrate più incerte sotto quel profilo e, ad ogni modo, contraddistinte dall'esigenza di far leva su ragioni immediatamente percepibili dai suoi interlocutori, Governo e Parlamento. Difatti, già nella lettera del 23 febbraio 2012⁵⁰, di appena una settimana successiva al deposito della decisione della Corte costituzionale, e poi anche in quelle del 10 agosto 2012⁵¹ e, infine, del 27 dicembre 2013⁵², l'omogeneità della legge di conversione è intesa oramai dal Capo dello Stato nel senso di cui alla sent. n. 22/2012 e, dunque, correlata non soltanto *all'oggetto e ai contenuti* del provvedimento governativo, come era stato nei precedenti interventi presidenziali, ma anche *alle finalità* del decreto-legge⁵³: sebbene la concezione della omogeneità della legge di conversione delineata dalla Corte costituzionale sia, in tal modo, meno rigida di quella precedentemente prospettata negli interventi presidenziali – perché,

G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2496; R. ZACCARIA, *L'omogeneità*, cit., 287; M. MANETTI, *La via maestra*, cit., 293 A. SPERTI, *La sentenza*, cit., 396 s.

⁵⁰ Relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 216/2011 (poi l. n. 14/2012). Su di questa v. D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, ivi, 401 ss.; G. SAVINI, *La prima prassi*, cit., 369 ss.; N. MACCABIANI, *Il Presidente Napolitano e la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *rivistaaic.it*, 6 novembre 2012.

⁵¹ Tale lettera è, in verità, scritta dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica e indirizzata al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, in essa si dava conto di considerazioni del Presidente Napolitano relative alla già promulgata legge di conversione del d.l. n. 95/2012 (l.n. 135/2012).

⁵² Relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 126/2013, poi decaduto e parzialmente reiterato dal Governo. Sulla intera vicenda v. P. TORRETTA, *La saga dei decreti "Salva Roma" fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione*, in *forumcostituzionale.it*, 4 aprile 2014.

⁵³ La circostanza è del tutto evidente nella lettera del febbraio 2012, ove il Presidente Napolitano lamentava l'approvazione, durante il procedimento di conversione del decreto-legge "milleproroghe" n. 216 del 2011, di numerosi emendamenti «in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa». Analogamente, nella lettera del dicembre 2013 il Capo dello Stato invitava i Presidenti delle Camere ad attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge, «a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità».

evidentemente, se teleologicamente orientato il potere di emendamento può trovare più spazio – il Capo dello Stato ad essa immediatamente si conforma⁵⁴.

4. Consolidamenti e contraddizioni nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 32/2014 e le sue “cattive” compagne.

Il principio della limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge è ribadito e fors’anche rafforzato con la recente sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale⁵⁵.

Chiamato a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione della profonda modifica del T.U. stupefacenti, compiuta per mezzo di maxi-emendamento durante la conversione del d.l. n. 272/2005⁵⁶, il giudice delle leggi si pone in linea di continuità con la sentenza n. 22/2012, anche esplicitando taluni passaggi della precedente decisione. Così, afferma con chiarezza che «dalla connotazione di legge a competenza tipica [della legge di conversione] derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge»⁵⁷; che 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»⁵⁸; che «l’eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione [...] determina un vizio procedurale delle stesse»⁵⁹; che, infine, quest’ultimo è «un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole

⁵⁴ Esemplare, sotto questo profilo, è altra vicenda successiva alla lettera del febbraio 2012. Nell’edizione del 24 febbraio, il quotidiano *La Repubblica* pubblicava un’intervista all’on. Damiano il quale, pur riconoscendo la tendenza del Parlamento a emendare i decreti-legge anche con interventi impropri, affermava che «non si possono prendere i provvedimenti a scatola chiusa». Il giorno stesso il Presidente Napolitano riteneva di scrivere al direttore del quotidiano una lettera, che sarà pubblicata il 25 febbraio anche sul sito *internet* del Quirinale, in cui, dopo aver rammentato che sulla questione dell’emendabilità dei decreti-legge era intervenuta una sentenza della Corte Costituzionale «da cui ormai non si può prescindere nell’attività parlamentare», stigmatizzava le dichiarazioni dell’on. Damiano circa il supposto invito a “prendere i provvedimenti a scatola chiusa” e affermava che se «nessuno può impedire che in Parlamento si presentino ed eventualmente si approvino emendamenti volti a modificare norme contenute in decreti legge», non è però corretto «introdurre attraverso emendamenti – in sede di legge di conversione – norme estranee alla materia e alle finalità del decreto emanato», poiché così facendo si va incontro al rischio che esse siano giudicate illegittime dalla Corte costituzionale.

⁵⁵ Sulla quale v., in questo *Focus* in *federalismi.it*, i contributi di A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge (in margine alla sent. n. 32 del 2014)*; G. FILIPPETTA, *La sentenza*, cit.; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*; GIU. SERGES, *Per un superamento delle “decisioni rinneganti” in materia di decretazione d’urgenza*.

⁵⁶ Per riflessioni sulle ordinanze di rimessione v. A. SPERTI, *Il Testo Unico sugli stupefacenti al capolinea?*, in *Quad. cost.* 2013, 432 ss. e U. ADAMO, *Sulla (mancata) sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione (che equipara ai fini sanzionatori le droghe leggere con quelle pesanti) con quelle del decreto-legge convertito (sulle olimpiadi invernali di Torino)*, in *rivistaaic.it*, ottobre 2013.

⁵⁷ Considerato in diritto, § 4.1.

⁵⁸ *Ivi*.

⁵⁹ *Ivi*.

disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge»⁶⁰.

V'è da dire, poi, che la Corte, in verità in modo alquanto sommesso, sembra discostarsi da uno dei cardini della sentenza n. 22/2012: la sindacabilità del vizio solo nei casi di «evidente estraneità», sulla falsariga del controllo sulla «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge⁶¹. Ebbene, nell'argomentare più generale relativo ai limiti al potere di emendamento in sede di conversione dei decreti-legge, nella decisione ora in esame non viene compiuto alcun riferimento «al fatto che la Corte potrebbe censurare la disomogeneità solo quando “evidente”»⁶², sottolineandosi anzi che la «legge di conversione deve avere un contenuto *omogeneo* a quello del decreto-legge»⁶³ e che si ha violazione dell'art. 77 Cost. quando attraverso l'utilizzo del potere di emendamento si intenda adottare «una disciplina *estranea*»⁶⁴. È soltanto quando viene a compiersi lo scrutinio sulle disposizioni impugnate che torna a essere evocata l'«evidente estraneità»⁶⁵ di queste ultime, l'«*assoluta evidenza* [della] disomogeneità»⁶⁶. Se si trattasse di una scelta consapevole e non soltanto di un *lapsus calami* sarebbe certo una novità di non poco momento, trattandosi dell'abbandono, quantomeno su di un piano teorico, della logica del *self restraint* che aveva avvinto anche il controllo sul procedimento di conversione, dopo essere stata inaugurata nel sindacato sui presupposti *ex art. 77 Cost.*⁶⁷.

Ancor più marcata appare la discontinuità con il precedente del 2012 in un passo sul finire della decisione ora in esame, laddove la Corte afferma che «nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del

⁶⁰ Ivi.

⁶¹ Per considerazioni su tale profilo della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d'urgenza v. ora GIU. SERGES, *Per un superamento*, cit. Sia poi consentito rinviare a D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 66 ss., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

⁶² GIU. SERGES, *Per un superamento*, cit., § IV.D.

⁶³ Considerato in diritto, § 4.1. Corsivo aggiunto.

⁶⁴ Ivi. Corsivo aggiunto.

⁶⁵ Considerato in diritto, § 4.2. Corsivo aggiunto.

⁶⁶ Considerato in diritto, § 4.4. Corsivo aggiunto.

⁶⁷ Va peraltro subito sottolineato che non è affatto detto che, quand'anche il giudice delle leggi non limiti ai casi evidenti lo scrutinio sulla disomogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, faccia poi lo stesso in relazione alla verifica della sussistenza dei casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano l'adozione del decreto-legge. Se il primo, infatti, pur nelle difficoltà recate dalla nozione di omogeneità (tanto più se omogeneità teleologica), è comunque un controllo che si effettua raffrontando tra loro disposizioni (quelle originarie del decreto-legge e quelle approvate dalle Camere), il secondo comporta inevitabilmente una valutazione *sul fatto* e, dunque, porta con sé un ineliminabile margine di discrezionalità. D'altra parte, A. CELOTTO, *Uso e abuso*, cit., osserva come la Corte nella sent. n. 32/2014 «abbandon[i] (o quanto meno dimentich[i]) la via incerta del controllo sui presupposti per concentrarsi sulla natura della legge di conversione. In fondo, perché intestardirsi nella complessa verifica di un elemento politico-fattuale come i presupposti rispetto alle norme “intruse”, comunque difficilmente verificabile *ex post*?».

provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di *carenza di potere*⁶⁸. L'utilizzo di una figura d'origine amministrativistica quale quella della *carenza di potere* evoca, evidentemente, un vizio – derivante dalla «assenza del necessario conferimento del potere funzionale»⁶⁹ da parte, in questo caso, dell'art. 77 Cost. – ben più radicale di quello che era stato delineato, a nostro modo di vedere più correttamente, nella sentenza n. 22/2012. In quest'ultima, difatti, la Corte costituzionale aveva osservato, come si è già avuto modo di vedere, che l'approvazione di norme eterogenee realizza un «*uso improprio*, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»⁷⁰: insomma, qui il potere di emendare i decreti-legge non era certo negato dal giudice delle leggi, come invece sembrerebbe farsi evocando la *carenza di potere*.

Tuttavia, va anche detto che questo passo della sent. n. 32/2014 sembra essere tutto condizionato dal caso di specie all'esame della Corte e, in particolare, funzionale alla affermazione secondo cui, dichiarate incostituzionali le norme impugnate⁷¹, torna ad applicarsi la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309/1990, nella versione precedente alla novella del 2006, «non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo»⁷². Che sia questa la ragione, e non sia invece disvelata la volontà di una diversa ricostruzione teorica del vizio da eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, è del resto confermato non solo dal fatto che il citato passo della sentenza n. 32/2014 sia collocato lì dove il giudice delle leggi si sofferma sugli effetti della propria decisione, ma soprattutto dalla circostanza per cui, quando invece si era trattato di prendere in esame la funzione dell'atto parlamentare di conversione e i suoi limiti, si era sottolineato che «la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere *possano apportare emendamenti* al testo del decreto-legge [ma] essa vale soltanto a scongiurare l'*uso improprio* di tale potere»⁷³.

⁶⁸ Considerato in diritto, § 5. Corsivo aggiunto.

⁶⁹ R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma 2012, 1044.

⁷⁰ Considerato in diritto, § 4.2. Corsivo aggiunto.

⁷¹ Il giudice costituzionale ha, in verità, dichiarato l'incostituzionalità, oltre che dell'art. 4-bis, dell'intero art. 4-vicies ter del decreto-legge, che però era stato impugnato limitatamente ad alcuni commi: cfr. sul punto G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.* 2014, 397 s.

⁷² Considerato in diritto, § 5. Sugli effetti della decisione sul piano sostanziale cfr. l'intervento di G.M. FLICK, in questo *Focus di federalismi.it*; A. DELLA BELLA, F. VIGANÒ, *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, in *Diritto penale contemporaneo* (*penalecontemporaneo.it*), 27 febbraio 2014; V. MANES, L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, ivi, 23 marzo 2014; G. CENTAMORE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: alcune riflessioni sulla sorte delle condanne irrevocabili*, in *Quad. cost.* 2014, 399 ss.

⁷³ Considerato in diritto, § 4.1. Corsivi aggiunti.

Ora, il consolidamento del principio della limitata emendabilità della legge di conversione che è così realizzato è, però, messo alla prova da tre decisioni della Corte costituzionale, due precedenti e una successiva alla sent. n. 32/2014, che con quel principio non appaiono pienamente conciliabili.

Nel giudizio di costituzionalità chiusosi con l'ord. n. 34/2013 – tra l'altro espressamente richiamata dalla Corte, al pari della sent. n. 22/2012, nella sent. n. 32/2014 – la disposizione censurata e inserita in sede di conversione (art. 11-*quater*, comma 4, del d.l. n. 203 del 2005) era originariamente contenuta in altro decreto-legge (art. 2 del d.l. n. 221 del 2005), non convertito e quindi decaduto dopo che era stata approvata la legge n. 248 del 2005, di conversione del d.l. n. 203 del 2005⁷⁴: la Corte ha tuttavia escluso che la disposizione impugnata fosse eterogenea rispetto al decreto-legge in cui era stata inserita. Ebbene, a noi pare che se la legge di conversione ha come «scopo tipico [quello] di convertire, o non, in legge un decreto-legge»⁷⁵ e se la sua *tipizzazione* non impedisce certo alle Camere di «apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità»⁷⁶, inserire nell'atto del Governo un articolo (di ben 11 commi!) già contenuto in altro decreto-legge – in quel momento ancora vigente! – vada però ben al di là di quello scopo tipico e di quella possibilità d'apportare emendamenti, quand'anche vi sia omogeneità tra l'articolo inserito e il resto del *corpus* normativo.

Sono poi soprattutto la sent. n. 237/2013⁷⁷ e l'ord. n. 59/2014 a destare più d'una perplessità. Diversi giudici remittenti avevano impugnato l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011,

⁷⁴ In tale caso non può propriamente parlarsi di «conversione mascherata», secondo la felice definizione di A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 324, perché, salvo nostro errore, non sono stati fatti altresì salvi gli effetti del decreto-legge non convertito. Il che, peraltro, non toglie che si è certo dinanzi a un episodio particolare: si pensi soltanto al fatto che, all'entrata in vigore della legge di conversione, era ancora vigente il decreto-legge in cui era originariamente inserita la disposizione impugnata, di talché si dovrebbe a rigore sostenere che quest'ultima ha abrogato per riproduzione la disposizione *gemella* del decreto-legge.

⁷⁵ Sent. n. 22/2012, Considerato in diritto 4.2.

⁷⁶ *Ivi*.

⁷⁷ Sulla quale 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 *forumcostituzionale.it*, 3 dicembre 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 *rivistaaic.it*, 20 dicembre 2013; 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 *giurcost.org*, 31 marzo 2014; C. DOMENICALI, *Sulle potenzialità normative della legge di conversione: il caso della delega al riordino giudiziario*, in *Quad. cost.* 2014, 136 ss.; A. ALBERTI, *La legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale?*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2014; D. PRAINO, *Delega legislativa e omogeneità dell'emendamento rispetto al decreto-legge. Nota a Corte cost., sent. n. 237 del 2013*, in *federalismi.it*, 11 giugno 2014. V. poi, in questo *Focus di federalismi.it*, G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32*, cit., e E. FRONTONI, *Sono ancora legittime*, cit.

di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011, perché norma intrusa rispetto all'oggetto del decreto-legge convertito: con tale disposizione si delegava il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi «per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza».

La Corte aveva in passato escluso che la prassi di inserire norme di delega in sede di conversione di decreti-legge, assai diffusa, fosse incostituzionale⁷⁸. Ebbene, alla luce dei principi delineati nella sent. n. 22/2012 e confermati nella sent. n. 32/2014 ci si sarebbe aspettati che il giudice delle leggi, coerentemente, mutasse orientamento al riguardo, dovendo «radicalmente escludersi la possibilità che la legge di conversione possa ritenersi, per così dire, idonea ad essere sdoppiata in una funzione di conversione, e, nell'altra, eventuale, ma autonoma, di contenitore di una delega legislativa»⁷⁹. Nella sent. n. 237/2013, poi confermata dall'ord. n. 59/2014⁸⁰, invece, il giudice costituzionale imbocca, per così dire, una via mediana: per un verso conferma la possibilità che in sede di conversione sia approvata una norma di delega – che «costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento»⁸¹ – per un altro afferma che «anche l'introduzione, nella legge di conversione, di una disposizione di delega [...] deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza»⁸² e, ritenendo che nel caso di specie fosse rispettata tale omogeneità, dichiara non fondate le *quaestiones legitimittatis*. È del tutto evidente quali e quante fossero le difficoltà d'ordine istituzionale che aveva dinanzi a sé la Corte: dichiarare l'incostituzionalità della norma impugnata per abuso del procedimento di conversione, infatti, avrebbe determinato l'invalidità dei decreti legislativi che sulla base di essa erano già stati adottati. E tuttavia, il tentativo del giudice delle leggi di rimaner coerente a due diversi orientamenti giurisprudenziali⁸³, profondamente diversi nei loro presupposti teorici⁸⁴, finisce per ibridare, nella ricostruzione che ne fa la

⁷⁸ Cfr. sent. n. 68/1998. Criticamente su questa prassi A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 202 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 145 ss.; 402 ss.; G. SERGES, *Brevi note*, cit., 316 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 60 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, ivi, 202 ss.; R. DI CESARE, *Omogeneità del decreto-legge e introduzioni di deleghe legislative*, in *Quad. cost.* 2005, 867 ss.

⁷⁹ Così G. SERGES, *Brevi note*, cit., 317.

⁸⁰ E. FRONTONI, *Sono ancora legittime*, cit., rileva come difficilmente la Corte avrebbe potuto decidere altrimenti, dal momento che in questo caso la disposizione oggetto della questione di costituzionalità era la medesima già scrutinata nel procedimento chiusosi, appena qualche mese prima, con la sent. n. 237/2013.

⁸¹ Considerato in diritto, § 9.1.

⁸² Considerato in diritto, § 9.3.

⁸³ Tanto diversi che E. FRONTONI, *Sono ancora legittime*, cit., correttamente rileva come i due vengano a porsi in rapporto di regola e di rilevante eccezione.

⁸⁴ A. RUGGERI, *La impossibile*, cit., 6, osserva, infatti, che in tal modo si confondono «“tipi” normativi bisognosi di essere tenuti ad ogni buon conto distinti, altro essendo per funzione e per scopo la “conversione” ed

giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione, rendendone incerta la natura e conseguentemente incerti i limiti che il potere di emendamento incontra in quello che rimane pur sempre un procedimento diverso da quello ordinario: non proprio il miglior viatico per dare seguito ai principi di cui alle sent. nn. 22/2012 e 32/2014.

5. Brevissime conclusioni interlocutorie.

Si è visto, trattando della sent. n. 22/2012, come la Corte costituzionale fosse partita da lontano, riconoscendo come l'omogeneità sia un requisito imposto al decreto-legge *ancor prima che* alla legge di conversione. È, questo, un punto che, per quanto fuggevolmente, è ribadito anche nella sent. n. 32/2014⁸⁵ e che, dunque, conferisce in prospettiva una indubbia centralità al requisito dell'omogeneità nell'ambito del sindacato costituzionale sulla decretazione d'urgenza.

Nei diversi interventi presidenziali, anche successivi al mutamento della giurisprudenza costituzionale, la questione dell'omogeneità *ab origine* del decreto-legge è invece pressoché assente. Certo, nulla esclude che il Capo dello Stato svolga, nella fase che precede l'emanazione dell'atto governativo e in forma riservata, un controllo sulla sua omogeneità. Tuttavia, quel che si può rilevare è che, anche ove vi fosse stato, sino ad oggi quel controllo è stato inefficace. Difatti, non mancano, nella prassi più recente, decreti-legge *clamorosamente* eterogenei quanto a contenuto o anche a finalità, che provvedono dichiaratamente a *diversi* casi straordinari di necessità e di urgenza: si pensi, solo per fare due esempi, al d.l. n. 133/2013 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia) o al d.l. n. 16/2014 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche).

Eppure, il controllo sul rispetto dell'omogeneità del decreto-legge, al di là delle difficoltà che possano caratterizzarlo⁸⁶, è di primaria importanza.

Ciò perché, in primo luogo, se è il decreto-legge a delineare l'ambito entro cui potranno muoversi le Camere, allora è di tutta evidenza come solo a fronte di un provvedimento

altra cosa la delega dell'esercizio della funzione legislativa». In termini analoghi E. FRONTONI, *Sono ancora legittime*, cit.

⁸⁵ Nell'affermare che anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo gli emendamenti debbono essere strettamente collegati ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso, la Corte ha modo di rilevare che quel genere di provvedimenti «non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità», richiamando poi la sent. n. 22/2012.

⁸⁶ Specie se, come fa la Corte, l'omogeneità è correlata all'oggetto o alle finalità del decreto-legge, ovvero «rispetto a due condizioni che possiedono un raggio di escursione amplissimo e, in molti casi, assai sfuggente» (G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2496).

governativo intrinsecamente coerente si potrà pretendere analoga coerenza da parte dell'atto parlamentare, così dando effettiva tutela alle esigenze costituzionali che sono sottese al principio della limitata emendabilità della legge di conversione; o, mutando angolo visuale, è solo se il decreto-legge si presenta come atto *davvero* omogeneo che il controllo sulla correlativa omogeneità della legge di conversione potrà non essere eccessivamente arduo.

Soprattutto, non si è mancato di rilevare come limitare il potere di emendamento in sede di conversione possa portare con sé il rischio di rafforzare ulteriormente la posizione del Governo, che già del decreto-legge abusa, e indebolire quella del Parlamento e, in particolare, delle minoranze parlamentari⁸⁷. Ora, nella loro assolutezza entrambe le affermazioni non sono pienamente condivisibili.

Non la prima, perché essa appare condizionata dalla degenerazione del decreto-legge, come se alla deriva incostituzionale di quest'ultimo debba seguire, per "sanare" quest'incostituzionalità, una pari deriva della legge di conversione. D'altra parte, non crediamo che si possa escludere che sia anche la libertà nell'esercizio del potere di emendamento – che, ricordiamolo, è un potere anche del Governo, che spesso lo utilizza nella forma del maxi-emendamento, abbinato alla questione di fiducia⁸⁸ – a finire per alimentare l'adozione incontrollata dei decreti-legge.

Non la seconda, perché è tutto da dimostrare l'assunto per cui le minoranze sarebbero maggiormente tutelate da un procedimento di conversione in cui possa liberamente emendarsi il decreto-legge – anche da parte della maggioranza e del Governo, ovviamente – piuttosto che da uno in cui oggetto di confronto e discussione è solo e soltanto il provvedimento governativo e la disciplina ivi contenuta. Invero, ci sembra che questo secondo modo di intendere il procedimento di conversione ponga maggiormente in risalto la distinzione maggioranza/opposizione, metta al centro la valutazione sull'operato e la responsabilità dell'Esecutivo e, in fin dei conti, riconosca ed esalti il ruolo specifico delle minoranze⁸⁹.

Tuttavia, è indubbio che, ove non si intervenga *anche* sul versante dei (troppi) decreti-legge e della loro eterogeneità, l'equilibrio disegnato nell'art. 77 Cost. tra Governo e Parlamento possa sbilanciarsi a favore del primo. La metamorfosi della decretazione d'urgenza ha il suo

⁸⁷ G. FILIPPETTA, *L'emendabilità*, cit., 25 ss. e ora anche ID., *La sentenza n. 32*, cit.

⁸⁸ Su maxi-emendamenti e questione di fiducia v., da ultimi, A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 277 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, cit., 259 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Roma 2007, 411 ss., nonché i contributi in *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di N. Lupo, Padova 2010.

⁸⁹ Su ciò v. A. PACE, *Divagazioni*, cit., 41; A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia, tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parl. e di pol. cost.* 1996, 7.

seme – è forse banale sottolinearlo – nell'esagerato proliferare di provvedimenti governativi e nella pluralità di contenuti che essi assumono: sarebbe vano, se non controproducente, un controllo stretto sul momento parlamentare della conversione, qualora non venisse accompagnato da altrettanta, se non maggiore, severità su quello dell'adozione del decreto-legge. È a questo compito che (si) sono chiamati, con tempi, modi e strumenti diversi, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.