

# Osservatorio sulle fonti

## LA LEGGE DI CONVERSIONE: UN NUOVO TIPO COSTITUZIONALE?

di Anna Alberti\*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La doppia natura delle leggi di conversione e il requisito dell'omogeneità – 3. (*Segue*):... una contraddizione in termini? – 4. Art. 72 Cost.: la procedura normale di approvazione delle leggi e il procedimento di conversione – 5. L'ipotesi dei regolamenti parlamentari attuativi della Costituzione – 6. Tipo e a-tipo: atipicità per procedimento – 7. (*Segue*): ...e per contenuto. Il criterio della competenza – 8. Requisito dell'omogeneità della legge di conversione: una strada d'abbandonare? – 9. La proposta di una "terza via": l'omogeneità minima

**Abstract:** *The aim of this essay is to discover the nature and effects of «legge di conversione», which is that particular kind of statute devoted to "convert" in parliamentary legislation those normative acts of the executive power that are called «decreti legge» (decree law). The main problem is whether the «legge di conversione» has full normative power or whether its role is limited by the provisions of the «decreto legge» which has to be converted. The Italian Constitutional Court, followed by many scholars, adopts the second solution. This essay will defend a different thesis: on the first side it will show that the «legge di conversione» has the same force and normative power of other statutes; on the other side it will show that the relationship between the «legge di conversione» and the «decreto legge» must be of "minimal homogeneity".*

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Premessa

Questo saggio ha per oggetto la natura della legge di conversione del decreto legge. In particolare si esaminerà la questione se il contenuto normativo di questa tipologia di fonte debba essere omogeneo al contenuto del relativo decreto.

Lo spunto dell'indagine è offerto da un problema pratico: è legittimo conferire una delegazione legislativa mediante una legge di conversione? È risaputo che nella prassi legislativa questo accade ormai con una certa frequenza<sup>1</sup>; ed è altresì noto che la giurisprudenza costituzionale e parte della dottrina hanno espresso sul punto un orientamento favorevole<sup>2</sup>.

Tuttavia in dottrina non mancano le voci critiche e si è dubitato della conformità a Costituzione di questa prassi legislativa<sup>3</sup>. Difatti, poiché – com'è spesso asserito – la

---

<sup>1</sup> Ad esempio si veda la delega conferita con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recanti ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), o quella contenuta nell'art. 2 della legge 20 dicembre 1952, n. 2385 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 ottobre 1952, n. 2385).

<sup>2</sup> Per quanto la giurisprudenza si veda, ad esempio, la sent. n. 63 del 1998, punto 7.3. del Considerato in diritto. Quanto alla dottrina, ammettono che la legge di conversione possa contenere “disposizioni ulteriori” V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Art. 77 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 482-483; L. PALADIN, *La formazione delle leggi. Art. 77*, in G. BRANCA (fondato da) A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 76 ss.; ID., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 257 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale (artt. 1-9)*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 207; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 366 ss.; E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative del Governo*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 127. G. DI COSIMO, *Il parametro in quiescenza*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, p. 240.

<sup>3</sup> N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter Legis*, 2003, p. 43-57.; ID., *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, (a cura di) *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 439, spec. nt. 41; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 406; G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, p. 98. Indirettamente, escludendo la potenzialità illimitata della legge di conversione, vedi G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 1996, p. 430; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, p. 194 ss.; A. CONCARO, *La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360 del 1996: è realmente chiusa la stagione degli abusi?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli (12-13 maggio 2000)*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 420 ss.; ID., *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 114 ss., spec. p. 116; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*,

# Osservatorio sulle fonti

legge di conversione sarebbe «un ‘tipo’ di legge che produce effetti giuridici peculiari e che incontra precisi limiti alla sua portata normativa», da ciò dovrebbe evincersi che il tipo «legge di conversione» non è utilizzabile per scopi differenti da quello suo proprio, che dovrebbe essere quello di stabilizzare gli effetti del decreto-legge<sup>4</sup>.

Ma sul punto specifico delle deleghe conferite con legge di conversione è intervenuta di recente la sentenza n. 237 del 2013 della Corte costituzionale, offrendo un criterio per valutare se e sotto quali condizioni la prassi legislativa in esame sia legittima, ma lasciando comunque sullo sfondo il problema generale riassumibile nella domanda: ma che “tipo” di fonte è la legge di conversione?<sup>5</sup>

## 2. La doppia natura delle leggi di conversione e il requisito dell’omogeneità

Molto brevemente, l’oggetto delle questioni di legittimità sollevate dai giudici rimettenti, era l’art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*)<sup>6</sup>. In particolare questa disposizione, nel predisporre una delega in favore del Governo, conterrebbe una *norma estranea* all’oggetto del decreto-legge convertito, cosicché sarebbe in contrasto

---

Giuffrè, Milano, 2009, p. 368 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass. Parl.*, 2011, p. 91 ss.

<sup>4</sup> I virgolettati sono tratti da G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., p. 7. Anche A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 164, e ID., *Ancora in tema di decreto-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 2, definisce le leggi di conversione come «leggi tipizzate nella competenza»; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 154; G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), p. 1 e p. 3 ss., C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), p. 11.

<sup>5</sup> Sulla sent. n. 237 del 2013 vedi P. TORRETTA, *Conversione di decreto legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull’ammissibilità di procedure parlamentari “due in uno” con interessanti spunti sull’autonomia regolamentare delle Camere*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), p. 1 ss. Per una ricostruzione puntuale della giurisprudenza costituzionale relativamente al problema dell’emendabilità del decreto legge, si rinvia a G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, cit., p. 3 ss. e C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, cit., p. 11. Si veda anche A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici, Atti del convegno dell’Associazione “gruppo di Pisa”, Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 3 ss.

<sup>6</sup> Secondo i giudici a quibus la suddetta disposizione contrasterebbe con gli artt. 3, 24, 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 Cost. Mentre il tribunale ordinario di Urbino sollevò la questione di legittimità costituzionale sul decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (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) per contrasto con l’art. 77, comma secondo, Cost.

# Osservatorio sulle fonti

sia con l'art. 77, secondo comma, sia con gli artt. 70 e 72, primo comma, Cost. Inoltre, questa norma di delega sarebbe in contrasto anche con l'art. 72, quarto comma, Cost., il quale prevede che la delegazione sia adottata con la procedura ordinaria d'approvazione delle leggi e non già con il procedimento d'adozione della legge di conversione.

La Corte dichiara infondata la questione utilizzando due argomenti già noti.

Innanzitutto richiama la sua giurisprudenza sulla “doppia natura” della legge di conversione: questa legge sarebbe propriamente «di conversione» nella parte in cui converte o al massimo modifica le disposizioni contenute nel decreto legge, mentre sarebbe una legge come tutte le altre nella parte in cui aggiunge disposizioni legislative ulteriori. Ciò premesso, la Corte esclude che le disposizioni aggiuntive possano essere del tutto estranee allo scopo o alle finalità del decreto legge convertito, nel presupposto che questo secondo aspetto della legge di conversione (in virtù del quale sarebbe una legge come tutte le altre) non sarebbe esente da limiti: in particolare, per i giudici costituzionali «si deve (...) ritenere 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»<sup>7</sup>. Ne deriva che il conferimento della delega sarebbe legittimo a condizione che sia *omogeneo* al contenuto e allo scopo del decreto-legge.

Di qui le domande di fondo: in che modo il requisito dell'omogeneità incide sulla natura della legge di conversione? E quindi, quella di conversione che tipo di legge è?

### 3. (Segue):... *una contraddizione in termini?*

Prima di tutto va detto che è forte l'impressione che nell'orientamento della Corte ci siano delle disarmonie.

Difatti, posto che – stando a quello che dice la giurisprudenza costituzionale – la legge di conversione sarebbe una legge come tutte le altre, e che perciò non sia costretta dentro l'alternativa se convertire o no il decreto-legge ma possa anche prescrivere disposizioni “ulteriori”, allora come si fa a sostenere che nella parte in cui è legge come tutte le altre debba altresì rispettare il requisito dell'omogeneità? Se questo limite pretende di valere è proprio perché la legge di conversione, nella parte in cui introduce disposizioni aggiuntive, *non è una legge come tutte le altre, ma è una legge di conversione*. Sicché non è vero che fuori dai casi di conversione, la legge di conversione sia una legge qualsiasi: se lo fosse, non soggiacerebbe al vincolo dell'omogeneità. E, infatti, la ragione per cui vi soggiace è proprio il fatto di essere sempre e comunque una legge di conversione, sia quando converte, sia quando fa qualcosa di più che convertire.

Delle due l'una, dunque: o vale il requisito dell'omogeneità e allora non sarebbe corretto asserire (come la Corte fa) che la legge di conversione «ha un duplice contenuto

---

<sup>7</sup> Sent. 273 del 2013, punto 9.1 del Considerato in diritto.

# Osservatorio sulle fonti

con diversa natura ed autonomia: l'uno (...) di conversione del decreto-legge 'con modificazioni' (...); l'altro, (...), di legge di delega<sup>8</sup>; oppure se c'è questa duplice natura, allora nella parte in cui è «autonomo fondamento di disposizioni aggiunte dal Parlamento» incontrerà i (soli) limiti propri delle leggi, tra i quali non è previsto quello dell'omogeneità.

Questa conclusione sarebbe, peraltro, confermata indirettamente dagli argomenti che la Corte utilizza per giustificare la propria ricostruzione: posto che per la Corte le norme integrative eterogenee violerebbero l'art. 77, secondo comma, Cost., poiché spezzerebbero il legame esistente tra decreto legge e legge di conversione, tuttavia questa violazione non deriverebbe «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»<sup>9</sup>. In altre parole, per valutare se le disposizioni della legge di conversione sono omogenee rispetto alle disposizioni del decreto legge non bisogna guardare ai presupposti di necessità e urgenza e chiedersi se questi giustificerebbero anche le prime oltre che le seconde. Per la Corte, infatti, il requisito dell'omogeneità si evincerebbe dal fatto che la Costituzione ha attribuito al Parlamento un potere che si esercita mediante «speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»<sup>10</sup>.

Ricapitolando: il requisito dell'omogeneità, richiesto per le disposizioni contenute nella legge di conversione, escluderebbe logicamente che quest'ultima possa avere una duplice natura (cioè come legge di conversione e come legge come tutte le altre), perché – se così fosse – non dovrebbe esser soggetta a questo limite. Ma per sostenere la vincolatività del requisito dell'omogeneità della legge di conversione, allora occorrerebbe configurare questa legge come un tipo o sub-tipo di legge, diversa da tutte le altre, perché avrebbe uno scopo tipico e sarebbe adottabile solo attraverso una speciale modalità procedurale.

Si tratta allora di capire quale sia questo sub-tipo e quali caratteri abbia. Una cosa è certa: se è vero che la legge di conversione può prescrivere disposizioni aggiuntive rispetto a quelle contenute nel decreto-legge (sempre che siano omogenee con lo scopo e la *ratio* della decretazione d'urgenza), allora la legge di conversione non rientrerà certo tra le leggi in senso formale, ma potrà ricondursi eventualmente nella più ampia famiglia delle leggi rinforzate<sup>11</sup>.

Ma qui il discorso si complica. Se infatti una legge di conversione può contenere una delega legislativa (purché questa sia omogenea con il contenuto del decreto-legge), allo-

---

<sup>8</sup> Sent. 63 del 1998, ripresa dalla sent. 273 del 2013 (al punto 9.1 del Considerato in diritto).

<sup>9</sup> Sent. 273 del 2013, punto 9.2 del Considerato in diritto e sent. 22 del 2012.

<sup>10</sup> Sent. 273 del 2013, Punto 9.3 del Considerato in diritto.

<sup>11</sup> E questo era già stato notato da S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giur. it.*, 12/2012, p. 2494 ss. Difatti, per l'A. la legge di conversione non è una legge meramente formale perché «sarebbe del tutto fuori dalla realtà ignorare una prassi più che cinquantennale che (...) ha sempre ammesso senza eccezioni» la possibilità di apportare emendamenti al decreto-legge.

# Osservatorio sulle fonti

ra per approvare una delega si potrà anche seguire il procedimento d'adozione della legge di conversione. Ma in tal caso che ne è dell'affermazione secondo cui il procedimento d'adozione della legge di conversione sarebbe un procedimento speciale? Nella misura in cui una legge di conversione può essere anche una legge di delega, diventa arduo asserire la specialità e peculiarità del procedimento formativo della legge di conversione.

#### 4. Art. 72 Cost.: la procedura normale di approvazione delle leggi e il procedimento di conversione

Facciamo un passo indietro e analizziamo le procedure d'approvazione delle leggi, così come delineate dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Finora abbiamo un punto fermo. Se è conforme a Costituzione il conferimento di una delega mediante legge di conversione, dobbiamo concluderne che il normale procedimento d'adozione richiesto dall'art. 72, ultimo comma, Cost., per l'approvazione della legge di delega, sarà identico al procedimento d'approvazione della legge di conversione: nel senso che il procedimento "abbreviato" d'approvazione della legge di conversione sarebbe un procedimento riconducibile a quello normale, quale *species* di un medesimo *genus*.

A ben vedere, non si tratta di un'osservazione inedita. Che l'art. 72, comma secondo, Cost., nell'autorizzare i regolamenti parlamentari a stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, non preveda una deroga al normale procedimento d'adozione delle leggi, è una tesi che la dottrina afferma da tempo<sup>12</sup>. Sicché i procedimenti abbreviati non sarebbero diversi dal procedimento ordinario: si tratterebbe solo di procedimenti attraverso cui s'arriva rapidamente all'approvazione dei disegni di legge, senza però saltare nessuna delle fasi del procedimento ordinario. E quindi, per dirlo con le parole di A. A. Cervati, «fermo restando l'inderogabilità della procedura fissata nel primo comma, che è quella che deve valere (...) per "ogni disegno di legge" (...), il secondo comma dell'art. 72 impone ai regolamenti di prevedere dei procedimenti più agili, ponendo peraltro *due* condizioni, che sia dichiarata l'*urgenza* e che (...) siano configurati come (...) procedimenti nei quali le fasi ed i momenti che sono propri della procedura ordinaria possono essere *ridotti* nei tempi ed anche *semplificati* nello svolgimento»<sup>13</sup>.

Peraltro dall'art. 72, terzo comma, potrebbe trarsi un argomento ulteriore a sostegno della riconducibilità dei procedimenti abbreviati nel più ampio *genus* dei procedimenti

---

<sup>12</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 708; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, p. 339-340; A. A. CERVATI, *Art. 72 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 138.

<sup>13</sup> (Corsivi miei). Tutti i virgolettati sono di A. A. CERVATI, *Art. 72 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 138.

# Osservatorio sulle fonti

ordinari. Secondo questa disposizione, infatti, il regolamento può stabilire «in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti in commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari», aggiungendo «che anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato alla Camera stessa». Da questa prescrizione costituzionale si ricaverebbero, perciò, due dati interessanti. In primo luogo, sarebbe la stessa Costituzione a distinguere il procedimento ordinario da quelli deferiti in Commissione: se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione possono richiedere che il disegno di legge sia discusso (o votato) dalla Camera, se ne evince che i due procedimenti non sono equivalenti. In secondo luogo, la possibilità di tornare al procedimento ordinario sarebbe prescritta solo qualora si utilizzassero procedimenti di cui al comma terzo e non già per quelli abbreviati: e questo trattamento differenziato in tanto sarebbe giustificato, in quanto si accogliesse la tesi che include le procedure d'urgenza dentro lo schema del procedimento ordinario. Insomma, *la procedura d'urgenza non sarebbe altro che una procedura normale caratterizzata solo dalla brevità delle fasi*.

Questo però non significa che per tutti i disegni di legge possa essere indistintamente utilizzato il procedimento ordinario o quello ordinario-abbreviato. Sappiamo che il comma quarto dell'art. 72 Cost. impone il procedimento ordinario per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per quelli di approvazione di bilanci e consultivi. Ora, per questi disegni di legge è anche ammesso il ricorso alla procedura d'emergenza?

La risposta all'interrogativo deve trovare un riferimento in Costituzione. Se è, infatti, il testo costituzionale a disporre che non c'è alcuna differenza tra il procedimento ordinario e quello d'emergenza, allora dovrà essere sempre la Costituzione a escludere espressamente la possibilità d'utilizzare il procedimento abbreviato. In caso contrario, anche per i disegni di legge di cui al comma quarto le Camere potranno utilizzare indifferentemente il procedimento ordinario o quello ordinario-abbreviato, senza violare in alcun modo la Costituzione. Ad esempio, la possibilità di scegliere tra procedimento ordinario e ordinario-abbreviato è esclusa per i disegni di legge in materia costituzionale. In questo caso, infatti, la procedura ordinaria deve combinarsi con le prescrizioni contenute nell'art. 138 Cost., le quali impongono termini d'approvazione e deliberazione incompatibili con il procedimento abbreviato<sup>14</sup>. Ma a parte quest'ultimo caso, la Costituzione nulla dice circa i disegni di delegazione legislativa, ammettendo così implicitamente l'uso di procedimenti abbreviati.

Ciò premesso, se il procedimento d'adozione della legge di conversione è un procedimento d'urgenza e se non è escluso espressamente dalla Costituzione che questo procedimento d'urgenza sia riconducibile tra quelli ordinari, allora se ne dovrebbe conclu-

---

<sup>14</sup> Difatti, l'abbattimento dei tempi in prima e seconda deliberazione mal si concilierebbe con l'intervallo (minimo) di tre mesi tra una deliberazione e l'altra, che la Costituzione richiede.

# Osservatorio sulle fonti

dere che le deleghe conferite con legge di conversione siano, sotto il profilo procedimentale, conformi alle prescrizioni costituzionali. Ma è proprio così?

## 5. *L'ipotesi dei regolamenti parlamentari attuativi della Costituzione*

Fin qui ci siamo chiesti se una legge di delegazione possa essere approvata con un procedimento abbreviato rispetto a quello ordinario: e in Costituzione nulla sembra vietare che si utilizzi un procedimento siffatto. Ma la vera questione di fondo è un'altra: il procedimento abbreviato di cui all'art. 72 Cost. è *equiparabile* al procedimento utilizzato per l'approvazione delle leggi di conversione? Soltanto rispondendo affermativamente a questo quesito si potrà sostenere la piena fungibilità tra il procedimento abbreviato (di cui all'art. 72) e quello per l'adozione della legge di conversione.

Nel silenzio (per lo meno apparente) del testo costituzionale, il punto di partenza del ragionamento non possono che essere i regolamenti parlamentari, ovviamente nelle parti in cui disciplinano i procedimenti legislativi<sup>15</sup>. Da queste fonti parlamentari si desume l'esistenza di due procedimenti abbreviati diversi.

In particolare, nell'art. 77 del Capo XI del Regolamento del Senato è previsto un procedimento abbreviato attivabile previa dichiarazione d'urgenza: con questa procedura tutti i termini previsti dal Regolamento per la procedura ordinaria sono ridotti della metà. All'art. 78, invece, è disciplinato il procedimento d'approvazione dei disegni di legge di conversione. Quasi la stessa disciplina è prevista nel Regolamento della Camera. Difatti, tutto il capo XIX-*bis* è dedicato alla procedura d'adozione delle leggi di conversione dei decreti legge. Nei Regolamenti, quindi, ci sono due procedimenti d'urgenza. Il primo, è utilizzabile per i disegni di legge dichiarati tali (e, quindi, per tutti i disegni di legge, salvo quelli in materia costituzionale), il secondo, invece, è percorribile *soltanto per le leggi di conversione dei decreti legge*.

Ebbene, questa distinzione tra procedimenti abbreviati è giustificabile? Può risponderci che la scelta di distinguere i due procedimenti non è frutto della discrezionalità delle Camere. È indubbio, infatti, che i regolamenti parlamentari, nel disciplinare il procedimento d'adozione delle leggi, debbano rispettare le (poche) prescrizioni costituzionali sul punto. E tra queste è sicuramente da ricomprendere anche l'art. 77 Cost., il quale impone che la conversione in legge del decreto debba avvenire entro sessanta giorni. È chiaro, quindi, che il procedimento per l'approvazione delle leggi di conversione è disciplinato in modo da consentire alle Camere di poter onorare il termine suddetto.

Dunque, si potrebbe avanzare l'ipotesi che per *disposto costituzionale* la legge di conversione debba adottarsi con un procedimento *ad hoc*, ove l'abbattimento dei termi-

---

<sup>15</sup> Sul punto si veda anche R. DICKMANN, *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione...*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13/2011, p. 10 ss.; ID., *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5/2012, p. 9.

# Osservatorio sulle fonti

ni sarebbe disposto in modo tale da consentire alla Camere di adottare nel termine costituzionalmente imposto la legge di conversione: si tratterebbe perciò di una *procedura diversa* da quella ordinaria e da quella ordinaria-abbreviata<sup>16</sup>.

Giunti fin qui, il fuoco del problema si sposta. Ammesso che sia fondata l'ipotesi secondo cui sarebbe la Costituzione a esigere (seppur implicitamente, non espressamente) un procedimento diverso per le leggi di conversione, lasciando ai regolamenti parlamentari l'onere di esplicitarlo e articularlo nel dettaglio, allora in tal caso potrebbe affermarsi che il "tipo" legge di conversione sia un "tipo" diverso dalla legge ordinaria? In altri termini, sostenere che (in forza della Costituzione, per come attuata dai regolamenti parlamentari) la legge di conversione abbia un procedimento d'adozione *diverso* da quello previsto per tutti gli altri disegni di legge, equivarrebbe ad affermare la diversità della legge di conversione rispetto al tipo ordinario di "legge"? La legge di conversione sarebbe una legge come tutte le altre o, proprio perché avrebbe un procedimento *ad hoc*, sarebbe invece atipica, cioè rinforzata?

## 6. Tipo e a-tipo: atipicità per procedimento

Per Guastini le leggi atipiche sono leggi rinforzate, cioè sono leggi «'più forti' di tutte le altre, nel senso che oppongono una speciale 'resistenza passiva' alla modificazione e all'abrogazione. Esse (...) non possono essere modificate (o abrogate) da leggi ordinarie che *non* siano approvate secondo qualche particolare procedimento di formazione, più complesso rispetto a quello di ogni altra legge 'comune'»<sup>17</sup>.

La nostra Costituzione, quindi, nel prevedere un procedimento ordinario, uno abbreviato e quello deferito in commissione, non ha voluto creare tre tipi di leggi diverse. E non è certo sostenibile che una legge approvata con il procedimento in sede deliberante o con un procedimento d'emergenza sia una tipologia di legge diversa da quella adottata con il procedimento in sede referente<sup>18</sup>. Pur potendo essere adottata con diversi proce-

---

<sup>16</sup> In altre parole, l'ipotesi avanzata nel testo si articolerebbe nei seguenti passaggi: a) la diversità procedimentale della legge di conversione si ricaverebbe dai regolamenti parlamentari; b) ciò, di per sé, non sarebbe sufficiente al fine di sostenere che la legge di conversione sia un tipo a se stante, diverso dal tipo ordinario di legge; c) però i regolamenti parlamentari, con riguardo a questo punto specifico, non farebbero altro che 'esplicitare', e quindi 'attuare', qualcosa che sarebbe già contenuto in nuce nella Costituzione, all'art. 77; d) e dunque ci troveremmo dinanzi a norme di regolamenti parlamentari attuative del dettato costituzionale: norme su cui sarebbe quindi possibile fondare la possibilità di sostenere che il procedimento formativo della legge di conversione sia distinto dal procedimento legislativo ordinario.

<sup>17</sup> R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, 1993, p. 131. Anche G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, p. 819, 820, non distingue tra leggi atipiche e leggi rinforzate. Ma prima ancora la tesi era in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 195, per il quale «la distinzione tra fonti atipiche e fonti rinforzate è semplicemente convenzionale, per non dire nominalistica».

<sup>18</sup> Sul punto si veda A.A. CERVATI, *Art. 72 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 157, 158, spec. nt. 2 e 3.

# Osservatorio sulle fonti

dimenti, la fonte-atto è sempre riconducibile al medesimo “tipo”.

Del resto, tra queste leggi adottate con procedimenti diversi non vi è una dissociazione d’efficacia, nel senso che a diversa forma non corrisponde una differente capacità innovativa. Dunque, la nostra Costituzione ha previsto non già uno, ma (almeno) tre procedimenti legislativi che rispondono ad esigenze diverse. Ma questi procedimenti non trasformano il tipo fonte, ma semplicemente ne *disarticolano* il tipo in tanti *sub-tipi*<sup>19</sup>. Non esiste, quindi, una fonte chiamata «legge» e caratterizzata da un procedimento di formazione e una certa forza, ma più tipi di legge, ciascuno con il proprio procedimento d’approvazione e tutti aventi la medesima forza (attiva e passiva). Tutte queste leggi fanno parte della stessa famiglia e possono abrogarsi tra loro. Non abbiamo più *un tipo legge*, ma tanti *tipi di legge* che hanno la *medesima forza legislativa tipica*, ma con un *procedimento (in parte) diverso*.

Non rientra invece in questa categoria quella fonte che, pur essendo adottata dal Parlamento con un procedimento simile a uno di quelli utilizzati per le leggi ordinarie e pur avendo il *nomen iuris* di «legge», presenta una *forza differenziata*. E neppure vi rientra quella tipologia di legge che è dotata di *forza e forma legislativa diversa*. In questi ultimi due casi avremmo a che fare con leggi atipiche o rinforzate, proprio perché inabrogabili dalle legge-tipiche<sup>20</sup>.

Ora, la legge di conversione è una legge-tipo o è una legge atipica? È chiaro che le leggi di conversione non possono rientrare nella categoria delle leggi atipiche(-rinforzate): e ciò perché il procedimento d’adozione della legge di conversione non è più complesso di quello ordinario, ma – volendo essere precisi – è esattamente il contrario, cioè è quello ordinario ad esser più aggravato. Sicché una legge ordinaria potrebbe sempre abrogare una legge di conversione. Sennonché varrebbe anche il reciproco. Se, infatti, una legge di conversione non potesse abrogare una legge ordinaria, ciò sarebbe in palese contraddizione col fatto che il decreto legge è atto provvisorio con forza di legge e col fatto che la legge di conversione deve poter avere la medesima “forza”: se

---

<sup>19</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 193.

<sup>20</sup> Per G. ZAGREBELSKY, *Il diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, I, Utet, Torino, 1988, p. 62 ss., spec. 63 e 64, «la costituzione (...) ha operato (...) se non il dissolvimento integrale della nozione unitaria di forma e forza di legge, almeno una relativizzazione di essa. La relativizzazione del principio di tipicità della forma e della forza di legge è avvenuta in questi modi: A) attraverso la previsione di fonti equivalenti alla legge, dal punto di vista della forza, ma non riconducibili alla forma della legge (...); B) attraverso la previsione di leggi ‘a forma specializzata’ per la regolamentazione di particolari materie; C) attraverso la previsione di leggi maggiormente resistenti all’abrogazione di quanto non siano le leggi in generale (c.d. ‘leggi rinforzate’ sul lato passivo; D) attraverso la previsione di leggi maggiormente efficienti nella abrogazione di leggi precedenti (c.d. leggi ‘rinforzate sul lato attivo’)». A mio modesto avviso, però, la ricostruzione di Zagrebelsky è condivisibile alla condizione di escludere il punto A (come in parte sembra ammettere lo stesso Zagrebelsky nell’ultimo capoverso, p. 64): un conto, infatti, è il dissolvimento della nozione unitaria di legge causata dalla disarticolazione del tipo legge in tanti sub-tipi, tutti abrogabili tra loro, ma adottati dal medesimo organo cioè il Parlamento e denominati legge; altro fenomeno, invece, è l’erosione del concetto di primazia della legge, causata dall’avvento della costituzione repubblicana e dalla diversificazione delle fonti aventi forza di legge.

# Osservatorio sulle fonti

così non fosse, infatti, la legge di conversione non potrebbe mai stabilizzare gli effetti del decreto-legge.

Possiamo, dunque, affermare che la legge di conversione non è, da un punto di vista procedimentale, una legge atipica.

## 7. (Segue): ...e per contenuto. Il criterio della competenza

Altra ipotesi è che la legge di conversione sia una legge rinforzata “per contenuto”. Ma anche in tal caso non ci troveremmo dinanzi a un’ipotesi di legge atipica.

Le leggi rinforzate per contenuto, infatti, non sono una categoria “autonoma”. Non esistono come genere o tipologia di leggi a se stante. Fanno parte della famiglia delle leggi, costituendone un sub-tipo.

Prendiamo ad esempio le ipotesi di legge rinforzata per contenuto previste dall’art. 14, ultimo comma, e 16 della Costituzione: queste disposizioni prevedono, rispettivamente, che «*gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e d’incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali*» e che «*ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e sicurezza*». Entrambe consentirebbero al legislatore di disciplinare le libertà in questione (e dunque di limitarne la portata), ma ciò soltanto in relazione ai *motivi* prescritti dal dettato costituzionale. In questi casi, il rinforzo per contenuto non si pone l’obiettivo di rendere inabrogabile la legge da parte di altre, bensì quello di *limitarne il contenuto*: cioè, tutela il diritto di libertà garantito dalla Costituzione, limitando l’ingerenza del legislatore ai soli motivi espressamente previsti dalla Costituzione.

Ciò prova che la legge rinforzata per contenuto non è un tipo di legge diversa da quella ordinaria. È, infatti, una legge come tutte le altre, che però dovrà osservare specifici limiti costituzionali di contenuto quando (e nella misura in cui) intende disciplinare le libertà di cui agli artt. 14 e 16 Cost.<sup>21</sup> Vale a dire, dal punto di vista procedimentale non sono leggi differenti dalle altre e possono disciplinare anche altri oggetti diversi da quelli previsti dagli artt. 14 e 16 Cost.

Ebbene, lo stesso – a ben vedere – dovrebbe valere per la legge di conversione, qualora si ritenesse che questa tipologia di fonte sia riconducibile nel novero delle leggi rinforzate per contenuto. Il suo scopo tipico sarebbe, sì, quello di convertire il decreto legge, col quale perciò dovrebbe avere un *qualche legame* contenutistico. Ma da questo non può certo desumersi il divieto di prevedere norme che non hanno nulla a che fare con quelle del decreto legge: norme, cioè, *disomogenee*.

---

<sup>21</sup> Insomma, le riserve di legge sono rinforzate «nei casi in cui la disposizione costituzionale prede-termina, in parte, i contenuti o fini della legge», G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 75.

# Osservatorio sulle fonti

## 8. Requisito dell'omogeneità della legge di conversione: una strada d'abbandonare

Non ci sono strade percorribili soltanto a metà. Una ricostruzione dogmatica deve essere coerente fino in fondo. Il problema, in particolare, è che è difficile ritagliare uno spazio per il requisito dell'*omogeneità* nella ricostruzione dogmatica della legge di conversione.

Infatti, i percorsi praticabili sono due (almeno in apparenza).

Il primo itinerario è quello di provare a ricostruire la legge di conversione come legge rinforzata per procedimento, dando peso e rilievo ai regolamenti parlamentari, che sarebbero così trasformati in vere e proprie norme interposte nella parte in cui disciplinano il procedimento di adozione delle leggi di conversione<sup>22</sup>. Questo ovviamente equivarrebbe a un mutamento giurisprudenziale di evidente importanza: da sempre la Corte<sup>23</sup> esclude l'*interpositio* dei regolamenti<sup>24</sup>. Inoltre, a seguire questa via, non sarebbe più possibile asserire la completa fungibilità tra il procedimento ordinario/abbreviato e quello di conversione e i due procedimenti andrebbero di conseguenza distinti: l'uno, quello di conversione, sarebbe utilizzabile soltanto per la conversione del decreto-legge, mentre l'altro (comprendente più procedimenti legislativi) dovrebbe seguirsi per i restanti disegni di legge. Il punto di approdo sarebbe l'incostituzionalità della legge che pretendesse di modificare, integrare o sostituire le disposizioni da convertire: una conclusione necessaria, una volta acclarato che per la conversione del decreto legge esiste un procedimento *ad hoc*, utilizzabile soltanto per questo. Pertanto il disegno di legge di

---

<sup>22</sup> Uno spunto in tal senso sembra intravedersi nella sent. 22 del 2012. Infatti, il punto 4.2. del Considerato in diritto, afferma che «la Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole da specificarsi nei regolamenti parlamentari» (corsivo mio), ma poi aggiunge che «il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati». Da queste osservazioni dei giudici costituzionali derivano due problemi: il primo è quello di capire quale sia il rilievo, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, della specificazione regolamentare dei procedimenti legislativi costituzionalmente prescritti; il secondo, strettamente collegato al precedente, è quello di stabilire se una delega possa conferirsi con legge di conversione, considerato il carattere peculiare che i regolamenti parlamentari assegnano al procedimento legislativo di conversione del decreto legge. Ed è evidente che se si attribuisce un qualche rilievo ai regolamenti parlamentari, allora se ne dovrà concludere che non si può conferire una delega mediante legge di conversione. Sul punto vedi anche G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, cit., p. 1 e 9. Secondo l'A., «se la legge di conversione, secondo la lineare affermazione dalla sentenza 22/12, è espressione di un potere attribuito al Parlamento nel quale le speciali modalità procedurali sono previste in Costituzione al (solo e unico) scopo di convertire o meno il decreto legge, non può che radicalmente escludersi la possibilità che la legge di conversione possa ritenersi (...) idonea ad essere sdoppiata in una funzione di conversione, e, nell'altra, eventuale, ma autonoma, di contenitore di una delega» (p. 9).

<sup>23</sup> Sul punto si veda la sent. 9 del 1959.

<sup>24</sup> Questo non è certo sfuggito alla dottrina. Si veda, ad esempio, V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 4 ss.

# Osservatorio sulle fonti

conversione (il cui contenuto non potrebbe essere altro che il decreto legge) dovrebbe essere inemendabile. E dunque ci troveremmo di fronte a un nuovo tipo di legge, che non sarebbe una legge atipica (perché abrogata e potrebbe essere abrogata dalla legge ordinaria), ma che seguirebbe comunque un procedimento diverso per la sua adozione, col risultato che sarebbe diversificata dalla famiglia delle leggi.

È possibile immaginare un secondo itinerario, che conduce a una soluzione meno radicale della precedente. Anche questa seconda via prende le mosse dai regolamenti parlamentari, in particolare dagli artt. 96 *bis*, ottavo comma, del Regolamento della Camera e 97, primo comma, del Regolamento del Senato, i quali limitano la possibilità di emendare i decreti, consentendo che ciò avvenga solo per mezzo di disposizioni attinenti alla materia od oggetto del decreto. Cosicché, la legge di conversione, pur avendo un procedimento *ad hoc*, che la rende speciale e atipica rispetto alle altre leggi, potrebbe ciò nondimeno comportarsi in parte *come le altre leggi*, a condizione però di osservare il requisito dell'*omogeneità* (cioè potrebbe introdurre disposizioni aggiuntive, purché attinenti alla materia od oggetto del decreto)<sup>25</sup>. Sennonché anche per questa via si andrebbe incontro alla medesima difficoltà segnalata con riguardo all'itinerario precedente. È dubbio infatti che le previsioni regolamentari citate sopra possano veramente vincolare il legislatore di conversione, poiché si tratterebbe palesemente di limiti che non attengono le attività parlamentari e che invece incidono sul contenuto sostanziale della disciplina legislativa: il che equivarrebbe ad abbracciare in modo più esteso e impegnativo la tesi secondo cui il regolamento parlamentare sarebbe norma interposta nel giudizio di costituzionalità della legge. Né può dirsi che queste previsioni regolamentari non facciano altro che specificare, attuare un precetto che può trarsi già dall'art. 77 Cost.

Ma in tal caso rimane il problema di capire sulla base di cosa sarebbe possibile affermare che la legge di conversione incontri limiti più penetranti rispetto a quelli previsti per tutte le altre leggi: non è, infatti, una legge atipica per procedimento; e neppure sarebbe una legge rinforzata per contenuto in virtù dei soli regolamenti parlamentari (dai quali si ricaverebbe il requisito dell'omogeneità).

Ma allora su cosa si fonderebbe il requisito dell'omogeneità e di cosa consisterebbe precisamente?

---

<sup>25</sup> Questa sembra essere la strada percorsa nella sent. 237 del 2013. È evidente che, al fine di argomentare la piena legittimità del conferimento di delega con legge di conversione, non si poteva certo richiamare nella sua interezza la sent. 22 del 2012 e, anzi, si doveva abbandonare l'idea (richiamata al punto 4.2. del Considerato in diritto della sent. 22/2012) che la legge di conversione dal punto di vista procedimentale soggiaccia a limiti e regole diverse da quelle previste dalla Costituzione per tutte le altre leggi. E, difatti, nel punto 9.5. (del Considerato in diritto) la Corte afferma che «premesso, infatti, che il riconoscimento (...) dell'ammissibilità del conferimento di una delega con legge di conversione presuppone che non vi sia incompatibilità di principio tra le due rispettive procedure, occorre verificare se nella specie siano stati rispettati i vincoli posti per la legge di delega dal quarto comma dell'art. 72 Cost. Ebbene, tali vincoli, consistenti nella necessità di esame in sede referente e nella cosiddetta 'riserva di Assemblea', risultano puntualmente rispettati». Per la Corte, il conferimento della delega è illegittimo soltanto da un punto di vista sostanziale, e cioè se non è «coerente con la necessaria omogeneità della normativa d'urgenza» (punto 9.3. del Considerato in Diritto).

# Osservatorio sulle fonti

## 9. La proposta di una “terza via”: l’omogeneità minima

La giurisprudenza costituzionale ci pone di fronte a due possibilità interpretative in ordine alle modalità di svolgimento del giudizio di omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto legge da cui origina.

La prima intende il giudizio di omogeneità come se debba riferirsi a ciascuna delle disposizioni aggiuntive contenute nella legge di conversione: in tal caso si postula che tutto ciò che è nuovo rispetto al contenuto normativo del decreto debba essere comunque omogeneo rispetto a questo contenuto originario. Si tratta, evidentemente, di una condizione di validità particolarmente impegnativa, che circoscrive sensibilmente il margine di azione del legislatore in sede di conversione.

La seconda possibilità interpretativa consiste nell’intendere questo giudizio di omogeneità come se si riferisse non alle singole disposizioni, ma all’atto nel suo complesso: in questo caso il vincolo nei confronti del legislatore sarà meno penetrante, perché non sarà necessario che ogni singola disposizione nuova sia omogenea rispetto al contenuto normativo del decreto. L’importante è che il complesso delle disposizioni contenute nella legge di conversione sia non eterogeneo rispetto al decreto legge.

Nella giurisprudenza costituzionale ci sono indizi che accreditano la presenza di entrambi gli orientamenti. Infatti, in un passaggio della sentenza n. 237 si parla di «limite (...) dell’omogeneità complessiva dell’atto normativo rispetto all’oggetto o allo scopo»<sup>26</sup>. Tuttavia nella medesima pronuncia sembra che questo giudizio di omogeneità sia stato esercitato non sull’atto complessivo, ma sulla singola disposizione censurata, ossia sulla norma che conferisce una delega legislativa.

Ad avviso della scrivente l’orientamento della Corte non è, in entrambi i casi, sostenibile, sicché occorre ricercare una “terza via”. I due orientamenti considerati non onorano in modo adeguato il fatto che la legge di conversione – come la stessa Corte riconosce – non può non essere una «legge come qualsiasi altra» (per le ragioni di ordine procedimentali già prese in esame). E quindi tale legge deve possedere la medesima capacità innovativa e normogenetica che è riconosciuta a ogni altra legge. Non sarebbe giustificato accreditare una compressione, riduzione di questa capacità.

Indubbiamente la prima, più impegnativa, interpretazione soffre di un limite ulteriore: la mancanza nel testo costituzionale di una norma che consenta di fondare il vincolo dell’omogeneità con riguardo a ogni singola disposizione della legge di conversione (né questo vincolo potrebbe trarsi dai regolamenti parlamentari o dal messaggio inviato dal Presidente della Repubblica alle Camere il 29 marzo 2002 o ancora dalle lettere presi-

---

<sup>26</sup> 9.1. del Considerato in diritto. Già nella sent. 22 del 2012 (punto 4.2. del Considerato in diritto) la Corte dichiara che «non si può (...) escludere che le Camere possano, nell’esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al decreto-legge», ma questi emendamenti non possono alterare «l’omogeneità di fondo della disciplina urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica» (corsivi miei).

# Osservatorio sulle fonti

denziali indirizzate ai Presidenti della Camere e al Presidente del Consiglio del 22 febbraio 2011).

Quanto invece alla seconda interpretazione, è vero che il concetto stesso di «legge di conversione» in qualche modo esige che tra quest'atto e l'atto da cui origina (il decreto legge) ci sia un rapporto, un'affinità, un legame contenutistico: diversamente, non avrebbe senso definirla come «di conversione»<sup>27</sup>. Sennonché deve pure rimanere fermo – come si è detto – che, trattandosi di una «legge come qualsiasi altra», la legge di conversione deve poter introdurre qualsiasi norma ritenesse opportuno, a prescindere che sia legata a (ovvero del tutto nuova rispetto a) quanto si trae dal decreto d'origine. Per questa ragione la nozione di «omogeneità complessiva» non è condivisibile, considerato che pone evidentemente un limite a quanto il legislatore può liberamente statuire in sede di conversione: implica infatti che la quantità e qualità delle disposizioni “nuove” non possa superare una certa soglia, precisamente quella soglia oltre la quale la legge di conversione diverrebbe disomogenea.

Ciò detto, si deve tentare una reinterpretazione del canone di omogeneità, che superi le difficoltà associate alle due precedenti interpretazioni. Una via percorribile potrebbe essere quella di intenderla come “omogeneità minima”.

Preliminarmente va detto che, al fine inquadrate la legge di conversione, può essere di una qualche utilità un confronto con la categoria delle leggi rinforzate per contenuto, a condizione però di tenere fermo che queste leggi possono pur sempre introdurre disposizioni dal contenuto estraneo rispetto all'oggetto per il quale opera il rinforzo. Ebbene, nel caso della legge di conversione il “rinforzo”, cioè il vincolo contenutistico, sarebbe la necessità che essa comunque operi una «conversione». Questo richiama in gioco il requisito dell'omogeneità, ma ne stempera e riduce la pervasività: vale a dire, la legge di conversione, pur essendo libera di stabilire qualsiasi disposizione ritenesse opportuno e pur non essendo vincolata al divieto di introdurre norme disomogenee, deve tuttavia avere un qualche legame contenutistico col decreto d'origine ed esibire perciò un minimo d'omogeneità con quest'ultimo. Non ci troveremmo perciò di fronte al *divieto d'introdurre norme eterogenee*, ma al dovere di prevedere un *minimo di norme omogenee*, dimodoché sia soddisfatta l'esigenza che la legge sia strumentale alla «conversione» del decreto<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 167. Sul punto vedi anche V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, p. 242, per il quale «la legge di conversione potrebbe stare a sé, ed essere distinta da altre leggi, proprio e solamente per il fatto di presupporre un decreto da convertire».

<sup>28</sup> Va detto inoltre che soltanto ricostruendo in questo modo il requisito dell'omogeneità si può superare l'obiezione mossa da A. RUGGERI, *La impossibile “omogeneità” di decreto-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 6, secondo cui «il nodo dell'omogeneità fa tutt'uno con quello della non emendabilità del decreto» e «nel momento stesso in cui l'atto di ‘conversione’ è costretto ad ospitare norme (...) nuove (...) cessa perciò di essere tale, appunto di (mera) ‘conversione’», trasformandosi in un «mostrum bicefalo».

# Osservatorio sulle fonti

E dunque, una volta soddisfatta questa condizione – la previsione di un minimo di norme omogenee – la legge potrà contenere qualsiasi disposizione aggiuntiva e sostanzialmente nuova<sup>29</sup>. È vero che la legge di conversione soggiace a un limite (minimo) di contenuto derivante dalla necessità che, in ossequio al suo *nomen iuris*, sia effettivamente «di conversione», ma è vero altresì che a tale legge non si potrà comunque sottrarre la libertà di essere anche altro<sup>30</sup>.

Tuttavia c'è un caso in cui la legge di conversione presenta solo natura funzionale e in cui non può comportarsi come qualsiasi altra: questo si verifica quando, per effetto del decreto di scioglimento anticipato, decadono tutti i disegni di legge tranne quello di conversione: infatti, in base all'art. 77, secondo comma, le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate per la conversione del decreto legge. Ma se il disegno di legge di conversione è il solo che possa essere presentato a Camere sciolte e se è il solo che queste possano approvare, allora in questo caso la sua approvazione non potrà considerarsi in alcun modo espressione di normale esercizio della funzione legislativa, bensì esercizio di una funzione legislativa peculiare, perché interamente funzionalizzata al

---

<sup>29</sup> E questo perché – prendendo in prestito le parole di G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), p. 2 – «davanti al Governo che adotta un decreto-legge non può stare un 'Parlamento convertitore', bensì il Parlamento nella pienezza e nell'esclusività della sua potenza legislativa».

<sup>30</sup> Nelle more della pubblicazione di questo saggio è intervenuta una nuova pronuncia che interessa il problema qui trattato: la sentenza n. 32 del 2014. In particolare, al punto 4.1. del Considerato in diritto, si afferma che «ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» (corsivi miei). Si aggiunge, perciò, qualcosa alle indicazioni che potevano trarsi dalla giurisprudenza precedente: si precisa, infatti, che l'omogeneità deve intendersi o come «stretto collegamento» tra le disposizioni ulteriori (rispetto a quelle già contenute nel decreto) e «uno dei contenuti» presenti nel decreto ovvero come stretto collegamento alla «ratio dominante» del decreto. Si tratta, allora, di capire se – al di là del dato puramente lessicale – ci troviamo dinanzi a sviluppi concettuali inediti pure nella sostanza. Ebbene, ad avviso della scrivente, questa pronuncia da un lato ribadisce la duplice nozione di «omogeneità» che si è illustrata nel testo – come omogeneità da riferirsi a ciascuna disposizione e come omogeneità «complessiva» – ma dall'altro sembra precisare come questa duplicità non dia luogo a un rapporto di reciproca esclusività, bensì a due possibilità entrambe legittime, cosicché una disposizione ulteriore deve essere strettamente collegata a uno dei contenuti del decreto oppure alla sua ratio complessiva e dominante. E dunque – ricapitolando – la legge di conversione conterrà: a) le disposizioni che già erano contenute nel decreto; b) eventuali disposizioni ulteriori, purché collegate strettamente a uno dei «contenuti del decreto» o alla sua «ratio dominante». Sennonché anche nei confronti di questa declinazione del canone di omogeneità possono addursi i medesimi argomenti già illustrati nel testo e che si sostanziano nella necessità di riconoscere alla legge di conversione la possibilità di essere anche una legge come qualsiasi altra, con le medesime potenzialità normogenetiche. Pertanto, anche alla luce di quest'ultima pronuncia, si ribadisce la proposta, avanzata nel testo, di intendere l'omogeneità come «omogeneità minima»: e quindi né come stretto collegamento di «contenuto» tra il decreto e ogni disposizione ulteriore della legge di conversione, né come stretto collegamento di «ratio» tra il decreto e ogni disposizione ulteriore della legge di conversione.

# Osservatorio sulle fonti

solo obiettivo della conversione<sup>31</sup>. In quest'ipotesi saranno ovviamente bandite (e perciò incostituzionali) le disposizioni ulteriori ed estranee rispetto a quelle del decreto, ossia tutte quelle disposizioni che costituendo normale esercizio di funzione legislativa rendono la legge di conversione una legge come le altre<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Sul principio della decadenza per fine legislatura vedi S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 184, 185 e A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 164 ss.

<sup>32</sup> Può obiettarsi che l'art. 77, secondo comma, proverebbe che sempre deve escludersi che la legge di conversione possa legittimamente comportarsi come una legge qualsiasi e ospitare contenuti normativi ulteriori, ma invero sarebbe arbitrario volgere un'eccezione in regola generale: sarebbe un "costruttivismo interpretativo" desumere da questa disciplina delle conclusioni generali circa la natura della legge di conversione. Il massimo che possa evincersi è l'impossibilità per la legge di conversione di poter validamente ospitare ciò che costituirebbe potenziale contenuto di un qualsiasi altro disegno di legge soggetto a decadenza.