

USO E ABUSO DELLA CONVERSIONE IN LEGGE*

di

Alfonso Celotto

*(Professore ordinario di Diritto Costituzionale
Università Roma Tre)*

11 luglio 2014

Sommario: 1. La giurisprudenza costituzionale degli anni '90; 2. La svolta giurisprudenziale del 2007; 3. La sentenza n. 32 del 2014.

1. La giurisprudenza costituzionale degli anni '90.

Con la (giustamente) celebrata sent. n. 32 del 2014 la Corte costituzionale prosegue nell'inseguimento agli abusi del decreto-legge affinando ulteriormente la configurazione della legge di conversione quale "legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge".

Si tratta di un passaggio importante nella battaglia contro l'abuso dei presupposti del decreto, definibile quale la "madre" di tutti i problemi del decreto-legge.

La questione merita un inquadramento diacronico.

Tutti ricordiamo bene quanto il giudice costituzionale sia apparso tradizionalmente "timido" nel controllo formale sui decreti-legge, probabilmente per la ritrosia a verificare valutazioni proprie del circuito politico, come viene tradizionalmente ritenuta quella sulla sussistenza dei

* 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.

presupposti del decreto-legge (basta citare decisioni classiche come sent. n. 307 del 1983 e sent. n. 108 del 1986, n. 263 del 1994).

La Corte aveva tentato una significativa “sterzata” a metà degli anni ’90, cercando di andare a sindacare la evidente mancanza dei presupposti anche dopo la conversione, negando l’efficacia “sanante” di quest’ultima e sforzandosi invece di ricostruire il difetto della straordinaria necessità ed urgenza quale vizio formale, come tale trasmissibile alla legge parlamentare (sent. n. 29 del 1995 a cui sono seguiti una serie di ipotesi di scrutinio dei presupposti in sè, senza mai dichiararne la incostituzionalità cfr. sent. n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996 n. 398 del 1998.)

Negli anni successivi hanno continuato a fronteggiarsi una serie di pronunce contraddittorie che hanno ora negato ora ammesso la possibilità di controllo dei presupposti del decreto-legge dopo la conversione in legge, facendo nuovamente riemergere il classico argomento della efficacia sanante della conversione (cfr. sentt. n. 419 del 2000; n. 376 del 2001; e n. 16 e 29 del 2002). Poi, questa fase di incertezza è stata nuovamente superata, riaffermandosi la possibilità del sindacato sui presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge, esercitabile solo nei limiti dell’ “evidente mancanza”, anche dopo la conversione in legge (cfr. sent. n. 341 del 2003; n. 6, 178, 196, 285 e 299 del 2004; n. 2, 62 e 272 del 2005), enucleando anche in maniera compiuta i test sintomatici, attraverso i quali verificare la sussistenza del vizio: a) il preambolo del decreto-legge; b) la relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di conversione; c) il contesto normativo in cui va ad inserirsi.

Tuttavia, in nessun caso la Corte aveva spinto il proprio controllo alle estreme conseguenze, per cui molti pensavano che non si sarebbe mai giunti all’annullamento di un decreto per mancanza dei presupposti.

2. La svolta giurisprudenziale del 2007.

Il punto di svolta è arrivato nel 2007, quando la Corte ha iniziato a sindacare le norme “intruse” in sede di conversione.

Con la sent. n. 171 del 2007, è stata colpita una disposizione tesa a “sistemare” un problema di inleggibilità del sindaco di Messina in un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali, sulla base dell’assunto che *“La norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita”*.

Nella sent. n. 128 del 2008 la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l’art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e

finanziaria) e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui hanno disposto l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari.

Qui la Corte effettua un vero e proprio scrutinio sulla sussistenza dei presupposti costituzionali rispetto alla norma impugnata, utilizzando i classici elementi sintomatici di verifica (il preambolo del decreto, la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, il dibattito parlamentare sulla conversione). Per concludere che la introduzione di una norma nella conversione di un decreto-legge *“non può essere sostenuta da apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti, né può esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina”* (par. 8.2 Cons. dir.).

La Corte in tal modo incentra la propria motivazione sulla carenza dei presupposti, lasciando sullo sfondo il fatto che si trattasse di una norma intrusa.

In fondo, ci si chiedeva perchè andare a verificare la eventuale sussistenza dei presupposti rispetto alla norma intrusa, se il vizio risiede nell'impropria aggiunta alla legge di conversione?

La correzione – e quindi l'illimpidimento – dell'orientamento sono giunti nella sent. n. 22 del 2012, in cui la Corte è stata chiamata a scrutinare l'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (l'abituale decreto “mille-proroghe” di fine anno) aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10 e che introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 per regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile.

Qui lo scrutinio sceglie di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma si concentra nel limitare la stessa possibilità di emendare il decreto, in base alla funzione della conversione: *“In definitiva, l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., 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 (sentenza n. 355 del 2010), 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, in legge un decreto-legge”* (così sent. n. 22 del 2012, § 4.2).

A mio avviso, si tratta di un orientamento condivisibile. Soltanto una prassi troppo slabbrata ha consentito di leggere la legge di conversione quale legge non funzionalizzata e specializzata dall'art. 77 Cost., ma suscettibile di ampliarsi a qualsiasi contenuto ulteriore, senza mantenere il “nesso di interrelazione funzionale” tra decreto-legge e legge di conversione.

A quest'orientamento interessa meno la sent. n. 220 del 2013, sulla riforma delle province operata dal Governo Monti, in cui è stato sindacato il *modo d'uso* del decreto-legge, ma piuttosto la ord. n. 34 del 2013, in cui la Corte rigetta una questione su norma intrusa, rispetto al d.l. n. 203 del 2005, recante «Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», rilevando che l'art. 11-*quarter*, comma 1 “che reca la disciplina dell'ammortamento dei beni strumentali all'esercizio di impresa per alcune attività cosiddette regolate, da applicarsi per l'anno d'imposta 2005, presenta contenuto all'evidenza omogeneo a quello delle richiamate disposizioni del d.l. n. 203 del 2005”.

3. La sentenza n. 32 del 2014.

Da ultimo, con la sentenza n. 32 del 2014 la Corte costituzionale rende più netto il solco tracciato: pone attenzione al solo profilo della fuoriuscita della legge di conversione dal nesso funzionale con il decreto per sindacare non già un “esercizio improprio” di un potere ma la “carezza” dello stesso.

Con riferimento al caso di specie, il decreto-legge n. 272 del 2005 recava un novero eterogeneo di disposizioni, relative alla sicurezza e al finanziamento delle allora imminenti Olimpiadi invernali di Torino, all'amministrazione dell'Interno e al recupero di tossicodipendenti recidivi. Quest'ultima previsione ripristinava (rispetto alla l. n. 251 del 2005, che l'aveva soppressa) la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto. Legato a siffatta previsione fu introdotto, in sede di conversione del decreto-legge, un insieme di articoli aggiuntivi (ben ventidue), riscriventi il testo unico sugli stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990) e il trattamento sanzionatorio dei reati in esso previsti (nonché le correlative tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope).

Alla Corte costituzionale è giunta la questione di legittimità costituzionale relativa alle sole disposizioni (tra le numerose inserite nel corso della conversione) parificanti il trattamento sanzionatorio delle droghe “leggere” (tabelle II e IV) e delle droghe “pesanti” (tabelle I e III).

La Corte ha accolto la questione “*per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione*”.

Infatti “l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*”.

Attinenza alla materia o alla finalità del decreto-legge, dunque. “Nell’ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura”, un vizio di formazione della disposizione di legge, per violazione dell’articolo 77, secondo comma, Cost. La legge di conversione segue infatti, a detta della Corte nella sent. n. 32 del 2014, un *iter* parlamentare semplificato e “accelerato”, costituzionalmente ritagliato sulla “*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*”. “*Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. Diversamente, 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*”.

Dunque la legge di conversione risulta avere una competenza tipica e limitata, non “libera” ma “funzionalizzata” alla conversione, e deve porsi in termini di coerenza con il decreto-legge, contenutistica o teleologica.

Una decisione limpida e nitida che abbandona (o quanto meno dimentica) la via incerta del controllo sui presupposti per concentrarsi sulla natura della legge di conversione. In fondo, perchè andare a intestardirsi nella complessa verifica di un elemento politico-fattuale come i presupposti rispetto alle norme “intruse”, comunque difficilmente verificabile *ex post*?

La Corte ripetutamente sottolinea questa “natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge”, la “connotazione di legge a competenza tipica”, il “legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione”, la “interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex art. 77, secondo comma, Cost.*”.

Formulazioni differenti per indicare una linea ferma e convinta che fa tornare la legge di conversione alla sua natura di *legge meramente formale*, non lontana dalle iniziali suggestioni della dottrina più avvenuta che insisteva nel vedere la legge di conversione come un “prendere o lasciare” (A.M. SANDULLI, *La costituzione, 1974*, in *Nuova antologia*, maggio 1974, 35, rilevando come “intatto il potere delle camere di approvare o bocciare i decreti-legge, non dovrebbe essere consentito ad esse di snaturarne l’essenza attraverso emendamenti, sì da alterare la funzione degli interventi governativi di urgenza (prendere o lasciare)”).

Ad avviso di chi scrive si tratta di un macigno sulle attuali prassi del circuito governativo-parlamentare, che fronteggiano tutte le ben note e radicate farraginosità dell'*iter legis* anche approfittando ampiamente del “treno sicuro” delle leggi di conversione.

A questo punto siamo curiosi di vedere quali saranno i reali effetti di questa nitida e correttissima restrizione: nei prossimi mesi, prevarrà il custode della Costituzione o proseguiranno gli abusi consolidati nella prassi?