



**DELEGA LEGISLATIVA E OMOGENEITÀ  
DELL'EMENDAMENTO RISPETTO AL DECRETO-LEGGE\***  
NOTA A CORTE COST., SENT. N. 237 DEL 2013

di

**Diego Praino**

*(Dottorando di ricerca in Diritto ed economia  
Istituto italiano di scienze umane – Firenze/Napoli)*

11 giugno 2014

1. Con la sent. n. 237 del 2013 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, e il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156, dichiarando illegittima tale normativa solamente in relazione alla disposta soppressione del Tribunale di Urbino.

Le questioni di legittimità rigettate erano state sollevate dai Tribunali di Pinerolo, di Alba, di Sala Consilina, di Montepulciano e di Sulmona, i quali, facendosi portavoce di uno stato di generale dissenso, miravano alla caducazione della riforma concernente la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari, che ha, in particolare, posto in essere la soppressione di numerose Sezioni distaccate di Tribunale.

Diverse sono state le ordinanze di rimessione emanate<sup>1</sup>, e diversi sono stati i profili di incostituzionalità denunciati<sup>2</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Ord. Trib. Pinerolo del 16/11/2012 (Reg. ord. n. 13 del 2013 pubbl. su G.U. del 13/02/2013 n. 7); ord. Trib. Pinerolo del 16/11/2012 (Reg. ord. n. 53 del 2013 pubbl. su G.U. del 20/03/2013 n. 12); ord. Trib. Urbino del 21/01/2013 (Reg. ord. n. 66 del 2013 pubbl. su G.U. del 10/04/2013 n. 15); ord. Trib. Pinerolo del 19/02/2013 (Reg. ord. n. 72 del 2013 pubbl. su G.U. del 24/04/2013 n. 17); ord. Trib. Alba del 22/01/2013 (Reg. ord. n. 80 del 2013 pubbl. su G.U. del 02/05/2013 n. 18); ord. Trib. Pinerolo del 14/02/2013 (Reg. ord. n. 81 del 2013 pubbl. su G.U. del 02/05/2013 n. 18); ord. Trib. Pinerolo del 19/03/2013 (Reg. ord. n. 84 del 2013 pubbl. su G.U. del 02/05/2013 n. 18); ord. Trib. Sala Consilina del 20/02/2013 (Reg. ord. n. 105 del 2013 pubbl. su G.U. del 22/05/2013 n. 21); ord. Trib. Montepulciano del 21/12/2012 (Reg. ord. n. 106 del 2013 pubbl. su G.U. del 22/05/2013 n. 21); ord. Trib. Sulmona del 13/03/2013 (Reg. ord. n. 107 del 2013 pubbl. su G.U. del 22/05/2013 n. 21).

L'aspetto che in questa sede interessa, tuttavia, è la conformità della disposizione che contiene delega legislativa al Governo, inserita in sede di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011, rispetto all'art. 77, secondo comma, della Costituzione; sia perché tale presunto vizio è quello maggiormente denunciato dai giudici rimettenti, sia perché la problematica tocca un tema – quello della omogeneità degli emendamenti inseriti in fase di conversione rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge – che era già stato trattato in altre pronunce della Corte (in particolare nella sent. n. 22 del 2012), e che con la decisione in esame trova modo di essere approfondito.

2. Con la legge 14 settembre 2011, n. 148, è stato convertito con modificazioni il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», ed è stata conferita, all'art. 1, comma 2, «Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari»<sup>3</sup>.

Successivamente, in attuazione della delega, e nel termine fissato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 148 del 2011, sono stati emanati il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, recante la «Nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico Ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148», e il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156, recante la «Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei Giudici di Pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148».

Ciò che più viene sottolineato dai giudici rimettenti è il fatto che la delega al riordino della geografia giudiziaria è stata conferita al Governo non con una legge approvata secondo l'ordinario procedimento legislativo, bensì con un emendamento in sede di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011.

La disposizione di delega appare, ad avviso dei giudici *a quibus*, eterogenea rispetto all'oggetto e alla *ratio* del decreto convertito, tanto che essi parlano di “norma intrusa”, ossia

---

<sup>2</sup> In particolare, la Corte ha ritenuto di distinguere le censure in tre gruppi: illegittimità dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 e, in via consequenziale, dei commi 3, 4, 5 e 5-bis, del medesimo art. 1, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, Cost.; illegittimità di varie disposizioni dei decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012 (in riferimento agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo, secondo e terzo comma, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 70, 72, primo e quarto comma, 76, 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost.); infine, violazione, ad opera delle disposizioni impugnate, degli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost. V. punto 7 del considerato in diritto.

<sup>3</sup> Oltre alla specificazione del fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, sono stati previsti, fra i vari principi e criteri direttivi, la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado (mantenendo però la permanenza del Tribunale ordinario nei circondari di Comuni capoluogo di Provincia) e la soppressione (o riduzione) delle Sezioni distaccate di Tribunale, anche mediante accorpamento ai Tribunali limitrofi.

estranea all'insieme delle altre disposizioni del decreto-legge che il primo comma dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011 converte. L'idea di fondo è che sia stato compiuto uno “stravolgimento” dei procedimenti di produzione degli atti aventi forza di legge, avendo il Parlamento utilizzato la conversione in legge del decreto – procedimento peculiare che risponde a specifiche esigenze di celerità – per raggiungere fini del tutto sganciati dall'urgenza del provvedere che ha caratterizzato invece l'adozione dell'atto provvisorio; e ciò emerge in particolare se si considera che la disposizione in oggetto prevede una vera e propria riforma di sistema<sup>4</sup>.

Secondo i giudici rimettenti, non solo la delega legislativa in esame sembra incompatibile con la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti per l'adozione del decreto-legge, giacché queste caratteristiche implicano l'immediata applicabilità dell'atto, mentre la delega è, per sua stessa natura, a “operatività differita”<sup>5</sup>; ma non sarebbe neanche ispirata da una *ratio* omogenea rispetto al decreto-legge (oltre a non dividerne l'oggetto), prevedendo quest'ultimo misure per il consolidamento del bilancio pubblico, lo sviluppo economico, il sostegno dell'occupazione e la riduzione dei costi degli apparati istituzionali, ma nulla in tema di geografia giudiziaria<sup>6</sup>.

**3.** Il principio dell'omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto è stato affermato in modo deciso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 22 del 2012, in cui si sottolinea che la «necessaria omogeneità del decreto-legge [...] deve essere osservata dalla legge di conversione»<sup>7</sup>.

Tale pronuncia si inserisce in un quadro giurisprudenziale in continua evoluzione<sup>8</sup> che, non senza oscillazioni<sup>9</sup>, si è man mano arricchito<sup>10</sup>, passando dal mero principio secondo cui il

---

<sup>4</sup> La questione viene ampiamente sviluppata in ord. Trib. Pinerolo del 19/02/2013, cit., punto B.

<sup>5</sup> Vale a dire, essa si applica immediatamente solo nei rapporti fra Governo e Parlamento, mentre non rileva nei confronti della generalità dei cittadini finché non viene adottato l'atto delegato. Tale considerazione si rinviene in ord. Trib. Alba del 22/01/2013, cit., punto 4.2.

<sup>6</sup> Cfr. ord. Trib. Pinerolo del 14/02/2013, cit., punto 4.

<sup>7</sup> Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 4 del considerato in diritto.

<sup>8</sup> A partire da un *obiter dictum* della sent. n. 29 del 1995, nel quale la Corte affermava la possibilità di sindacare i presupposti del decreto-legge nei casi di “evidente mancanza” e la natura non novativa della legge di conversione. Su tale decisione si possono richiamare i commenti di P. CARNEVALE, *La Corte riapre un occhio (ma non tutti e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?*, in *Giur. it.*, 1996, 402 ss.; A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*, in *Giur. it.*, 1995, 394 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.; G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità ed urgenza: una “svolta” nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di “emergenza” costituzionale?*, in *Le Regioni*, 1995, 1100 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sulla decretazione d'urgenza la Corte costituzionale interviene con un obiter dictum*, in *Corr. giur.*, 1995, 437 ss.

difetto dei requisiti del decreto-legge si traduce in un vizio della legge di conversione, fino all'affermazione dell'idea che l'art. 77, secondo comma, della Costituzione stabilisce un "nesso di interrelazione funzionale" tra decreto e legge di conversione, escludendo la possibilità che quest'ultima introduca emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità dell'atto provvisorio originario<sup>11</sup>.

Nella pronuncia del 2012 la Corte supera l'intrinseca difficoltà della verifica dei presupposti di necessità e urgenza valorizzando il legame funzionale fra la legge di conversione e l'atto adottato dal Governo. Il metodo scelto infatti non è tanto quello del controllo dei presupposti della disposizione aggiunta, bensì quello più generale dell'analisi della funzione della conversione, che finisce per arginare il potere di emendare il decreto<sup>12</sup>.

Viene affermato che nel caso di rottura del legame essenziale fra decretazione di urgenza e potere di conversione la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione discende appunto dall'uso improprio che le Camere fanno del potere di conversione, attribuito dalla Carta fondamentale con particolari modalità procedurali allo scopo specifico di convertire o meno in legge il decreto. Il giudice delle leggi sostiene poi che esorbita dalla previsione

---

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, le sentt. n. 419 del 2000 e nn. 16 e 29 del 2002. Sulla questione, A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2002, 133 ss.

<sup>10</sup> Di particolare portata innovativa sono state, com'è noto, le sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008. Su tali decisioni si possono citare, senza pretesa di esaustività, S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*, n. 17, 2007; 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, 2677 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.; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti" e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2008, 1502 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 831 ss.; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (Nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)*, in *federalismi.it*, n. 12, 2007; 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, 1986 ss.; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in *Foro it.*, 2008, 3048 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.

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 4.2 del considerato in diritto. Tale decisione rappresenta un passo in avanti rispetto a quanto affermato nella precedente sent. n. 355 del 2010, ossia che «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». Sul rapporto fra le due decisioni richiamate, particolarmente interessante è l'interpretazione di G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *giurcost.org*, 2012, 4 s. Sulla decisione del 2012 v. anche DOMENICALI C., *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2012, 398 ss.

<sup>12</sup> Come rilevato nel commento di A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *giurcost.org*, 2012, 3 ss. L'autore ritiene condivisibile l'orientamento della Corte, considerato quello più consono alla lettera della previsione costituzionale.

costituzionale il superamento, in sede di conversione, dell'omogeneità che deve caratterizzare la normativa urgente originaria del decreto-legge<sup>13</sup>.

Il concetto di omogeneità può essere definito, utilizzando le parole della Corte, come «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». Tale coerenza è indice della sussistenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza: è proprio «la urgente necessità del provvedere» a poter concernere un insieme di norme che condividono il medesimo oggetto o l'intento di far fronte a situazioni straordinarie complesse che, pur necessitando di interventi legati a materie diverse, tuttavia sono «indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare»<sup>14</sup>.

La finalità alla base dell'atto provvisorio, pur potendo essere più o meno generale, sembrerebbe dunque non poter prescindere dai casi straordinari di necessità e urgenza<sup>15</sup>; i quali, anzi, contribuiscono a delineare quella «matrice razionalmente unitaria»<sup>16</sup> che giustifica l'adozione dell'atto.

**4.** Nella sentenza n. 237 del 2013<sup>17</sup>, la Corte affronta la questione richiamando una decisione del 1998<sup>18</sup> in cui aveva affermato che le disposizioni della legge di conversione contenente delega legislativa sono del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione e che la legge può dunque avere un «duplice contenuto con diversa natura ed autonomia», l'uno di conversione (ex. art. 77), l'altro di delega (ex. art. 76).

La tesi sostenuta è che «il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite [...] dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo».

L'autonomia della norma aggiunta comporta però che essa possa non avere i caratteri della necessità e dell'urgenza: la legge da un lato viene a configurarsi come strumento di conversione, dall'altro rappresenta «autonomo fondamento di disposizioni assunte dal

---

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 4.2 del considerato in diritto.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 3.3 del considerato in diritto.

<sup>15</sup> Cfr. 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 AA. VV., *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, 423.

<sup>16</sup> F. MODUGNO, *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parlam.*, vol. 40 n. 1, 1998, 67 ss., riconduce il concetto di omogeneità delle disposizioni del decreto legge all'idea di «matrice razionalmente unitaria», concetto elaborato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di *referendum* abrogativo (v. Corte cost., sent. n. 16 del 1978).

<sup>17</sup> I profili in oggetto sono esposti nei punti da 9 a 9.4 del considerato in diritto.

<sup>18</sup> Corte cost., sent. n. 63 del 1998, punto 7.3 del considerato in diritto.

Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale». La delega va, in altre parole, ricondotta direttamente alla potestà legislativa delle Camere.

Nel caso sottoposto al suo giudizio, in particolare, la Corte ritiene che la norma censurata dai giudici *a quibus* non alteri l'omogeneità originaria del decreto-legge e, pertanto, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

In sintesi, la Corte richiede che la disposizione di delega legislativa inserita in sede di conversione sia omogenea rispetto al decreto-legge (nel senso che deve dividerne l'oggetto o il fine), però esclude che essa debba possedere i caratteri della necessità e dell'urgenza.

Tale impostazione, se contribuisce a specificare la portata del requisito dell'omogeneità, sembrerebbe presentare, tuttavia, alcuni profili problematici.

Nella pronuncia in oggetto, la Corte costituzionale dapprima richiama la citata decisione n. 22 del 2012 in cui, nel rinsaldare il legame sussistente fra decreto-legge e potere di conversione, aveva affermato che in caso di interruzione di tale legame la violazione dell'art. 77 non discende dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, essendo appunto estranee, non possono collegarsi a tali condizioni iniziali; quindi conclude che, anche se tale principio viene affermato con riguardo alle norme eterogenee inserite nel corpo del decreto, a maggior ragione esso risulta valido nel caso esaminato<sup>19</sup>.

Se nella decisione del 2012 l'affermazione richiamata aveva il duplice scopo di riprendere un principio espresso nella decisione n. 355 del 2010 (che veniva opportunamente citata) e soprattutto sottolineare il metodo adottato, vale a dire quello dell'analisi del potere di conversione<sup>20</sup>, la conclusione cui giunge la Corte nella pronuncia in esame, tuttavia, va necessariamente messa a confronto con la massima contenuta nella sent. n. 355 del 2010, secondo la quale la verifica dei presupposti di necessità e di urgenza va effettuata per le disposizioni aggiunte dalla legge di conversione che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto del decreto, mentre solo se la norma aggiunta risulta essere eterogenea tale valutazione non è richiesta<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Punto 9.2 del considerato in diritto.

<sup>20</sup> Il potere di conversione, come spiegato sopra nel par. 3, veniva in quella occasione interpretato sulla base della peculiarità del procedimento previsto dal dettato costituzionale.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. n. 355 del 2010, punto 8 del considerato in diritto.

Nel caso di specie, la norma è ritenuta omogenea rispetto al decreto-legge; non è del tutto chiaro, dunque, per quale motivo non si richieda che essa sia ispirata dai presupposti giustificativi dell'atto governativo.

Sembrerebbe in realtà più convincente la tesi secondo la quale l'omogeneità vada valutata rispetto al decreto-legge considerato nella sua dimensione completa, e dunque anche rispetto all'urgente necessità di provvedere. D'altro canto, la stessa Corte aveva affermato che, secondo quanto previsto dal dettato dell'art. 77 Cost., «i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza [...]»<sup>22</sup>.

Un altro aspetto della decisione in esame che desta qualche perplessità è la constatazione che la coerenza delle norme del decreto-legge è considerata indice del rispetto dei presupposti di necessità ed urgenza, ma alcune delle norme aggiunte in sede di conversione – che alle prime, come visto sopra, sono legate – possono non essere ispirate dalla stessa urgente necessità del provvedere, allorquando risultano appunto “distinte” dal decreto. Il ragionamento alla base del requisito dell'omogeneità elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, è agganciato alle considerazioni svolte nella nota decisione del 2007, in occasione della quale, per determinare se fosse evidente o meno la mancanza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza nel caso in oggetto, la Corte aveva ritenuto fondamentale la “evidente estraneità” della disposizione censurata rispetto al decreto-legge<sup>23</sup>.

Allo stesso modo, ma in senso più generale, non appare del tutto chiaro il motivo per cui il Parlamento da una parte è limitato nel suo potere di convertire il decreto, data la peculiarità del procedimento, dall'altra però è abilitato ad attribuire alla legge di conversione una duplice natura e dunque a utilizzare il procedimento ex. art. 77 Cost. per conferire al Governo delega legislativa. La stessa Corte, infatti, aveva definito il potere di conversione del Parlamento come un «potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»<sup>24</sup>. Se dunque la legge di conversione viene definita come un atto particolare, limitato nel contenuto (giacché dipende dall'atto provvisorio che intende convertire) e nello scopo, non si comprende come possa essa avere addirittura un “duplice contenuto con diversa natura ed autonomia”, come suggerito invece nella pronuncia che si commenta.

---

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

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 171 del 2007, punto 6 del considerato in diritto. Cfr. C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *associazione de icostituzionalisti.it*, n. 3, 2012, 4.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 4.2 del considerato in diritto.

Il rapporto fra decreto e legge di conversione riflette il rapporto fra Governo e Parlamento, visto che l'adozione dell'atto provvisorio non solo deve essere giustificato dai presupposti ex art. 77 Cost., ma rappresenta anche una deroga temporanea all'ordinario esercizio della potestà legislativa delle Camere ex art. 70 Cost. Se il decreto-legge non può disciplinare materie che sono espressione del controllo politico del Parlamento sul Governo – si pensi all'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, o alla stessa approvazione di delega legislativa – e se si considera la particolare natura (se si vuole di atto “dipendente”) tipica della legge di conversione, appare più convincente la tesi secondo la quale il divieto costituzionale implicito di introdurre deleghe nei decreti-legge vale anche per la legge di conversione<sup>25</sup>.

Dunque, se da un lato la giurisprudenza costituzionale ha superato la tesi, sostenuta in passato<sup>26</sup>, secondo la quale, giacché le misure adottate con il decreto-legge vengono fatte salve solo se confluiscono in una legge che prende il posto dell'atto governativo *ex tunc*, allora la legge di conversione, essendo intrinsecamente legata al provvedimento di urgenza del Governo (il quale ne rappresenta appunto il presupposto essenziale), può essere giustificata ai sensi dell'art. 77 Cost. solo se il suo contenuto non superi i limiti di una mera conversione; dall'altro, il requisito dell'omogeneità, così come declinato dalla stessa Corte, induce ad interrogarsi se esso non abbia come corollario il divieto costituzionale di inserire deleghe nella legge di conversione.

Vi è, infine, un altro profilo che desta alcune perplessità. Negli stessi giorni in cui veniva discussa e decisa la causa in commento, la Corte si trovava ad affrontare anche le questioni di legittimità costituzionale, sempre in riferimento all'art. 77 Cost., della normativa con la quale era stata posta in essere la controversa riforma organica delle Province (in particolare, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011; e artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012). In tale occasione, tuttavia, il giudice delle leggi ha concluso dichiarando l'illegittimità delle disposizioni censurate.

Nella motivazione di tale pronuncia, la nota sent. n. 220 del 2013, il giudice delle leggi svolge alcune considerazioni sulle modalità d'uso del decreto-legge che non sembrano, almeno in apparenza, del tutto compatibili con la ricostruzione delineata nella decisione n. 237.

---

<sup>25</sup> R. DI CESARE, *Omogeneità del decreto-legge e introduzione di deleghe legislative*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2005, 869 s.

<sup>26</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 849.

In breve, viene sottolineata la «palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo»<sup>27</sup>.

Ora, al di là delle differenze strutturali (e di fondamento costituzionale) che la riforma delle Province presenta rispetto alla soppressione delle Sezioni distaccate di Tribunale, non può tuttavia negarsi che anche quest'ultima rappresenta una riforma sistematica di ampio respiro.

In conclusione, si potrebbe definire l'omogeneità come il carattere in virtù del quale due o più norme si presentano coerenti sul piano materiale o su quello funzionale-finalistico. Con la sentenza n. 237 del 2013 la Corte costituzionale aggiunge un tassello nella configurazione di tale requisito: con riguardo al rapporto fra emendamento e decreto-legge, essa esclude che sussista un vincolo rispetto ai presupposti di necessità ed urgenza nei casi in cui la norma della legge di conversione risulti essere “distinta” dal corpo del decreto. La conseguenza più immediata di questa impostazione – che ha condotto al dispositivo richiamato – è l'ammissibilità delle disposizioni di delega legislativa nelle leggi di conversione, a patto che condividano l'oggetto o le finalità del decreto-legge convertito.

Sul punto, però, autorevole dottrina ritiene che «per effetto dell'inserimento nella fonte parlamentare di norme di delega, la “omogeneità” stessa finisca, a conti fatti, col restare tutt'al più circoscritta alla sola materia regolata [...], non pure estesa allo *scopo* ed alla *funzione* idonea a raggiungerlo»<sup>28</sup>. Da questo punto di vista, quindi, la decisione in commento potrebbe aver allargato eccessivamente le maglie del requisito, “flessibilizzando” il rapporto fra decreto e legge di conversione e ampliando notevolmente gli «spazi di manovra offerti ai decisori politico-normativi».<sup>29</sup>

Rimangono, in ogni caso, i profili problematici sopra segnalati.

---

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 220 del 2013, punto 12.1 del considerato in diritto. Di perdurante interesse appare anche il richiamo all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in virtù del quale «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» Su tale decisione v. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *giurcost.org*, 2013.

<sup>28</sup> 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*, 2013, 6.

<sup>29</sup> Ivi, 1.