

*Daniele Chinni*

LA DECRETAZIONE D'URGENZA  
TRA ABUSI E CONTROLLI  
QUALCHE CONSIDERAZIONE QUINDICI ANNI DOPO  
LA SENT. N. 360 DEL 1996 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. La reazione alla reiterazione: l'avvicinamento alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale – 2. La fine della reiterazione e gli effetti collaterali della decisione della Corte. – 3. I presupposti del decreto-legge tra Costituzione, prassi ed “evidente mancanza”. – 4. Il procedimento di conversione dei decreti-legge. Per un nuovo controllo sulla decretazione d'urgenza.

1. *La reazione alla reiterazione: l'avvicinamento alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*

C'è un *prima* e c'è un *dopo* nella storia costituzionale della decretazione d'urgenza. Una cesura temporale determinata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996<sup>1</sup> che, come è noto, dichiarò l'incostituzionalità della prassi della reiterazione dei decreti-legge.

Negli anni immediatamente precedenti quella pronuncia, la «ipertrofia reiteratoria»<sup>2</sup> del decreto-legge era giunta ai massimi livelli<sup>3</sup>, tanto che era una *rarietà* costituzionale non solo la conversione in legge entro i sessanta giorni previsti dall'art. 77 Cost., ma addirittura la chiusura della catena normativa posta in essere attraverso i decreti reiterati. A nulla era

<sup>1</sup> Corte cost. 17 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. cost.* 1996, 3147 ss., con osservazioni di F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti legge di fronte alla Corte costituzionale* e S.M. CICONETTI, *La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti legge: tanto tuonò che piovve*.

<sup>2</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano 2003, 257.

<sup>3</sup> Nel corso del 1993 si contavano 259 decreti-legge; nel 1994, 327; nel 1995, 296 (fonte: A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, vol. I, Padova 1997, 275 s.).

valso l'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 302 del 1988 della Corte costituzionale<sup>4</sup>, così come scarsi risultati avevano ottenuto tanto la riforma dei regolamenti parlamentari<sup>5</sup>, quanto l'approvazione della legge n. 400 del 1988, il cui art. 15, nel (tentativo di) porre limiti al decreto-legge<sup>6</sup>, stabilisce che con esso il Governo non possa né rinnovare disposizioni di decreti dei quali sia stata negata, con il voto di una delle due Camere, la conversione, né regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Anzi, proprio quest'ultima prescrizione paradossalmente aggravò gli effetti di quella «pratica scandalosa e incostituzionale»<sup>7</sup> che era la reiterazione. Se è indubbio, difatti, che la disposizione *de qua* intendeva vietare una prassi costituzionalmente illegittima – quella di inserire nel decreto di reitera la sanatoria degli effetti dei precedenti decreti non convertiti<sup>8</sup> – la “soluzione” da allora in avanti abitualmente seguita, ossia quella di prevedere analoga sanatoria soltanto nel disegno di legge di

<sup>4</sup> Secondo cui «in via di principio, la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativi agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili [...] o allorché gli effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti».

<sup>5</sup> Il riferimento è all'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati dell'articolo 96-*bis*, che affidava alla Commissione Affari Costituzionali un controllo preliminare sulla sussistenza dei presupposti dei decreti-legge. Analogo controllo veniva introdotto nel marzo 1982 nel Regolamento del Senato della Repubblica. Per un commento v. V. LIPPOLIS, *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.* 1982, 227 ss.; G. BERTOLINI, *Conversione dei decreti-legge e controllo parlamentare al Senato*, in *Quad. cost.* 1982, 449 ss.

<sup>6</sup> In dottrina, come si sa, è però maggioritario l'orientamento secondo cui quei limiti intanto possono vincolare il Governo in quanto siano ricognitivi di principi costituzionali: in tal senso, tra gli altri, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2006, 246 s.; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.* 1988, 1489; R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, ibidem, 958; S.M. CICCONE, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, ivi 1989, 1485. Nel senso della vincolatività v. invece F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano 1996, 453 ss.; P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *costituzionalismo.it*.

<sup>7</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso*, cit., 245.

<sup>8</sup> Tanto era evidente l'incostituzionalità di detta prassi che in molte occasioni le Camere avevano provveduto a sopprimere la relativa clausola prevista dai decreti-legge per poi inserirla nel disegno di legge di conversione: v. sul punto V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti-legge*, in *Diritto e Società* 1981, 249 ss.

conversione<sup>9</sup>, veniva a determinare «un *bucò* nell'efficacia delle disposizioni, tanto più ampio e pernicioso quanto più [era] insistita la reiterazione»<sup>10</sup>. Veniva così a determinarsi «una totale anche se transitoria situazione di incertezza del diritto per tutti i soggetti, privati e pubblici, che [avrebbero dovuto] osservare o fare osservare le norme del decreto-legge di volta in volta vigente»<sup>11</sup>, tanto più insostenibile quanto più a lungo rimaneva aperta la «catena normativa» posta in essere dai decreti reiterati.

In questo quadro di profondo distacco tra la configurazione costituzionale della decretazione d'urgenza e lo sviluppo della prassi, i giudici comuni mettono in atto una vera e propria «ribellione organizzata»<sup>12</sup>, adottando numerosissime ordinanze di rimessione aventi a oggetto decreti reiterati, la cui efficacia rispetto ai processi *a quibus* è, così, di fatto sospesa<sup>13</sup>. Questa «reazione ambientale»<sup>14</sup> investe, dunque, la Corte costituzionale e fa sì che «il problema della reiterazione, da questione di costituzionalità, per dir così, *sogettiva*, cioè nell'interesse *concreto* degli attori costituzionali coinvolti (Parlamento e Governo), torn[i] ad essere una questione di costituzionalità *oggettiva*, nell'interesse astratto o, meglio, *pubblico* dell'ordinamento»<sup>15</sup>.

Per il giudice delle leggi, tuttavia, sindacare il «meccanismo perverso»<sup>16</sup> della reiterazione era questione tutt'altro che semplice. I tempi del processo costituzionale, infatti, rendono estremamente difficile l'adozione di una decisione su un decreto-legge<sup>17</sup> prima che esso decada o sia convertito<sup>18</sup>, di modo che, pur a fronte di lunghe catene nor-

<sup>9</sup> Ma sulla incostituzionalità pure di questa soluzione già F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e società* 1974, 539 e poi, con argomenti diversi, S.M. CICCONE, *Nuovi elementi*, cit., 1492 ss.

<sup>10</sup> A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 488.

<sup>11</sup> S.M. CICCONE, *Nuovi elementi*, cit., 1492.

<sup>12</sup> A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione del decreto-legge?*, in *Diritto e società* 1995, 539.

<sup>13</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 11.

<sup>14</sup> G. Z(AGREBELSKY), *Editoriale*, in *Quad. cost.* 1996, 4.

<sup>15</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 12.

<sup>16</sup> S.M. CICCONE, *La reiterazione dei decreti-legge*, in *Politica del diritto* 1995, 384.

<sup>17</sup> Si è difatti parlato, in proposito, di sindacabilità *teorica* e sindacabilità *pratica* del decreto-legge: cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 249.

<sup>18</sup> Anche se non impossibile, come dimostra Corte cost., 19 giugno 1974, n. 184. Su questi aspetti cfr. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano

mative di decreti non convertiti ma rinnovati, «sindacare il d.l. era [...] come colpire un bersaglio in movimento o dover scorgere la sagoma di un fantasma che appariva solo per un istante per poi scomparire dalla vista»<sup>19</sup>. Il giudizio costituzionale, difatti, non poteva vertere che sul decreto-legge di volta in volta censurato e, pertanto, la decisione di inammissibilità per il venir meno dell'oggetto diveniva inevitabile con la decadenza di quello: volendo riprendere la bella immagine da altri utilizzata, dinanzi alla Corte non si riusciva a proiettare il film della reiterazione, ma venivano portati soltanto i singoli fotogrammi della pellicola cinematografica<sup>20</sup>.

È in questo contesto che il giudice costituzionale nella sentenza n. 84 del 1996<sup>21</sup>, mercè la distinzione tra disposizione e norma e sulla scia di taluni suggerimenti della dottrina<sup>22</sup>, viene ad ammettere la possibilità di “trasferire” la questione proposta nei confronti di una disposizione decaduta sulla disposizione di reitera, in vigore al momento della decisione, che esprime una norma identica a quella impugnata<sup>23</sup>. Si tratta del primo, importante segnale che la Corte lancia agli organi politici circa l'intenzione di colpire la reiterazione<sup>24</sup> e non passa inosservato: è del

2000, 1 ss.; N. VIZIOLI, *I decreti-legge*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli 2006, 400 ss.

<sup>19</sup> A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli 2006, 59.

<sup>20</sup> L'immagine, ad altri fini utilizzata, è di S.M. CICONETTI, *Nuovi elementi*, cit., 1495.

<sup>21</sup> Corte cost., 21 marzo 1996, n. 84, in *Giur. cost.* 1996, 764 ss., con osservazione di A. SPADARO, *La «norma» o piuttosto la «situazione normativa» quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto «dottrinale» che dice e non dice*.

<sup>22</sup> R. TARCHI, *Incompetenza*, cit., 967; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova 1989, 212; A. PIZZORUSSO, *Ripensando i controlli sui decreti legge alla luce dell'esperienza recente*, in *Politica del diritto* 1995, 379; M. LUCIANI, *Per un efficace controllo di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *I decreti-legge non convertiti. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*, Milano 1996, 105 ss.

<sup>23</sup> Ma v. P. CARNEVALE, *La Corte riapre un occhio (ma non tutti e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?*, in *Giur. It.* 1996, 11 s. dell'estratto, che avanzava qualche dubbio sull'utilità dell'affermazione della Corte ai fini del controllo di costituzionalità dei decreti reiterati, potendo il requisito della rilevanza della questione di legittimità giocare a sfavore del trasferimento a «catena aperta».

<sup>24</sup> Invero, già nel 1995 il giudice delle leggi aveva richiamato l'attenzione sull'abuso, in senso ampio, del decreto-legge: dapprima con la sentenza n. 29, sulla quale torneremo

maggio 1996, infatti, la lettera che il Presidente della Repubblica Scalfaro indirizza al Presidente del Consiglio incaricato Prodi in cui la reiterazione è definita come «una usurpazione delle prerogative del Parlamento [...] e una lesione permanente dei principi fondamentali della ripartizione delle funzioni tra gli organi costituzionali, [tale da] minare lo stesso concetto di divisione tra i poteri»<sup>25</sup>.

Il secondo segnale, inequivoco, giunge qualche mese dopo con la ordinanza n. 197<sup>26</sup>, quando la Corte solleva di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale su un decreto-legge di reiteratione per violazione dell'art. 77 Cost.<sup>27</sup>. L'«ordigno a tempo»<sup>28</sup> della dichiarazione di incostituzionalità della reiterazione è innescato e di ciò vengono a prenderne atto anche gli organi politici: il Governo presenta due diversi disegni di legge tesi a sanare gli effetti di oltre trecento decreti-legge decaduti, «tenuto conto che sulla questione si pronuncerà tra breve anche la Corte costituzionale»<sup>29</sup>.

## 2. La fine della reiterazione e gli effetti collaterali della decisione della Corte

Non è una sorpresa, dunque, se pochi mesi dopo la Corte, dinanzi all'ennesima questione di costituzionalità avente ad oggetto un decreto-legge nel frattempo decaduto e reiterato, trasferisce<sup>30</sup> la *quaestio* sulla disposizione di reiteratione, ancora in vigore, e afferma che la riproduzione – nel

più avanti, e poi con una lettera inviata dal Presidente della Corte ai Presidenti delle due Camere (sulla quale v. A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 12).

<sup>25</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *La reiterazione dei decreti legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)*, in *Foro It.* 1996, I, 3276, che riporta ampi stralci della lettera del Capo dello Stato.

<sup>26</sup> Corte cost., 14 giugno 1996, n. 197, in *Giur. cost.* 1996, 1789 ss.

<sup>27</sup> Il giudizio di costituzionalità si chiuderà, qualche mese dopo, con una pronuncia d'inammissibilità per irrilevanza in ragione delle modifiche apportate alla disciplina normativa nelle successive reiterazioni: cfr. Corte cost., 30 ottobre 1996, n. 366, in *Giur. cost.* 1996, 3192 ss. con osservazione di A. PIZZORUSSO, *Ai margini della questione della reiterazione dei decreti-legge: osservazioni su alcuni problemi procedurali*.

<sup>28</sup> A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 501.

<sup>29</sup> Così nella relazione governativa ai due disegni di legge, che vennero poi ritirati in seguito alle critiche che l'iniziativa aveva ricevuto durante il dibattito nella I Commissione della Camera dei Deputati. Sul punto ampiamente A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 13 ss.

<sup>30</sup> Sul punto v. i rilievi di F. SORRENTINO, *La reiterazione*, cit., 3157 s.

suo complesso o in singole disposizioni<sup>31</sup> – del contenuto di un decreto-legge non convertito viola sotto più profili l'art. 77 Cost.<sup>32</sup>.

L'argomentare della Corte è sin troppo noto per ripercorrerlo interamente. Qui si vuole soltanto porre in evidenza come la secca condanna della prassi della reiterazione è mitigata da talune osservazioni della Corte, evidentemente preoccupata dai riflessi potenzialmente devastanti della decisione, numerosi essendo i decreti-legge reiterati.

Innanzitutto, non viene considerata incostituzionale la rinnovazione di un decreto non convertito quando questo abbia contenuto sostanzialmente diverso o risulti fondato su nuovi, autonomi e sopravvenuti motivi di straordinaria necessità e urgenza<sup>33</sup>. Poi, si afferma che il vizio da reiterazione è sanato dall'intervento della legge di conversione o da quella di sanatoria *ex art. 77, co. 3, Cost.*, perché «il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione attiene, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità ed urgenza». Infine, «deroga nella deroga»<sup>34</sup>, vengono fatti salvi i decreti-legge reiteranti la cui conversione, al momento della pubblicazione della sentenza, era ancora in corso (tranne uno: quello oggetto del giudizio che, pur potendo ancora essere convertito, viene dichiarato incostituzionale in quanto di reitera!<sup>35</sup>).

Insomma, la Corte concede a Governo e Parlamento una... *via a tre corsie* per aggirare il divieto di reiterazione<sup>36</sup>, di fatto attribuendo alla

<sup>31</sup> Sulla circostanza per cui quale oggetto della reiterazione possono identificarsi l'atto, ovvero le disposizioni in esso contenute ovvero ancora le norme da esse ricavabili, e sulle conseguenze che discendono a seconda della scelta che si compia, v., già prima della decisione della Corte, le lucide osservazioni di S.M. CICCONE, *Nuovi elementi*, cit., 1481 ss., 1498 ss. V. poi, in relazione a quanto affermato sul punto dalla sent. n. 360, F. SORRENTINO, *La reiterazione*, cit., 3160; S.M. CICCONE, *La sent. n. 360*, cit., 3163 s.

<sup>32</sup> Che la decisione della Corte non sia certo arrivata a sorpresa è testimoniato, inoltre, dalla circostanza per cui il Presidente della Corte costituzionale aveva anticipato i contenuti della pronuncia in una conferenza stampa e aveva poi ricevuto, il giorno successivo, il Presidente del Consiglio.

<sup>33</sup> Cfr. S.M. CICCONE, *La sent. n. 360*, cit., 3164 s.

<sup>34</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 24.

<sup>35</sup> R. ROMBOLI, *La reiterazione*, cit., 3273 s.

<sup>36</sup> L'immagine è ripresa da N. VIZIOLI, *I decreti-legge*, cit., 410. Sulla circostanza per cui la sanabilità del vizio da reitera potesse lasciare ampi spazi al seguire degli abusi v. anche V. ANGIOLINI, *La 'reiterazione' dei decreti-legge. La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento?*, in *Dir. pubbl.* 1997, 116 ss.; R. ROMBOLI, *La reiterazione*, cit., 3273 s.

propria decisione «effetti soprattutto monitori»<sup>37</sup>. Eppure, nei mesi successivi i soggetti istituzionali «hanno prontamente mostrato di voler prestare effettivo ossequio»<sup>38</sup> alla sent. n. 360, il Parlamento è riuscito a chiudere, attraverso la conversione o la sanatoria *ex art. 77, co. 3, Cost.*, le catene normative ancora aperte e, da allora in avanti, il fenomeno della reiterazione è miracolosamente<sup>39</sup> scomparso quasi del tutto<sup>40</sup>.

Tuttavia, la fine della reiterazione ha sì drasticamente ridotto la quantità dei decreti-legge ma, a dispetto delle apparenze<sup>41</sup>, non ha significato anche «la riconduzione della decretazione d'urgenza nell'area della fisiologia costituzionale»<sup>42</sup>. La decisione della Corte, infatti, ha “solamente” interrotto «il circolo vizioso rappresentato dal loop “decadenza-ri-presentazione-decadenza” dei decreti non convertiti»<sup>43</sup>, ma non ha avuto un significativo impatto sulla ipertrofia di decreti nuovi, che sono rimasti «la forma attraverso la quale il Governo – in un caso su due – avvia il procedimento legislativo»<sup>44</sup>. Anche la diminuzione del numero dei decreti che indubbiamente v'è stata negli ultimi anni<sup>45</sup> non deve trarre in inganno, dal momento che parallelamente v'è stata una drastica diminuzione della produzione legislativa parlamentare ordinaria, dominata oramai dalle leggi di conversione e di ratifica<sup>46</sup>, di modo che si è verificata, in ve-

<sup>37</sup> A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 507. Sulla valenza *pro futuro* della decisione *de qua v.*, in particolare, M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova 2000, 297 ss.

<sup>38</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 245.

<sup>39</sup> F. MODUGNO, *A mo' di introduzione: considerazioni sulla «crisi» della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, vol. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano 2000, 46.

<sup>40</sup> Per taluni rari casi di illegittima reiterazione anche dopo la sent. n. 360 del 1996 v. A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 333 s.; N. MACCABIANI, *Le reiterazioni dei decreti-legge successive alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rass. Parl.* 2001, 423 ss.

<sup>41</sup> F. MODUGNO, *A mo' di introduzione*, cit., 62.

<sup>42</sup> A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. Caretti, Torino 2007, 123.

<sup>43</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 309.

<sup>44</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 312.

<sup>45</sup> Si è passati, infatti, da un numero di decreti-legge *nuovi* pari a circa 4 al mese – un dato tanto costante negli anni da essere qualificato come «tasso strutturale» (A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 308) – ai poco più di due di questa Legislatura (il dato è tratto da A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino 2011, 5).

<sup>46</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in Os-

rità, «una crescita notevolissima in termini relativi»<sup>47</sup> della decretazione d'urgenza.

Il decreto-legge, dunque, continua ad essere una fonte di cui, quale che sia la loro estrazione e composizione politica, i Governi continuano ad abusare<sup>48</sup>, potendosi qualificare ancora oggi, e forse anche più che in passato<sup>49</sup>, come «disegno di legge governativo, rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività»<sup>50</sup> e che, inoltre, garantisce certezza dei tempi dell'esame parlamentare<sup>51</sup>. In una sorta di «emergenza infinita»<sup>52</sup>, è utilizzato *ordinariamente*, assai spesso nella forma dei c.d decreti *omnibus*, addirittura diventando fonte *tipica* di alcuni settori materiali o svolgendo reiteratamente la medesima funzione<sup>53</sup>. Anche la prassi più recente, insomma, conferma come oramai convivano due distinti *tipi* di decreto-legge: «da un lato, vi sono i *decreti-legge*, frequentissimi, che operano quali *strumenti dell'«indirizzo politico»* e quindi *mezzi di legislazione divenuta oramai ordinaria*, in quanto parallela a quella parlamentare, e, dall'altro, i *decreti-legge*, assai più rari, *adottati in casi veramente straordinari*, in ossequio al disposto dell'art. 77 Cost.»<sup>54</sup>.

*servatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare*, a cura di P. Caretti, Torino 2010, 74 s., e la tabella sulla produzione legislativa complessiva, curata e costantemente aggiornata da A. Simoncini e E. Longo in *osservatoriosullefonti.it*.

<sup>47</sup> A. SIMONCINI, *Dieci anni*, cit., 136.

<sup>48</sup> G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, Macerata 2006, 66 s., mette lucidamente in evidenza il quadro contraddittorio degli ultimi anni, ove a fronte di ampie maggioranze parlamentari, di una posizione rafforzata del Governo in Parlamento, di una considerevole crescita dei poteri normativi di quest'ultimo e, infine, del plusvalore politico che l'esecutivo ha in virtù di leggi elettorali tendenzialmente maggioritarie, «la decretazione d'urgenza continua ad avere dimensioni e fisionomia abnormi».

<sup>49</sup> G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti*, cit., 76.

<sup>50</sup> La fortunatissima definizione è di A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano 1975, XV.

<sup>51</sup> R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.* 2010, 65 s.

<sup>52</sup> A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L'emergenza infinita*, cit., 37.

<sup>53</sup> Cfr. ampiamente A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 358 ss., che porta gli esempi dei decreti regolanti le missioni militari all'estero, dei decreti dettanti discipline transitorie, dei decreti di differimento di termini.

<sup>54</sup> F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 1994, 3235. V. anche F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie*, cit., 453 ss.; ID., *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova 1998, 62 ss. In termini analoghi già C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1984, 324.



Si può allora affermare senza téma di smentita che la dichiarazione di incostituzionalità della reiterazione non ha chiuso la stagione degli abusi, ma ha solamente colpito la punta dell'*iceberg*. Con effetti collaterali che confermano quanto quella del decreto-legge sia una «storia di paradossi»<sup>55</sup>.

Prima della sent. n. 360, infatti, a fronte degli «opposti abusivismi»<sup>56</sup> di Governo, che adottava decreti-legge senza soluzione di continuità, e Parlamento, che li faceva oggetto di sfrenata emendazione, rendendo assai complicata la conclusione dell'*iter* parlamentare di conversione entro il termine costituzionalmente imposto<sup>57</sup>, la prassi della reiterazione, che per un verso quegli abusivismi alimentava<sup>58</sup>, dall'altro aveva consentito il raggiungimento di una sorta di «equilibrio nella patologia»<sup>59</sup>. Nei decreti di reitera, infatti, veniva spesso recepito quanto emerso in Parlamento in relazione ai decreti decaduti, di modo che il procedimento di conversione era divenuto uno «strumento di colegislazione, di codeterminazione politica, di negoziato tra governo, maggioranza e opposizione»<sup>60</sup>. Il decreto-legge non era un atto già definito nelle stanze del Governo, che le Camere dovevano ratificare, ma «un semplice *work in progress* o un *ballon d'essai*, cioè un punto di partenza mediante il quale il governo offr[iva] un compromesso precario – poco più che una traccia per la redazione legislativa – predisposto per essere modificato in sede di conversione»<sup>61</sup>.

Dopo la decisione della Corte, il recuperato carattere tassativo del termine costituzionale dei sessanta giorni ha reso ancor più delicata la fase della conversione<sup>62</sup>, finendo per sbilanciare il rapporto dialettico tra

<sup>55</sup> Così A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parl. e di pol. cost.* 1996, 9.

<sup>56</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 2003, 359.

<sup>57</sup> Sul punto cfr. quanto si dirà *infra* § 4.

<sup>58</sup> S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, Torino 2007, 306, ha rilevato come «il rapporto di causa ed effetto tra abuso e reiterazione divenne di tipo circolare: da un lato il Governo, sapendo di poter reiterare, ebbe sempre meno freni nell'adottare decreti-legge; dall'altro, le Camere, ugualmente contando sulla possibilità della reiterazione, ebbero sempre meno stimoli a deliberare sulla conversione in legge dei decreti nel termine costituzionale di sessanta giorni».

<sup>59</sup> A. DI GIOVINE, *La decretazione*, cit., 10.

<sup>60</sup> A. CELOTTO, *Decreto-legge*, postilla di aggiornamento, in *Enc. Giur.*, Roma 2001, 1.

<sup>61</sup> A. DI GIOVINE, *La decretazione*, cit., 10. Le espressioni in corsivo sono, a loro volta, citazioni di G. REBUFFA, *La Costituzione impossibile*, Bologna 1995, 130 e G.G. FLORIDIA, *La Costituzione*, in *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1955*, a cura di G. Pasquino, Bari 1995, 28.

<sup>62</sup> In questi termini, a proposito della sent. n. 360 del 1996, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 360.

Governo e Parlamento<sup>63</sup>, che in quella sede viene posto in essere, tutto a favore del primo. Le Camere non hanno certo rinunciato al potere d'emendamento dei decreti, né ne hanno fatto un uso parco, ma la perentorietà del termine costituzionale per la conversione ha reso non più prorogabili i tempi per la ricerca del consenso delle opposizioni e della stessa maggioranza parlamentare. Così, è diventata sempre più frequente, da parte del Governo, l'apposizione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione<sup>64</sup> o la presentazione di maxi-emendamenti<sup>65</sup>, che non sempre recepiscono quanto emerso durante i lavori parlamentari, sui quali anche viene posta la questione di fiducia, con il risultato di un «completo ingessamento della facoltà dispositiva del Parlamento nell'esercizio della sua funzione legislativa di conversione dei decreti»<sup>66</sup>. Senza dire, poi, di nuove prassi abusive che negli ultimi anni si sono fatte strada, quali la conversione «mascherata»<sup>67</sup> e l'adozione di decreti «a perdere»<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Un rapporto, peraltro, già alterato dalla circostanza per cui «nella dinamica maggioritaria “distorta”, o “ipermaggioritaria”, che si è instaurata, non è il Parlamento la fonte della legittimazione-derivazione politica e giuridica del Governo con la concessione a maggioranza della fiducia, bensì il Governo a disporre della “sua” maggioranza in Parlamento» (G. SORRENTI, *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, a cura di A. Ruggeri, Torino 2011, 487).

<sup>64</sup> Prassi, questa, sulla quale la dottrina già aveva riflettuto: v., per tutti, S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, in *Giur. cost.* 1980, 1375 ss. e N. LUPO, *Il “fattore tempo” nella conversione dei decreti-legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 3 – Seminario 1992*, Milano 1993, 365 ss.

<sup>65</sup> Sui maxi-emendamenti cfr., da ultimi, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, 259 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Roma 2007, 411 ss., nonché i contributi in *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di N. Lupo, Padova 2010.

<sup>66</sup> E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in *Le regole*, cit., 316.

<sup>67</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 324 ss., il quale così si riferisce a quei casi in cui venga approvata una legge ordinaria che, pendente la conversione di un decreto-legge, lo abroga, espressamente o tacitamente, ne sana gli effetti prodotti nel periodo di vigenza e ne ripropone le stesse norme per il futuro, il tutto a far data dall'entrata in vigore della legge.

<sup>68</sup> R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *forumcostituziona-*

D'altro canto, la fase di negoziazione con la maggioranza parlamentare, «numericamente consistent[e], ma tuttora percors[a] da forti tensioni e disomogeneità politica al [suo] interno»<sup>69</sup>, è quasi sempre esperita fuori dal Parlamento, a livello endo-governativo, mentre «le procedure parlamentari – oggi molto più che negli anni '80 – sono sentite nella peggiore delle ipotesi come *lungaggini* e, nella migliore, come momenti di “controllo” della decisione presa dal Governo piuttosto che fasi di reale *decision-making*»<sup>70</sup>.

Il Governo è, allora, il vero *dominus* della decretazione d'urgenza, sia, ovviamente, allorché adotta il decreto, perché ne determina autonomamente il contenuto, ma anche, e soprattutto, quando ne segue l'*iter* di conversione, perché non solo può radicalmente emendarne il testo, direttamente o attraverso la sua maggioranza, ma ha anche gli strumenti per “forzare” la mano alle Camere quando le modifiche da esse apportate non trovino il suo consenso, non siano in linea con gli accordi raggiunti dentro la maggioranza o, infine, se i *tempi* di discussione si fanno eccessivamente lunghi<sup>71</sup>. Il che, stando a quanto detto circa la produzione legislativa del Parlamento oggi, è circostanza di non poco momento, perché vuol dire che «le Camere stanno a guardare»<sup>72</sup> e che il titolare *di fatto* della funzione legislativa è il Governo<sup>73</sup>.

Lungi dal voler rimpiangere i tempi della reiterazione – prassi incostituzionale comunque responsabile dell'impennata, dal punto di vista

*le.it*, § 2 ss., i quali così vogliono riferirsi alla prassi invalsa di far decadere decreti-legge il cui contenuto normativo è stato previamente recepito tramite emendamenti ad altro decreto-legge in corso di conversione.

<sup>69</sup> A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 10.

<sup>70</sup> A. SIMONCINI, *Tendenze recenti*, cit., 52.

<sup>71</sup> Ha di recente osservato M. CARTABIA, *Il Governo “signora delle fonti”?*, in *Gli atti normativi*, cit., XIII, come negli ultimi anni nel campo delle fonti normative si vada facendo strada «una sorta di “signoria procedurale” del Governo (presunta, supposta o comunque praticata), secondo cui l'esecutivo si ritiene legittimato a infrangere gli argini procedurali, secondo le esigenze e gli obiettivi sostanziali che ritiene di dover raggiungere»

<sup>72</sup> G. DI COSIMO, *E le Camere stanno a guardare*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli 2009, I, 151.

<sup>73</sup> Anche chi evidenzia come nel tempo attuale il Governo non possa essere considerato mero esecutore della legge e che, dunque, la *sua* attività normativa è uno degli strumenti di realizzazione del *suo* indirizzo politico, osserva che proprio alla luce di ciò l'intervento delle Camere «non può essere né omesso né ridotto ad un adempimento formale, ma al contrario deve presentare caratteristiche tali da garantire che il *decision making process* si consumi sostanzialmente ed effettivamente in parlamento» (M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di diritto costituzionale* 2006, 94).

quantitativo, dei decreti-legge e del loro affollamento in Parlamento, tale da impedire qualsiasi programma dei lavori<sup>74</sup>, aggravare le lentezze della legislazione parlamentare<sup>75</sup>, incidere negativamente sulla produttività delle Camere<sup>76</sup>, rallentare lo stesso procedimento (o, meglio, i procedimenti) di conversione<sup>77</sup> – le considerazioni sin qui condotte vogliono soltanto mettere in luce come la sentenza n. 360 del 1996, che aveva sanzionato la reiterazione anche perché capace di alterare «i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento», a distanza di quindici anni possa *paradossalmente* essere considerata una decisione che, nel restituire perentorietà al termine per la conversione *ex art. 77 Cost.*, ha finito col favorire i Governi (e le maggioranze parlamentari) a discapito delle Camere (e delle opposizioni).

### 3. *I presupposti del decreto-legge tra Costituzione, prassi ed "evidente mancanza"*

Il punto è che la prassi della reiterazione era, sì, «l'acme degli abusi»<sup>78</sup>, ma la dichiarazione d'incostituzionalità che l'ha colpita non ha avuto effetto alcuno sul *punctum dolens* della decretazione d'urgenza nel nostro ordinamento, ovvero sull'adozione di decreti-legge sul presupposto di casi straordinari di necessità e di urgenza che ... *straordinari* non sono.

Per quanto quella prevista dal capoverso dell'art. 77 Cost. sia una clausola generale intrinsecamente elastica<sup>79</sup>, a testimonianza dell'impos-

<sup>74</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 363.

<sup>75</sup> S. RODOTÀ, *Fenomenologia dei decreti*, in *Politica del diritto* 1980, 380 s.; A. BALDASSARRE, C. SALVI, *Contro l'irrigidimento autoritario del sistema politico*, ibidem, 388, che mettono in luce come «il ricorso alla decretazione d'urgenza si è dimostrato in concreto un ulteriore intralcio alle capacità decisionali delle Camere, già depotenziate da altre e più strutturali ragioni».

<sup>76</sup> A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto* 1981, 39.

<sup>77</sup> Nota A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 362 s., come ciò sia accaduto anche perché si è ritenuto opportuno che i disegni di legge di conversione non fossero approvati in commissione.

<sup>78</sup> A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 1512.

<sup>79</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Usa ed abuso del decreto legge*, in *Diritto e Società* 1978, 246.

sibilità di una predeterminazione aprioristica dei casi in cui può adottarsi un decreto-legge, questo rimane uno «strumento da adottare esclusivamente in ipotesi estreme»<sup>80</sup>, quando, per dare risposte efficaci «a situazioni che si pongono al di fuori del normale ordine delle cose»<sup>81</sup>, non sia possibile ricorrere neppure ai «procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza» previsti dall'art. 72 Cost.<sup>82</sup>. Insomma, il grado di discrezionalità di cui gode il Governo nella valutazione delle circostanze concrete che lo legittimano a ricorrere al decreto-legge «non risulta così ampio da rendere l'accertamento stesso totalmente libero»<sup>83</sup>, se non a costo di svuotare di senso il riferimento della Costituzione alla *straordinarietà* del caso, che sembra doversi intendere «come una qualificazione rafforzativa della “necessità ed urgenza”, nel senso di un particolare tipo o *grado di intensità di esse*»<sup>84</sup>.

È noto però come nella prassi, sulla scia di un'interpretazione della disposizione costituzionale che poneva l'accento sulla *relatività* dei presupposti<sup>85</sup> – invero stralciata dalla peculiare caratterizzazione del decreto-legge in cui era inserita<sup>86</sup> – per un verso si sia fatta strada una lettura «superestensiva»<sup>87</sup> della “necessità ed urgenza”, per l'altro sia stata pre-

<sup>80</sup> F. CAZZOLA, *Le lentezze dell'urgenza. Legislature, governi e uso del decreto-legge*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge*, cit., 11.

<sup>81</sup> G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli 1967, 118.

<sup>82</sup> G. SOLAZZI, *I decreti-legge*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze 1950, 101; L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1958, 557.

<sup>83</sup> M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.* 1982, 1448.

<sup>84</sup> M. RAVERAIRA, *Il problema*, cit., 1445. In termini, L. PALADIN, *In tema*, cit., 555; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 118; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 321. *Contra* A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale artt. 1-9*, in *Commentario al codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma 1977, 262, secondo il quale «il riferimento alla straordinarietà dei “casi” non [ha] neppure essa altra funzione che quella iterativa del concetto espresso»; G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, Roma 1988, 9, per il quale la straordinarietà pare essere l'unico presupposto costituzionale che legittima l'adozione di un decreto.

<sup>85</sup> C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, Milano 1960, ora in ID., *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano 1992, 194. Ha peraltro rilevato L. PALADIN, *Art. 77*, in *Comm. Cost.*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1979, 58, che «non è facile dire fino a che punto le indulgenti interpretazioni dottrinali abbiano influito sul fenomeno della decretazione governativa d'urgenza, ed in qual misura – invece – siano state esse a risentire della crescente importanza che i decreti-legge hanno assunto di fatto».

<sup>86</sup> Un'osservazione in tal senso in A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., 1518.

<sup>87</sup> A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, cit., XV.

termessa quasi del tutto la “straordinarietà” dei casi, di modo che il decreto-legge è stato adottato anche a fronte di casi prevedibili e non certo «fuori del normale e quotidiano svolgersi della vita di una comunità statale»<sup>88</sup>. Omessa qualsivoglia allusione a situazioni eccezionali, intesa la necessità in riferimento anche solo ai fini *ordinari* perseguiti dal governo e l'urgenza quale «situazione che, per valutazioni politiche, consiglia o impone» l'adozione dei provvedimenti governativi per «rispondere rapidamente a domande legislative»<sup>89</sup>, l'«alluvione»<sup>90</sup> dei decreti che si è riversata sul Parlamento a partire dagli anni Settanta ha realizzato una vera e propria «metamorfosi»<sup>91</sup> dell'istituto.

Poco più di un anno prima della sentenza n. 360 del 1996, la Corte costituzionale sembrava indicare la volontà di abbandonare la cautela con la quale ha sempre affrontato i «gangli nodali del rapporto Parlamento-Governo in tema di fonti»<sup>92</sup> e, allo stesso tempo, di superare gli ostacoli d'ordine teorico che impedivano un sindacato giurisdizionale sui presupposti del decreto-legge. Con un *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 29 del 1995<sup>93</sup>, il giudice delle leggi innanzitutto rivede il proprio orientamento giurisprudenziale che, sulla scia dell'inquadramento della legge di conversione nei termini d'una *novazione* o *sostituzione* del decreto del Governo<sup>94</sup>, abbracciava la tesi della sanabilità del vizio da mancanza dei presupposti<sup>95</sup>; poi, e soprattutto, afferma che la pre-esistenza

<sup>88</sup> Così invece V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano 1970, 217, delineava la “straordinarietà” *secundum Constitutionem*.

<sup>89</sup> Entrambe le citazioni sono di A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, cit., XVII.

<sup>90</sup> F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti: il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano 1981.

<sup>91</sup> Per riprendere l'espressione di V. CRISAFULLI, *Le metamorfosi del decreto-legge*, in *Il Tempo*, 13 novembre 1979.

<sup>92</sup> A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2002, 137.

<sup>93</sup> Corte Cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in *Giur. It.* 1995, 394 ss., con nota di A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*.

<sup>94</sup> Cfr., anche con pronunciate diversità d'accenti, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 152 ss.; S. FOIS, *Problemi relativi agli effetti della conversione sull'impugnativa di decreti legge*, in *Giur. cost.* 1968, 171 ss.; L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 82 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. e società* 1973, 351 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, VI ed. a cura di F. Crisafulli, Padova 1993, 105; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 709 s.; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 325 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1990 [rist. 1988], 181.

<sup>95</sup> Così a partire da Corte cost., 23 aprile 1986, n. 108, in *Giur. cost.* 1986, 582 ss. con osservazione di M. RAVERAIRA, *Necessità ed urgenza dei decreti-legge e legge di conversio-*

del caso straordinario di necessità e di urgenza costituisce un requisito di validità costituzionale del decreto-legge, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di *legittimità costituzionale* del decreto quanto un vizio *in procedendo* della legge di conversione, in quanto tale sindacabile anche dalla Corte<sup>96</sup>, la cui valutazione è diversa da quella, di tipo prettamente politico, compiuta dalle Camere in sede di conversione<sup>97</sup>.

Questa decisione – che pure era stata vista con favore nell'ottica di un primo passo verso un sindacato *pratico* dei vizi del decreto-legge<sup>98</sup> – si è però nel tempo rivelata una *falsa speranza*, rendendo quell'opera di «accerchiamento della Corte nei confronti dei decreti-legge»<sup>99</sup>, della quale la successiva sentenza n. 360 del 1996 poteva dirsi un'altra tappa<sup>100</sup>, un'opera «incompiuta»<sup>101</sup>. Negli anni successivi, difatti, la giurisprudenza costituzionale si caratterizzerà, da un lato, per la valorizzazione della “evidente mancanza”, formula inventata<sup>102</sup> dalla Corte che ha ri-

ne. In dottrina v. G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 201; L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 84 s.; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 333.

<sup>96</sup> Lo scrutinio della Corte in relazione alla sussistenza dei presupposti, pur con diverse ricostruzioni del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, era ammesso, nei soli casi riconducibili al c.d. eccesso di potere legislativo, da L. PALADIN, *In tema*, cit., 554; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 116; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale*, cit., 526; G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 178; M. RAVERAIRA, *Il problema*, cit., 1455 ss.; A. PACE, *Divagazioni sui decreti-legge non convertiti*, in AA. VV., *I decreti-legge non convertiti*, cit., 45 s. Ricostruiva il sindacato sui presupposti quale attinente alla legittimità e non al merito politico del provvedimento, a dimostrazione di come la distinzione tra necessità relativa e assoluta sia stata estrapolata dalla complessa ricostruzione dell'istituto del decreto-legge proposta, proprio C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 236 s.; 211, testo e, soprattutto, nt. 36.

<sup>97</sup> In dottrina ritenevano che la legittimità dell'adozione del decreto era valutazione che potesse effettuare il solo Parlamento in sede di conversione A.A. CERVATI, *Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 1977, 882 s.; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 333; A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto* 1981, 309 ss.

<sup>98</sup> Ma *contra* L. PALADIN, *Atti legislativi*, cit., 24, per il quale la sentenza n. 29 «chiude le porte della stalla, dopo che i buoi se ne sono già scappati». Spunti critici anche in 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, 3682 ss.

<sup>99</sup> A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Rivista di diritto costituzionale* 1996, 251.

<sup>100</sup> Ma non la sola: cfr. Corte cost., 10 maggio 1995, n. 161; Corte cost., 26 luglio 1995, n. 391; Corte cost. 22 luglio 1996, n. 270; Corte cost. 29 luglio 1996, n. 330.

<sup>101</sup> N. VIZIOLI, *I decreti-legge*, cit., 406.

<sup>102</sup> Cfr., da ultimo, A. RUGGERI, *La Corte costituzionale ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali* 2011, 368 ss.

dotto «a uno strettissimo pertugio»<sup>103</sup> la porta aperta dalla sentenza n. 29, e, dall'altro, per gli «ondivaghi e contraddittori»<sup>104</sup> orientamenti circa la sanabilità del vizio da mancanza dei presupposti a seguito della conversione in legge<sup>105</sup>. In questo modo l'annullamento di un decreto-legge evidentemente privo dei presupposti è stato a lungo soltanto una possibilità, una eventualità che la Corte si è limitata a «minacciare»<sup>106</sup>.

Peraltro, anche le sentenze nn. 171 del 2007<sup>107</sup> e 128 del 2008<sup>108</sup>, che per la prima volta dichiarano l'incostituzionalità di disposizioni adottate in evidente mancanza dei presupposti<sup>109</sup>, non abbandonano del tutto il

<sup>103</sup> R. ROMBOLI, *La mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza e la evidente mancanza degli stessi nel decreto legge: come un apparente portone può ridursi ad uno strettissimo pertugio*, in *Foro It.* 2004, I, 3277.

<sup>104</sup> A. CELOTTO, *La «storia infinita»*, cit., 133.

<sup>105</sup> D'altro canto, primi ripensamenti circa il principio stabilito nella sentenza n. 29 erano stati individuati già nelle sentenze nn. 84 e 360 del 1996: cfr. sul punto R. ROMBOLI, *Il controllo dei decreti-legge da parte della Corte costituzionale: un passo avanti e uno indietro*, in *Foro It.* 1996, I, 1116; C. PINELLI, *La regola della novità di contenuto come rimedio all'esercizio fraudolento di potestà normativa*, in *Dir. pubbl.* 1997, 124; A. PIZZORUSSO, *Ai margini*, cit., 3201. La giurisprudenza successiva, peraltro, ha consentito di tenere distinti il vizio da reitera e quello da mancanza dei presupposti: cfr. R. ROMBOLI, *L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sent. n. 29 del 1995?*, in *Giur. cost.* 1997, 908 ss.; V. ANGIOLINI, *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?*, ibidem, 2010 ss.; A. CELOTTO, *Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione di decreti-legge*, ivi 1998, 1559 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., 105 ss.

<sup>106</sup> A. SIMONCINI, *Tendenze recenti*, cit., 41.

<sup>107</sup> Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, in *Giur. It.* 2007, 2675, con nota di 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*.

<sup>108</sup> Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128, in *Giur. cost.* 2008, 1486 ss., con osservazione di A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2008, 1502 ss. Per una lettura congiunta delle due decisioni, P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata, in forumcostituzionale.it*.

<sup>109</sup> Nella sent. n. 171 del 2007 la Corte «in maniera davvero cristallina» (R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.* 2007, I, 1988) ha riconosciuto l'esistenza di due diversi orientamenti giurisprudenziali circa la sanabilità della mancanza dei presupposti da parte della legge di conversione e ha poi optato per la negativa, facendo dunque uso d'uno stile argomentativo che, oltre a essere inusuale nella giurisprudenza costituzionale, accreditava l'autorevolezza della pronuncia la quale «sarà, anche per questo, in futuro più difficilmente sovvertibile o, quantomeno, da considerarsi un precedente particolarmente qualificato» (P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza"», cit., 2682).*



«canone della *extrema ratio*»<sup>110</sup> cui si è ispirata, e si ispira, la giurisprudenza costituzionale in materia.

In quelle decisioni, difatti, l'eterogeneità delle disposizioni censurate rispetto al *corpus* del decreto in cui erano inserite gioca un ruolo significativo ai fini della declaratoria d'incostituzionalità, dal momento che la disomogeneità è utilizzata come figura sintomatica<sup>111</sup> della violazione dell'art. 77 Cost.<sup>112</sup>. Ma, appunto, la disomogeneità è solo *sintomo* dell'assenza dei presupposti<sup>113</sup>, nulla potendo dire circa l'*oggettiva* sussistenza del caso straordinario<sup>114</sup>: e ciò vale tanto per il caso in cui si riscontri l'eterogeneità, perché ben potrebbe essere che disposizioni eterogenee rispondano a un caso straordinario di necessità e di urgenza<sup>115</sup>, quanto per il caso in cui, viceversa, si ritenga sussistente un collegamento formale tra l'oggetto del decreto-legge e le disposizioni censurate, giacché tale circostanza è affatto in grado di escludere la mancanza dei presupposti, che potrebbe affliggere l'intero atto provvisorio, quand'anche omogeneo. In altri termini, l'omogeneità del contenuto del decreto-legge è il *fil rouge* che collega le singole disposizioni e il caso straordinario di necessità e di urgenza evocato dal Governo in sede di adozione del decreto-legge, ma nulla dice circa la reale *straordinarietà* del caso.

Della impossibilità di dare una stretta decisiva all'abuso del decreto-legge facendo leva soltanto su argomentazioni che ruotino attorno alla

<sup>110</sup> A. SIMONCINI, *Tendenze recenti*, cit., 41.

<sup>111</sup> Cfr., già prima delle decisioni della Corte, M. RAVERAIRA, *Il problema*, cit., 1462; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa*, cit., 228; A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 338 ss.

<sup>112</sup> Una lettura diversa delle due decisioni è proposta da Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni «eccentriche» introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.* 2011, 98, secondo il quale «la Corte riconosce l'estraneità delle censurate disposizioni, introdotte in sede di conversione, in quanto non sorrette dal presupposto di cui all'art. 77 Cost.».

<sup>113</sup> Quella della omogeneità del decreto-legge non essendo «requisito costituzionalmente imposto, seppure opportunamente previsto» (Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196). Non si è mancato di rilevare, peraltro, come la stessa Corte successivamente abbia «manipolato» se stessa, affermando che nella sent. n. 171 del 2007 sono stati fatti valere due diversi vizi, quello da evidente carenza dei presupposti e quello da evidente estraneità delle disposizioni censurate (cfr. Corte cost. 18 luglio 2008, n. 294, in *Giur. cost.* 2008, 3247, commentata da S. BOCCALATTE, *La Corte manipola se stessa: la disomogeneità (evidente?) come motivo di illegittimità dei decreti-legge?*, ivi, 3978 ss.).

<sup>114</sup> A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Foro It.* 2007, 2664 ss.

<sup>115</sup> A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., 2666; A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 456 ss.

omogeneità/disomogeneità dei decreti è sembrata consapevole, d'altro canto, la stessa Corte. Nella sent. n. 128, difatti, il riscontro circa la eterogeneità delle disposizioni censurate rispetto al restante *corpus* normativo pare essere soltanto un «elemento *ad adiuvandum*»<sup>116</sup>, il giudizio della Corte venendosi ad appuntare anche, forse soprattutto, sui «*profili della congruità e della pertinenza delle disposizioni rispetto al fine*, determinato dal Governo»<sup>117</sup>. Così, il giudice delle leggi ha percorso i binari di un giudizio di ragionevolezza della norma parametrato non sulla norma in sé<sup>118</sup> ma, per l'appunto, sulle finalità che l'Esecutivo riteneva di voler raggiungere con essa, dunque in «una verifica “per linee interne” alla normazione»<sup>119</sup>, utilizzando quelle logiche del c.d. eccesso di potere legislativo che da tempo si ritengono utilizzabili ai fini del sindacato sui presupposti<sup>120</sup>. Eppure, anche quello che è indubbiamente un passo avanti nel controllo che la Corte può esercitare sulle violazioni dell'art. 77 Cost. lascia il giudice costituzionale lontano dal *fatto* e, pertanto, lontano da valutazioni circa l'*oggettività* della *straordinarietà* del caso, della *necessità* e dell'*urgenza* del provvedimento governativo<sup>121</sup>.

Le tecniche di giudizio utilizzate<sup>122</sup>, dunque, per un verso confermano le difficoltà insite nel sindacato *pratico* sui presupposti del decreto-legge – che inevitabilmente corre (e non può non correre) lungo il crinale che separa giuridico e politico, diritto e fatto – e dall'altro dimostrano

<sup>116</sup> P. CARNEVALE, *Considerazioni*, cit., 10. *Contra* 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.

<sup>117</sup> Così già M. RAVERAIRA, *Il problema*, cit., 1462.

<sup>118</sup> Già nella sentenza n. 171 e, poi, anche in quella ora in esame la Corte aveva evidenziato come una disposizione adottata in evidente mancanza dei presupposti non possa essere salvata in ragione della «eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina».

<sup>119</sup> P. CARNEVALE, *Considerazioni*, cit., 10.

<sup>120</sup> Cfr. gli AA. citati in nt. 96.

<sup>121</sup> D'altra parte, che il compiere valutazioni circa l'*oggettività* dei presupposti non sia nell'intenzione della Corte è testimoniato dal ruolo che nella sent. n. 171 del 2007 è assegnato alla “motivazione” dei presupposti. Non solo, infatti, quest'ultima è ricavabile tanto dal preambolo del d.l. quanto dal contesto normativo e dai lavori parlamentari in sede di conversione, ma ove risulti adeguata fa sì che la Corte «si arrest[i] a questa constatazione senza voler in alcun modo interferire sulla relativa discrezionalità del Parlamento» (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, 1679). Ma sul punto v. altresì S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*.

<sup>122</sup> Utilizzate poi anche successivamente: cfr. sentt. nn. 52/2010; 79 e 93/2011.

come la preoccupazione di interferire con valutazioni d'opportunità politica riservate al circuito Governo-Parlamento abbia indotto la Corte a usare particolare prudenza<sup>123</sup> anche ora che ha irreversibilmente<sup>124</sup> abbracciato la tesi della non sanabilità<sup>125</sup> del vizio da (evidente) mancanza dei presupposti<sup>126</sup>. Insomma, alla tradizionale riluttanza della Corte nel far valere i vizi formali<sup>127</sup> si affianca una particolare cautela nella verifica relativa alla violazione dell'art. 77 Cost., tale che questa sembra rimanere confinata ai casi di «emergenza costituzionale»<sup>128</sup>, quando appare necessario approntare tutela a diritti individuali dall'abuso messi in pericolo<sup>129</sup>, mentre le *ordinarie* dinamiche della decretazione d'urgenza rimangono improntate ad abusi vecchi e nuovi perchè «il vizio formale non

<sup>123</sup> Una prudenza che è *expressis verbis* dichiarata dalla Corte nella sent. n. 171, ladove una volta osservato che «la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» si rileva come ciò «spieg[hi] perchè questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente».

<sup>124</sup> P. CARNEVALE, *Il vizio*, cit., 2682; A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., 2664; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. Pubbl.* 2007, 590 s.

<sup>125</sup> È stato notato come con la nozione di “evidente mancanza” la Corte presupponga, tuttavia, una distinzione tra vizio da carenza dei presupposti sanabile e non sanabile: cfr. R. ROMBOLI, *Una sentenza storica*, cit., 1988; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti*, cit., 1677.

<sup>126</sup> Per una critica alla “scelta” della Corte v. R. DICKMANN, *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione*, in *federalismi.it*.

<sup>127</sup> Cfr., da ultima, M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.* 2008, 835 ss. Sulla necessità del sindacato costituzionale sui vizi formali a fronte della tendenza della giurisprudenza costituzionale a reputarli vizi “deboli”, E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi*, cit., 59 ss.; A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, ivi, 514 ss.

<sup>128</sup> Così, a commento della sent. n. 29 del 1995, G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità e urgenza: una «svolta» della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*, in *Le Regioni* 1995, 1100 ss.

<sup>129</sup> G. BRANCA, *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro It.* 1970, V, 28 s. e G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 320. In riferimento alle decisioni in esame v. F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti*, cit., 1679; R. CRISTIANO, *Il rafforzamento del ruolo della Corte come custode dei diritti nelle recenti sentenze sul decreto-legge*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, 661 ss.

sanzionato tende a essere riprodotto tutte le volte in cui viene applicata la norma sulla normazione»<sup>130</sup>.

Che l'annullamento di un(a disposizione di un) decreto-legge sia una *extrema ratio* è confermato, peraltro, non tanto dalla *eccezionalità* di quelle due pronunce – che potrebbe ben darsi non abbiano avuto conferme nel triennio successivo per ragioni squisitamente legate al processo costituzionale<sup>131</sup> – quanto dallo scarso (se non nullo) seguito che quelle decisioni hanno avuto in ambito politico<sup>132</sup>, se è vero che i Governi hanno continuato ad adottare decreti-legge interpretando in senso (estremamente) *relativo*<sup>133</sup> i presupposti *ex art. 77 Cost.* e le Camere hanno seguito a convertirli senza far valere la mancanza di quelli<sup>134</sup>.

Sotto questo punto di vista, appare di tutta evidenza la differenza rispetto a quanto accadde all'indomani (ma, in verità, anche immediatamente prima) della sentenza n. 360 del 1996. Allora, come abbiamo

<sup>130</sup> E. FRONTONI, *Il decreto legislativo*, cit., 64.

<sup>131</sup> Ciò perché negli anni successivi, da un lato, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità che le sono state poste in riferimento alla violazione dell'art. 77 Cost. e, dall'altro, nel giudizio in via principale è rimasto fermo il principio per cui sono ammissibili da parte regionale censure concernenti la violazione di parametri costituzionali non attributivi di competenze solo quando ciò abbia determinato una seppur indiretta incisione delle attribuzioni regionali, il che come è evidente restringe, e di molto, il ventaglio dei "casi" di "evidente mancanza" che possono essere portati all'attenzione della Corte. Sui problemi posti da questo indirizzo giurisprudenziale in riferimento al sindacato sui presupposti sia consentito rinviare a D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52/2010*, in *Giur. It.* 2011, 280 ss. e D. CHINNI, A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge, in federalismi.it* e in corso di pubblicazione in *Giur. It.*

<sup>132</sup> D'altro canto, già anni addietro si era acutamente notato come «la riduzione e la quasi eliminazione del sindacato della Corte costituzionale sulla necessità e sull'urgenza comporterebbe la pratica e piena derogabilità da parte delle forze politiche di maggioranza della norma costituzionale che ancora i decreti-legge e le leggi di conversione a quei presupposti» (F. SORRENTINO, *La Corte*, cit., 536).

<sup>133</sup> La stessa Corte, d'altro canto, nella sent. n. 128 aveva compiuto un riferimento alla urgenza *relativa*: cfr. P. CARNEVALE, *Considerazioni*, cit., 14; A. CELOTTO, *Carlo Esposto*, cit., 1503 ss..

<sup>134</sup> Il che, invero, non può destar sorpresa. Come ha osservato C. CHIMENTI, *Conversione dei decreti legge ed ostruzionismo parlamentare*, in *Studi parl. e di pol. cost.* 1971, 44 «la somma di cautele costituzionali che accompagna l'istituzionalizzazione dei decreti legge appare destinata a vanificarsi, qualora la valutazione dell'urgenza della necessità e della straordinarietà sia rimessa al Governo ed alla maggioranza parlamentare: finché sussiste il rapporto di fiducia, infatti, l'idem sentire fra i due soggetti anzidetti è assicurato e per conseguenza, ammesso pure che quei requisiti si prestino a valutazioni non puramente soggettive, è assicurata via libera alla decretazione governativa al di là delle remore che, invece, sarebbero necessarie ai fini della tutela della vitalità del Parlamento».

visto, Governo e Parlamento rinunziarono immediatamente alla prassi della reiterazione dichiarata costituzionalmente illegittima; oggi, al contrario, il significato profondo delle sentt. nn. 171 e 128 è pressoché igno-  
 rato<sup>135</sup>, dal momento che non vi sono indizi di alcun genere circa la volontà di porre rimedio alle disfunzioni che la Corte ha inteso segnalare<sup>136</sup>.

Ora, è certo che una così marcata differenza dell'impatto delle decisioni costituzionali sulle dinamiche della decretazione d'urgenza sia dovuta per lo più all'indubbio carattere *di sistema* della sentenza n. 360<sup>137</sup>, che sanzionava una prassi incostituzionale *senza che venisse in specifico rilievo il singolo decreto*, mentre quello da "evidente mancanza" è vizio che non può che essere contestato all'atto governativo (e alla relativa legge di conversione) *di volta in volta* considerato. L'impressione, tuttavia, è che alle recenti pronunce Governo e Parlamento – ma soprattutto il primo – *non vogliono* prestare ossequio, perché ciò significherebbe rinunciare alla «centralità»<sup>138</sup> del decreto-legge nel nostro ordinamento, all'istituto per come si è conformato nella prassi. In altri termini, mentre il sistema politico *ha voluto* rinunciare alla reiterazione – perché ciò non impediva l'adozione di decreti-legge nuovi ma, anzi, in certo qual modo ne garantiva la conversione nel termine di 60 giorni – oggi non intende seguire la Corte costituzionale sul piano di una interpretazione dei presupposti costituzionalmente più rispettosa, dal momento che ciò significherebbe una drastica riduzione del ricorso al decreto-legge, che è ancora oggi lo strumento principe attraverso cui i Governi indicano e perseguono il proprio indirizzo politico<sup>139</sup>.

Insomma, il diverso *impatto* che la pronuncia del 1996 e le due più

<sup>135</sup> Basti pensare ai preamboli dei decreti-legge che sono stati adottati – numerosi – dopo le decisioni della Corte, ove continua ad esservi niente altro che una apodittica enunciazione dei casi straordinari di necessità e di urgenza (addirittura, come nel caso del d.l. n. 180 del 2008 – il c.d. decreto Gelmini – omettendo il riferimento alla *straordinarietà* dei casi!), che nella sent. n. 171 è stato espressamente escluso possa essere sufficiente a sostenere l'utilizzo del decreto-legge (cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto*).

<sup>136</sup> La sentenza n. 360 del 1996, diversamente, indusse il sistema politico non solo a trovare soluzioni per l'immediato ma, pur se con scarsi risultati, per il futuro. In quest'ottica possono leggersi alcune delle riforme realizzate all'indomani della decisione *de qua*: cfr. sul punto A. SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 111 ss.

<sup>137</sup> Un carattere che, senz'altro, fu accentuato e dai segnali che giunsero prima della sentenza dalla giurisprudenza costituzionale e, soprattutto, dalle inusuali anticipazioni fornite al Governo dalla Corte circa la decisione che quest'ultima si apprestava ad adottare.

<sup>138</sup> F. MODUGNO, *Analisi*, cit. 63.

<sup>139</sup> Cfr., da ultima, A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., spec. 8 ss.

recenti hanno avuto sulla decretazione d'urgenza è da attribuire in massima parte alla *volontà* del circuito Governo-Parlamento, che alla prima si conformò a differenza di quanto fatto nei riguardi delle seconde. Sarebbe errato, dunque, attribuire eccessiva importanza al ruolo giocato al riguardo dalla nozione di "evidente mancanza": se è vero, infatti, che questa, riflettendo l'elasticità della clausola generale di cui all'art. 77 Cost., lascia al Governo (e al Parlamento) un margine di discrezionalità assai ampio nella valutazione della sussistenza dei "casi straordinari di necessità e di urgenza", non bisogna però dimenticare che nella sentenza n. 360 il vizio da reiterazione era stato ritenuto sanabile dalla conversione in legge, tanto che si era rilevato come ciò potesse lasciare ampi spazi al seguitare dell'abuso<sup>140</sup>. Se negli anni successivi così non è stato lo si deve, appunto, alla volontà di Governo e Parlamento, più che al *decisum* della Corte costituzionale.

#### 4. *Il procedimento di conversione dei decreti-legge. Per un nuovo controllo sulla decretazione d'urgenza*

Studi recenti hanno messo in luce come le dinamiche della decretazione d'urgenza degli ultimi anni vengano a caratterizzarsi per «l'incremento quantitativo che i decreti subiscono nel procedimento di conversione»<sup>141</sup>, tale che «la lunghezza media degli articoli (computata attraverso un conteggio di commi ed articoli) esplod[e] nel successivo procedimento di conversione»<sup>142</sup>. È la plastica dimostrazione di quanto delicata sia diventata negli ultimi anni la fase di conversione in legge dei decreti, sulla quale si innestano pratiche abusive<sup>143</sup> che, non meno di

<sup>140</sup> V. gli AA. citati in nt. 36. V'è stato anche chi, però, aveva avanzato l'ipotesi che la sanabilità dei decreti-legge reiterati fosse una sanabilità «transitoria», valida per quei decreti-legge ch'erano già stati convertiti o in corso di conversione, ma non per quelli che in futuro presentassero il vizio da reitera: cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione*, cit., 300.

<sup>141</sup> A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 6.

<sup>142</sup> Così la relazione al Comitato per la legislazione del Presidente on. Duilio, 31 dicembre 2009, citata da A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 6. Sul punto v. anche R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge*, cit., 4 ss.

<sup>143</sup> Ha efficacemente osservato al riguardo A. GHIRIBELLI, *Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei decreti-legge davanti alla Corte costituzionale*, in *Rass. parl.* 2008, 683 ss., 689, come si sia passati da «un fenomeno di "iper-produzione" (inflazione normativa) di decreti-legge, dovuto alle continue reiterazioni, [...] ad un fenomeno di "cattiva produzione normativa" (inquinamento normativo)».

un'interpretazione lassista dei presupposti *ex art. 77 Cost.*, allontanano sempre più la decretazione d'urgenza dalla sua configurazione costituzionale.

Quello della conversione entro il breve termine di sessanta giorni, di fatti, può ben considerarsi un freno, d'ordine procedimentale, che la Costituzione intende porre all'adozione di decreti-legge<sup>144</sup>. In tal modo, all'atto del Governo, che pure deve essere considerato legittimo sin dalla sua emanazione<sup>145</sup>, vengono conferiti la forza e il valore della legge<sup>146</sup> soltanto provvisoriamente<sup>147</sup>, per un lasso di tempo predeterminato entro il quale le Camere<sup>148</sup>, titolari *in via ordinaria* della funzione legislativa, sono chiamate a pronunciarsi sull'atto normativo posto in essere *in via straordinaria* dal Governo<sup>149</sup>. Nella logica costituzionale, pertanto, al decreto-

<sup>144</sup> Ne hanno sottolineato la capacità frenante, tra gli altri, G. SOLAZZI, *I decreti-legge*, cit., 101; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 35; V. DI CIOLO, *Questioni*, cit., 272; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 704 e, pur se solo in riferimento alla decadenza del decreto in caso di mancata conversione, L. PALADIN, *Decreto-legge*, in *Nss. Dig. It.*, Torino 1960, 292.

<sup>145</sup> È noto come, invece, propendano per una interpretazione che vorrebbe il decreto-legge quale atto illegittimo, mera eventualità regolata dalla Costituzione, in quanto tale dotato della sola "forza" di legge, ma non del "valore", C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 183 ss. e, sulla sua scia, F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale*, cit., 506 ss. V., anche F. VARI, *Sulla natura della conversione del decreto-legge e sull'efficacia sanante della stessa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2011, spec. 21 ss., che, pur escludendo che il decreto-legge sia atto invalido, lo reputa espressione di un «agire di fatto», oggetto di ratifica con la legge di conversione. È stato sostenuto che la giurisprudenza costituzionale che configura l'evidente mancanza dei presupposti come vizio *in procedendo* della legge di conversione deponga in favore della tesi del decreto-legge quale atto illegittimo (così F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti*, cit., 1678, e sul punto già ID., *La Corte costituzionale*, cit., 515 s.): a questo proposito sembra possa sostenersi che quel vizio derivi dalla incostituzionalità del decreto-legge, adottato senza che ne ricorressero i presupposti legittimanti, di modo che la violazione del parametro costituzionale da parte dell'atto governativo si riverbera sull'atto di conversione posto in essere dalle Camere. Insomma, illegittimo, sì, il decreto-legge: ma perché *in quel caso* non v'erano i presupposti per la sua adozione, e non perché il Governo non abbia *in assoluto* il potere d'adottare decreti aventi forza di legge.

<sup>146</sup> O né l'una né l'altra: in ciò risiederebbe, secondo L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 44, il «paradosso dei decreti-legge; [dal quale] derivano, in gran parte, le difficoltà interpretative e ricostruttive dell'articolo [in esame]».

<sup>147</sup> Tanto che si è sostenuto che i decreti «proprio per la loro precarietà e provvisorietà, *non hanno capacità abrogativa*, ma solo *sospensiva*»: così, ancora da ultimo, F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino 2010, 137.

<sup>148</sup> E, in particolare, le opposizioni: cfr. A. PACE, *Divagazioni*, cit., 41; A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza*, cit., 7.

<sup>149</sup> Senza, peraltro, che in capo al Parlamento verta un vero e proprio obbligo di pro-

legge – atto *straordinario* – deve seguire la legge parlamentare – atto *ordinario* – che deve soddisfare l'esigenza di «restaurazione del sistema delle competenze»<sup>150</sup>, stabilizzando ed eventualmente protraendo gli effetti della normativa prevista dall'atto provvisorio<sup>151</sup>.

Ora, il fatto che a riportare in equilibrio le competenze sia una legge parlamentare non sembra essere circostanza sufficiente per concludere che la legge *de qua* sia una legge ordinaria *in tutto e per tutto* come le altre<sup>152</sup>. Al contrario, sembra esatto ritenere che «il potere di conversione del Parlamento non è configurato, nel modello costituzionale, come potere legiferante in senso proprio»<sup>153</sup>, di modo che la legge di conversione deve intendersi quale «legge tipica a competenza predeterminata»<sup>154</sup>. Depongono in tal senso, infatti, diversi elementi.

Bisogna considerare, in primo luogo, come a seguito dell'emanazione del decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica<sup>155</sup> il Governo ha un vero e proprio *obbligo* di presentazione dello stesso alle Camere<sup>156</sup>, di modo che, per un verso, il termine entro il quale ciò deve av-

nunciarsi entro il termine. È la stessa Costituzione, difatti, a prevedere i due diversi esiti che possono seguire l'adozione del decreto: la conversione in legge o la sua decadenza.

<sup>150</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 708. Analogamente, da ultimo, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 2000 (rist. 1996), 258.

<sup>151</sup> V. DI CIOLO, *Questioni*, cit., 290 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 327; G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 75 ss. e, da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 106.

<sup>152</sup> In tal senso, invece, tra gli altri, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 157; L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 84.

<sup>153</sup> G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del diritto* 1996, 424.

<sup>154</sup> V. DI CIOLO, *Questioni*, cit., 303, cui *adde* A. PACE, *Divagazioni*, cit., 45. V. anche Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 103 ss. Cfr. altresì 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 corso di pubblicazione negli *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di G. D'Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein, Milano 2012, ma già in *www.astrid.eu*: il saggio è largamente in sintonia con quanto si dirà anche più avanti ma non lo si è potuto tenere nella debita considerazione perché pubblicato quando il presente contributo era già in bozze.

<sup>155</sup> Non è possibile, in questa sede, dar conto della questione relativa ai limiti dei poteri del Presidente della Repubblica in sede di emanazione. Sulla questione la dottrina negli ultimi anni è tornata a riflettere con attenzione: cfr., tra i molti, M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del diritto* 2009, 409 ss.; P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani, in astrid.eu*; G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giur. cost.* 2009, 469 ss.

<sup>156</sup> E, difatti, si è parlato a tal proposito di iniziativa riservata – perché il Governo è l'unico soggetto che può presentare alle Camere un disegno di legge di conversione – e



venire – “il giorno stesso”<sup>157</sup> – deve reputarsi perentorio e, per l'altro, il mancato rispetto di questo dovrebbe a rigore determinare la decadenza dell'atto provvisorio<sup>158</sup>. Il disegno di legge di conversione, dunque, non è nella disponibilità dell'Esecutivo<sup>159</sup>, perché è la Costituzione a imporre che il Parlamento sia messo immediatamente nelle condizioni di prendere conoscenza di un atto *straordinario* di esercizio della funzione legislativa: la differenza che intercorre con gli *ordinari* disegni di legge di iniziativa governativa è palese.

In secondo luogo, il *tempo* della legge di conversione non è il *tempo* della legge ordinaria. Di regola, infatti, le Camere sono padrone dei

vincolata – perché sul Governo grava un dovere assoluto di presentazione: cfr. S.M. CICCONE, *Il potere di ritiro nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1965, 381 ss. Nel senso di un «obbligo costituzionale» in capo al Governo anche C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 706; G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., 11 e, ora, Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 105. Propendono per la «sostituibilità dell'iniziativa governativa con altre succedanee» C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 258; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti*, cit., 265 s.; L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 74.

<sup>157</sup> Salvo poi capire se «il giorno stesso» cui si riferisce la disposizione costituzionale vada riferito alla emanazione del Capo dello Stato o alla pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale, essendo del tutto implausibile che l'art. 77 Cost. possa riferirsi al momento della mera adozione del decreto da parte del Consiglio dei Ministri. Per la prima ipotesi propende C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 324, il quale pur riferendosi alla «adozione», sembra ritenere quest'ultima coeva alla «firma presidenziale» e, dunque, alla emanazione. Per la seconda, condivisibilmente, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 161; V. DI CIOLO, *Questioni*, cit., 313 s.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 706; L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 72 s., il quale mette bene in luce come tale interpretazione sia da preferire «perché il 3° comma dell'articolo in esame fa un esplicito riferimento alla pubblicazione, per computare il periodo entro il quale tali atti debbono venire convertiti; ed è abbastanza chiaro che non sarebbe coerente fissare con criteri diversi il momento iniziale e il momento finale del procedimento di conversione».

<sup>158</sup> In tal senso G. F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., 11; A. PACE, *Divagazioni*, cit., 46 s., nt. 66, il quale peraltro ritiene che sul Governo gravi «un onere, da esercitare, a pena di decadenza, entro un termine perentorio». Secondo C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 324 s., dalla mancata presentazione dovrebbe derivare la disapplicazione del decreto da parte del giudice, «trattandosi di circostanz[a] influent[e] sull'efficacia, oltre che sulla validità dell'atto», ma sarebbe pur sempre possibile la presentazione tardiva e, dunque, la conversione. *Contra* C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 255 ss.; L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 73; V. DI CIOLO, *Questioni*, cit. 214 s.; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 164; G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 186, per i quali il Governo, se del caso, risponderà politicamente del ritardo con il quale ha presentato il decreto, la cui efficacia e validità non sono però da quello intaccate.

<sup>159</sup> Dal che si è anche dedotto che il Governo non potrebbe esercitare il potere di ritiro del disegno di legge di conversione: così S.M. CICCONE, *Il potere di ritiro*, cit., 397 s.; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 273, nt. 106; L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 74. *Contra*, A. PACE, *Divagazioni*, cit., 55 ss.

tempi di esame, discussione e approvazione dei disegni di legge, secondo quanto da loro stesse stabilito. Il disegno di legge di conversione, invece, *s'impone* alle Camere, sovrapponendosi alla programmazione dei lavori già decisa: anche a voler ammettere che «il Parlamento rimane pur sempre libero di valutare più urgente la discussione di altri affari già nel programma piuttosto che la conversione del decreto-legge»<sup>160</sup>, resta il fatto che l'approvazione di quest'ultima non può avvenire oltre i sessanta giorni costituzionalmente previsti<sup>161</sup>, mentre gli ordinari progetti di legge non hanno alcuna *dead line* entro cui essere approvati<sup>162</sup>, se non quella della fine della Legislatura<sup>163</sup>. Senza dire, poi, del fatto che in quel breve lasso di tempo debbono pronunciarsi entrambe le Camere e che, dunque, ciascuna di esse gode di un *tempo* inferiore a quello di cui all'art. 77 Cost., tanto più breve, peraltro, quanto più il ramo del Parlamento intervenuto per primo trattenga in esame il decreto<sup>164</sup>. In altri termini, la gestione del *tempo* per la conversione è ben altra cosa rispetto a quel che accade nel procedimento legislativo ordinario. Qui, la clessidra vien fatta partire non appena il decreto-legge è pubblicato e la sabbia scorre senza soluzione di continuità; lì, in qualsiasi momento le Camere sono padrone di fermare la clessidra e di farla ripartire (o meno) in un secondo momento.

Infine, la legge di conversione si differenzia dalle altre leggi per il suo contenuto «in quanto presuppone l'esistenza di un decreto da convertire, cui si rifà anche nella propria formulazione testuale»<sup>165</sup>: come è noto,

<sup>160</sup> V. DI CIOLO, *Questioni*, cit., 239.

<sup>161</sup> Analogamente Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 106.

<sup>162</sup> In tal senso anche A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., 90.

<sup>163</sup> In base al principio della decadenza per fine legislatura di tutti gli atti non definitivamente approvati, sul quale, anche per talune eccezioni, cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti*, cit., 183 ss.

<sup>164</sup> Quest'ultima circostanza verrebbe meno a seguire l'indicazione di C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 254 s., della presentazione per la conversione «in modo contemporaneo e collegato». Rimangono però insuperate le considerazioni al riguardo di L. PALADIN, *In tema*, cit., 254, che osserva come, potendo ambedue i rami del Parlamento emendare il testo del decreto, è preferibile che alla seconda Camera sia presentato «un disegno già compiutamente approvato dalla prima, facendo sì che evidenti motivi di correttezza la inducano ad accogliere o rigettare "in toto" il disegno medesimo, piuttosto che correre il rischio d'una duplice manifestazione di volontà delle Camere, concorde quanto alla conversione del decreto-legge e discorde sugli emendamenti». Su quelli che, tuttavia, sono i limiti alla emendabilità del decreto-legge secondo la logica della Costituzione v. *infra* nel testo.

<sup>165</sup> A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., 93. Nel medesimo senso G. PITRUZZELLA, *La legge*,

«in deroga alla disposizione secondo cui ogni legge va approvata articolo per articolo e con votazione finale»<sup>166</sup>, non consta di più articoli, ma di uno solo che converte il decreto-legge, il cui testo è allegato al disegno di legge di conversione. Il che è questione di non poca rilevanza, innanzitutto perché in tal modo dalle vicende concernenti il decreto-legge dipendono le sorti del disegno di legge di conversione<sup>167</sup>; poi, perché discussione e approvazione avvengono *formalmente* su un unico articolo, appunto quello della legge, ma sostanzialmente sugli articoli del decreto (e sugli eventuali emendamenti ad esso proposti); da ultimo, forse soprattutto, in quanto l'esame parlamentare viene a porsi su «norme già operanti nell'ordinamento giuridico»<sup>168</sup>.

Ebbene, gli indicati tratti di *tipicità* del procedimento di conversione portano con sé conseguenze di non poco momento. In particolare, sembra che a venirne non poco influenzato è il regime d'emendabilità del decreto-legge sottoposto a conversione<sup>169</sup>. Se, infatti, nella logica della Costituzione decreto e legge di conversione debbono ritenersi «tappe di un'unica sequenza procedimentale»<sup>170</sup> che dovrebbe porsi in essere in «casi straordinari di necessità e di urgenza», con i limiti, non solo temporali, di cui sopra si è detto, è difficile negare che la Costituzione si ri-

cit., 127; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa*, cit., 242; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 105 s.

<sup>166</sup> F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, in *Pol. dir.* 1995, 425.

<sup>167</sup> Si pensi al caso, invero improbabile ma non per questo impossibile, della dichiarazione di illegittimità costituzionale *medio tempore* del decreto: non avendo più alcunché da convertire, la legge rimarrebbe priva d'oggetto. Oppure a quello del rinvio presidenziale della legge di conversione che determini la decadenza del decreto: anche in questo caso, pur se per ragioni profondamente diverse, la legge rinviata sarebbe oramai priva d'oggetto.

<sup>168</sup> G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, cit., 13.

<sup>169</sup> Analogamente, da ultimi, A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativi del Parlamento in sede di conversione*, in *Gli atti normativi*, cit., 364 ss.; G. MONACO, «Necessità e urgenza» del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la «storica» sentenza n. 171/2007, ivi, 392 s.

<sup>170</sup> V. ANGIOLINI, *Attività*, cit., 238. Nel senso di un vero e proprio «unico procedimento» è V. DI CIOLO, *Questioni*, cit., 306. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 2003, 357 ss., riconduce il procedimento di conversione ai procedimenti legislativi «duali», ovvero a quelli caratterizzati «dal concorrere di due centri di autonomia normativa» (340). G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 100, ha fatto riferimento a un «concorso necessario di una fonte legislativa del governo e di una fonte legislativa del parlamento sul medesimo oggetto», collocandolo però in una diversa lettura del decreto-legge, che non sarebbe affatto perturbatore delle competenze del Parlamento ma espressione di ordinarie competenze normative del Governo, pur non pienamente fungibili con quelle delle Camere.

ferisca a un rapporto «che si instaura *tra atti* sul presupposto della *identità di contenuto normativo*»<sup>171</sup>. Con il che, se non proprio all'idea del «prendere o lasciare»<sup>172</sup>, nella logica costituzionale l'emendabilità del decreto-legge sembra essere improntata alla marginalità delle rettifiche, «rese necessarie da aporie e lacune nella disciplina, dovute verosimilmente alla comprensibile fretta nella predisposizione delle norme»<sup>173</sup>, o, al più, a piccole correzioni della normativa posta in essere dall'Esecutivo<sup>174</sup>. Del resto, la brevità del termine a disposizione del Parlamento per l'approvazione della legge di conversione pare essere incompatibile con la *ordinaria* navetta che, invece, potrebbe venirsi a instaurare tra le Camere qualora il decreto venisse radicalmente emendato, secondo la logica propria della funzione legislativa *tout court*.

Può osservarsi, inoltre, come la disciplina del procedimento legislativo di cui all'art. 72 Cost., ovviamente da applicarsi anche alle leggi di conversione<sup>175</sup>, da un lato veda nelle Camere «il luogo effettivo delle decisioni in ordine al contenuto delle leggi, e non la sede di registrazione di decisioni prese altrove»<sup>176</sup> e, dall'altro, intenda «assicurare quel minimo di approfondimento e di contraddittorio che garantiscano la consapevolezza e l'autonomia delle scelte operate collettivamente dalle Assemblee, rispetto alle proposte, pur tecnicamente argomentate e politicamente autorevoli, provenienti dal Governo»<sup>177</sup>. In altri termini, ciò che la Costituzione vuole è che il procedimento di decisione parlamentare sia sede di

<sup>171</sup> G. SILVESTRI, *Alcuni profili*, cit., 425.

<sup>172</sup> Peraltro pure sostenuta, *de iure condito* o *de iure condendo*, in dottrina: cfr. A.M. SANDULLI, *La Costituzione*, 1974, in *Nuova Antologia* 1974, 35; V. CRISAFULLI, *Lezioni*, II, 1, cit., 106 s.; C. ORLANDO, *L'emendabilità dei decreti-legge*, in *Nuovi studi politici* 1981, 43 ss. Cfr. pure C. ESPOSITO, *Emendamenti ai decreti-legge*, in *Giur. cost.* 1956, 188 ss., nonché ID., *Decreto-legge*, cit., 234, nt. 63; 268, nt. 102, per il quale, essendo oggetto di conversione l'atto e non le sue disposizioni, gli emendamenti dovrebbero ritenersi inammissibili, di modo che quando il Parlamento li ammetta e li approvi, facendoli altresì valere per il passato, «in realtà non converte il decreto-legge, ma si giova dell'art. 77 ultimo comma e disciplina retroattivamente i rapporti insorti sulla base del decreto non convertito».

<sup>173</sup> G. SILVESTRI, *Alcuni profili*, cit., 425.

<sup>174</sup> Di emendabilità limitata all'oggetto disciplinato dal decreto-legge discorrono G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 194 e Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 110 ss. Sul punto cfr. quanto si dirà *infra*.

<sup>175</sup> I regolamenti parlamentari, anzi, hanno espressamente previsto che l'esame delle leggi di conversione sia sempre effettuato in sede referente: cfr. art. 96 *bis* Reg. Camera e art. 78 Reg. Senato.

<sup>176</sup> M. MANETTI, *La lunga marcia*, cit., 845.

<sup>177</sup> M. MANETTI, *La lunga marcia*, cit., 845 s.

confronto e discussione, consentendo «la raccolta del ventaglio di opinioni e proposte concretamente esistenti nella Camera»<sup>178</sup>.

Orbene, è di tutta evidenza come la ristrettezza dei tempi costituzionalmente previsti per la conversione comprime quelle esigenze, tanto più ove si rifletta sul fatto che ciascuna Camera ha a disposizione per l'esame *ben meno* dei sessanta giorni di cui all'art. 77 Cost., per l'ovvia ragione che entro quell'arco temporale deve compiersi l'intero *iter* legislativo. Ciò che, ovviamente, può trovare giustificazione ove il procedimento di conversione sia all'insegna del "prendere o lasciare" o, al più, di *puntuale* modifiche concernenti la disciplina normativa posta dal decreto, ma che, allo stesso tempo, sembra precludere la possibilità che per mezzo di quel procedimento si faccia *altro*. A venirne inficiata, infatti, sarebbe la consapevolezza legislativa delle Camere, costrette *in fretta e furia* a pronunciarsi sugli oggetti più disparati<sup>179</sup>, il che, poi, finirebbe per impedire alle Commissioni competenti per materia di svolgere adeguatamente il previo esame, che pure è uno dei requisiti costituzionalmente imposti dall'art. 72 Cost. al procedimento legislativo<sup>180</sup>.

È noto quanto la prassi si sia collocata su una posizione diametralmente opposta, che vuole la legge di conversione affatto diversa da una qualsiasi legge ordinaria, in quella sede venendosi a operare una novazione della fonte che fa sì che le Camere pongano in essere «una funzione attiva, non diversa da quella che svolgono quando operano sui comuni progetti di legge»<sup>181</sup>. È sulla scia di questa ricostruzione della legge di conversione che si sono innestate prassi (profondamente) distorsive – la reiterazione *in primis*, ma poi maxiemendamenti, conversioni mascherate, decreti a perdere – che, senza dire di questioni teoriche aventi ricadute pratiche affatto irrilevanti<sup>182</sup> e dell'impatto che queste prassi hanno

<sup>178</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 263.

<sup>179</sup> Appare chiaro come la questione problematica della consapevolezza legislativa delle Camere possa venire in considerazione già *in partenza*, quando cioè sia il decreto-legge stesso a essere disomogeneo. Sul punto v. quanto si dirà *infra* nel testo.

<sup>180</sup> Cfr., da ultimo, S.M. CICCONE, *Le fonti*, cit., 224 ss.

<sup>181</sup> Così, ad esempio, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 157. V. poi gli AA. citati a nt. 94.

<sup>182</sup> Il riferimento è tanto alla questione se oggetto della conversione sia l'atto *ut sic* o le sue disposizioni, quanto a quella, strettamente connessa (e solo parzialmente risolta, oggi, dalla legge n. 400 del 1988), dell'efficacia degli emendamenti. Cfr., tra gli altri, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 234, nt. 63; V. DI CIULO, *Questioni*, cit., 373 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni*, cit., 351 ss.; S. FOIS, *Problemi*, cit., 171 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sull'efficacia nel tempo degli emendamenti soppressivi inclusi nelle leggi di conversio-*

sulla certezza del diritto oggettivo<sup>183</sup>, hanno trasformato quello di conversione in un vero e proprio «procedimento legislativo alternativo»<sup>184</sup>.

Tuttavia, recenti tentativi di un *ritorno alla Costituzione* del procedimento di conversione possono leggersi nel rinvio della legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002 da parte del Presidente Ciampi<sup>185</sup> e poi, soprattutto, in numerosi interventi del Presidente Napolitano<sup>186</sup> e, in particolare, in due lettere inviate ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri, la prima del 22 maggio 2010, in occasione della promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto incentivi (d.l. n. 40 del 2010)<sup>187</sup>, la seconda del 22 febbraio 2011, prima ancora che si concludesse l'*iter* di conversione del c.d. decreto milleproroghe (d.l. n. 225 del 2010)<sup>188</sup>. Di là dalle specificità dei singoli interventi presidenziali, inte-

*ne*, in *Giur. cost.* 1968, 2547 ss.; G. AMATO, *In tema di conversione di decreti legge*, in *Giur. merito* 1970, 230 s.; F. SORRENTINO, *La Corte*, cit., 530 ss.; ID., *Il decreto legge non convertito*, cit., 426 s. e, da ultima, V. PETRI, *L'efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto. A margine alla sentenza 367 del 2010*, in *forumcostituzionale.it*.

<sup>183</sup> A. SIMONCINI, *Il potere legislativo*, cit., 520 s.

<sup>184</sup> G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 149.

<sup>185</sup> A commento del messaggio di rinvio v., tra i molti, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.* 2003, 385 ss.; A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee-guida per una riflessione*, ivi 2002, 810 ss.; S. M. CICONETTI, *Un caso d'inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giur. cost.* 2002, 3097 ss.

<sup>186</sup> Cfr. la nota del 18 maggio 2007, ove si auspicava «l'adozione di criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge [...] indispensabile perché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento – dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge – il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 della Costituzione alla utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo-Parlamento e maggioranza-opposizione»; la lettera inviata ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia in sede di promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 5 del 2009, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, il cui testo non è stato reso noto integralmente ma solo riassunto in una nota del 17 aprile 2009, ove si rilevava la «necessità che la emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'inter di conversione si mantenga rigorosamente nei limiti imposti dalla natura straordinaria della fonte prevista dall'art. 77 della Costituzione e dello stesso procedimento parlamentare di conversione in legge, che deve concludersi nel termine inderogabile di 60 giorni».

<sup>187</sup> Sulla quale v. R. ROMBOLI, *La legge sugli incentivi (l. n. 73 del 2010): una promulgazione con monito*, in *Foro It.* 2010, V, 190 ss.

<sup>188</sup> Sulla quale v. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *rivistaait.it*.

ressa qui svolgere talune brevi riflessioni sui tratti comuni che li caratterizzano.

Entrambi i Presidenti, innanzitutto, hanno lamentato che gli emendamenti parlamentari proposti in sede di conversione erano carenti dei presupposti di necessità e di urgenza. Invero, quelli sono presupposti che caratterizzano la sola adozione del decreto-legge, solo indirettamente rilevando in sede parlamentare, dal momento che il vizio da evidente mancanza che inficia *in procedendo* la legge di conversione «non discende tanto dalla diretta riferibilità ed imputabilità a quest'ultima del vizio originario del decreto-legge, ma è invece il frutto di una trasmissione fondata dalla Corte, non già sulla base di una comunanza di presupposti obiettivi di legittimazione fra legge di conversione e decreto, bensì in forza dell'assunto per cui la legge avrebbe "valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, pertanto, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione"»<sup>189</sup>.

D'altro canto, mal si concilia con la (pretesa) sussistenza dei casi straordinari di necessità e di urgenza l'entrata in vigore degli emendamenti al decreto-legge contestualmente all'entrata in vigore della legge di conversione: possono dirsi straordinariamente necessarie e urgenti disposizioni che entreranno in vigore solo all'esito del procedimento legislativo? Disposizioni la cui efficacia, inoltre, potrebbe essere differita *ex art. 15, co. 5, della legge n. 400 del 1988* a un momento ancora successivo? Semmai la mancanza di necessità e di urgenza degli emendamenti potrà fungere da *sintomo* della loro eterogeneità, in certo qual modo capovolgendo il rapporto tra omogeneità del decreto-legge e mancanza dei presupposti rilevato dalla Corte costituzionale<sup>190</sup>.

Quella della omogeneità della legge di conversione, d'altra parte, è l'altra questione sulla quale tanto il Presidente Ciampi quanto il Presidente Napolitano si sono soffermati. Gli interventi presidenziali, difatti, hanno chiamato le Camere a un rigoroso rispetto, in sede di conversione dei decreti, del requisito della omogeneità previsto dall'art. 15, co. 3, della legge n. 400 del 1988, facendo leva sul «valore ordinamentale»<sup>191</sup> o

<sup>189</sup> P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta*, cit., 11, e ivi il richiamo alla sent. n. 29 del 1995.

<sup>190</sup> Una fuggevole notazione in tal senso in A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso*, cit., 822 s.

<sup>191</sup> In questi termini il Presidente Ciampi nel rinvio della legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002.

di «attuazione costituzionale»<sup>192</sup> che avrebbe quest'ultima. Quel requisito è però imposto dalla legge *de qua* solamente al decreto-legge, la cui portata solo impropriamente potrebbe estendersi anche alla legge di conversione<sup>193</sup>.

Ciononostante, non crediamo che, di là dal loro ancoraggio formale, i rilievi presidenziali possano ritenersi fuori centro<sup>194</sup>, perché, se dalla *tipicità* del procedimento di conversione consegue, come si è detto, una limitata emendabilità dei decreti, l'esigenza d'omogeneità può esser d'aiuto nel delineare i tratti di quei limiti e, inoltre, viene a legarsi con quella di garantire alle Commissioni parlamentari competenti di svolgere l'esame referente *ex art. 72 Cost.*, così come è stato evidenziato anche dal Presidente Napolitano nella lettera del febbraio 2011.

Ciò che conta, invece, è capire *quale* omogeneità debba connotare la legge di conversione, dal momento che quella del decreto-legge, ammesso che di volta in volta ne abbia una<sup>195</sup>, è declinabile in diversi sensi: oggettivo, soggettivo, teleologico<sup>196</sup>. Al riguardo sembra possa dirsi che la legge di conversione «finisce essenzialmente per riceverla “per riflesso” dall'atto governativo»<sup>197</sup>, di modo che «compito (e limite) della legge sarebbe quello di preservare l'originaria unitarietà del decreto-legge, comunque considerata»<sup>198</sup>. Ne deriverebbe, conseguentemente, un regime

<sup>192</sup> Così, invece, il Presidente Napolitano nella lettera del 22 febbraio 2011.

<sup>193</sup> Così A. CELOTTO, *Un rinvio*, cit., 815; P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 413.

<sup>194</sup> A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quad. cost.* 2002, 614, commentando il rinvio del Presidente Ciampi osservava come si trattasse di un «forte richiamo ai Presidenti delle Camere ad un uso più incisivo del potere di “filtro” sulla ammissibilità degli emendamenti». Sul diverso regime previsto dai regolamenti di Camera e Senato cfr. le considerazioni critiche di G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, cit., 195 ss.

<sup>195</sup> È noto come si discuta se l'omogeneità del decreto-legge possa ritenersi un requisito costituzionalmente imposto. In tal senso G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, cit., 8; A. CELOTTO, *L'«abuso»*, cit., 455 ss.; F. MODUGNO, *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parl.* 1998, 74 s. e, proprio facendo leva sull'esigenza di garantire alle Commissioni parlamentari competenti l'esame in sede referente, P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta*, cit., 8 ss. In senso contrario, come detto, Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196.

<sup>196</sup> P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 410. Sulla problematicità della nozione di omogeneità v., da ultima, A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI Legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2011, 8 ss.

<sup>197</sup> P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta*, cit., 8.

<sup>198</sup> *Ibidem*.



di emendabilità della legge di conversione più o meno stringente a seconda del *tipo* di *omogeneità* di cui sia portatore il decreto-legge, chiaro essendo che sarà il contenuto di questo a determinare il perimetro entro cui potrà muoversi l'atto parlamentare. Insomma, non una emendabilità *minima*, come ci pare delineata nell'art. 77 Cost., ma neppure una emendabilità *monstre*, come invece si è configurata nella prassi, anche più recente.

Queste prese di posizione degli ultimi due Presidenti della Repubblica, accompagnate da ultimo dall'impegno preso dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari «di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge»<sup>199</sup>, sembravano peraltro trovare una sponda nelle sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008<sup>200</sup>. Se, infatti, la legge di conversione *non può* convertire decreti-legge evidentemente mancanti dei presupposti ciò non può voler dire se non che *non è* espressione della *ordinaria* funzione legislativa<sup>201</sup>: la disposizione *de qua* è illegittima non per quel che *dice*, ma perché adottata secondo un procedimento diverso da quello che doveva seguirsi. Una linea di pensiero, questa, ch'era quasi espressamente abbracciata con la sent. n. 128 del 2008, dal momento che è sembrato che la Corte censurasse (anche) un *abuso* del procedimento di conversione, per avere la legge, nell'ambito di quel procedimento, «superato i limiti ad essa consentiti»<sup>202</sup>. Allora, infatti, l'oggetto della *quaestio legitimitatis* non erano *sic et simpliciter* disposizioni (evidentemente) prive dei presupposti e convertite in legge ma, al contrario, disposizioni che, in sede di conversione, erano state

<sup>199</sup> Così, quasi a mettere nero su bianco una convenzione costituzionale, il Presidente Napolitano nel comunicato che ha chiuso la vicenda del milleproroghe. Sulla prassi parlamentare immediatamente successiva v. però G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'«omogeneità» della legge di conversione*, in *Gli atti normativi*, cit., 446 ss.

<sup>200</sup> R. ROMBOLI, *La legge sugli incentivi*, cit., 191 s.

<sup>201</sup> F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti*, cit., 1678; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *forumcostituzionale.it*, § 4; M. MANETTI, *La lunga marcia*, cit., 843 ss; A. MELANI, *Considerazioni*, cit., 364; G. MONACO, «Necessità e urgenza», cit., 392 s.; ID., *Decreto-legge*, cit., 599 ss. D'altra parte, nella sent. n. 171 la Corte aveva espressamente affermato che «la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare».

<sup>202</sup> R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro It.* 2008, I, 3048.

soppresse e poi riprodotte tramite un maxiemendamento governativo: insomma, l'abrogazione e contestuale riproduzione, con efficacia retroattiva, di quelle disposizioni aveva posto in essere una conversione mascherata<sup>203</sup>.

Senonché, queste aperture sembrano essere state smentite dalla successiva sent. n. 355 del 2010<sup>204</sup>. Mutando orientamento rispetto alla sent. n. 391 del 1995<sup>205</sup> e valorizzando uno spunto della sent. n. 171 del 2007<sup>206</sup> la Corte costituzionale afferma 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». Quel che sembra un ulteriore giro di vite della Corte sulla decretazione d'urgenza, essendo stato esteso il controllo sull'ancoraggio ai “casi straordinari di necessità e di urgenza” anche agli emendamenti al decreto legge *non del tutto estranei*<sup>207</sup>, finisce per determinare risultati di segno opposto perché, per un verso, pone in essere «non soltanto uno sdoganamento della deprecata prassi della emendazione senza bussola dei decreti-legge in sede parlamentare, ma addirittura un atteggiamento promozionale nei confronti di essa»<sup>208</sup> e, per l'altro,

<sup>203</sup> P. CARNEVALE, *Considerazioni*, cit., 4 ss. e, volendo, D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giur. It.* 2008, 2671 ss.

<sup>204</sup> Corte cost., 1° dicembre 2010, n. 355, in *Giur. cost.* 2010, 4991 ss.

<sup>205</sup> Corte cost., 26 luglio 1995, n. 391, in *Giur. cost.* 1995, 2824 ss., con osservazione di G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, ibidem, 4493 ss.

<sup>206</sup> Ove la Corte rileva che le disposizioni della legge di conversione non possono essere valutate autonomamente da quelle del decreto-legge «nei limiti in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto». Cfr. sul punto A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta*, cit. 6 s.; F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte Costituzionale passa alle vie di fatto*, in *forumcostituzionale.it*, 5 s.

<sup>207</sup> Sulla enigmaticità di questa locuzione v. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. sentt. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *forumcostituzionale.it*; M. E. BUCALO, *L'“anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in *Gli atti normativi*, cit., 261; A. MELANI, *Considerazioni*, cit., 363; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 441 s.; A. DI CARLO, *Omogeneità*, cit., 5. Sia consentito poi rinviare a P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta*, cit., 13.

<sup>208</sup> P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta*, cit., 13.

svilisce quella «integrazione normativa»<sup>209</sup> tra decreto-legge e legge di conversione che non solo era stata correttamente valorizzata nelle due decisioni della «seconda svolta»<sup>210</sup>, ma che a noi pare essere costituzionalmente prevista<sup>211</sup>.

Vengono in essere, così, orientamenti contraddittori non solamente all'interno della stessa giurisprudenza costituzionale<sup>212</sup> – sulla falsariga di quanto è a lungo accaduto in riferimento alla sanabilità del vizio da mancanza dei presupposti – ma anche rispetto alle più recenti prese di posizione del Presidente della Repubblica<sup>213</sup>. Con, peraltro, l'ennesimo *paradosso* della storia della decretazione d'urgenza.

La distonia tra i due custodi<sup>214</sup>, difatti, non è a tutto tondo<sup>215</sup>. Tutta-

<sup>209</sup> G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., spec. 139 ss.

<sup>210</sup> A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit.

<sup>211</sup> Una diversa, e forse benevola, lettura della decisione *de qua* è proposta da Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 99, secondo il quale l'eventuale sussistenza dei presupposti per le disposizioni eterogenee «non farebbe venire meno il dubbio di un illegittimo esercizio del potere parlamentare di conversione del decreto legge».

<sup>212</sup> Ulteriormente alimentati, poi, dalla sent. n. 79 del 2011: nel percorso argomentativo che la porta ad escludere che le disposizioni censurate fossero state adottate in evidente mancanza dei presupposti, la Corte dapprima afferma che sono omogenee rispetto al titolo del decreto-legge, per poi rilevare che «non sono state inserite nel suddetto atto con forza di legge in sede di conversione parlamentare, ma erano presenti nel testo originario». Sennonché, a seguire quanto affermato dalla sent. n. 355, riscontrata l'omogeneità di tali disposizioni poco cambia che esse siano o meno state inserite in sede di conversione, perchè in ogni modo dovrebbero essere sorrette dai presupposti. Preoccuparsi di segnalare che non erano state inserite lungo l'*iter* di conversione non può che suonare, allora, come una smentita del precedente giurisprudenziale, facendo intendere che ove la loro origine fosse stata parlamentare non sarebbero potute essere oggetto di scrutinio in relazione alla sussistenza dei presupposti, quand'anche omogenee rispetto al *corpus* del decreto-legge.

<sup>213</sup> Così, peraltro, sin dai tempi del rinvio del Presidente Ciampi della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002: cfr. R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza*, cit., 133 s.; A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 83 ss. Sul punto v. anche R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Evoluzione del sistema*, cit., 51 ss., il quale, in più ampie considerazioni circa i rilievi attinenti alla tecnica legislativa mossi negli ultimi anni dal Presidente della Repubblica in sede di controllo delle leggi, pone in luce come le due diverse posizioni possano essere spiegate dalla circostanza per cui sino ad oggi il processo costituzionale si è dimostrato poco appropriato al controllo delle tecniche di normazione.

<sup>214</sup> Distonia che, peraltro, deve ritenersi nell'ordine delle cose *costituzionali*: cfr. R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Bologna 1996, 265 ss.; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Foro it.* 2000, V, 26 ss.

<sup>215</sup> In questo senso, invece, G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 438; M.E. BUCALO, *L'«anomala» estensione*, cit., 266.

via – ecco il paradosso – l'incontro, pur parziale, avviene sul punto che appare meno convincente, quello per cui gli emendamenti in sede di conversione – tutti, secondo il Capo dello Stato; solo quelli *non del tutto estranei*, secondo la Corte – debbono essere sorretti dai presupposti *ex art. 77 Cost.*, mentre sul *thema* che sembra avere un solido fondamento costituzionale, quello relativo ai limiti alla emendabilità del decreto-legge durante l'*iter* di conversione, la divaricazione di orientamenti tra Presidente della Repubblica e giudice delle leggi si fa più marcata.

Eppure, proprio quest'ultimo sembra essere uno spunto teorico di formidabile utilità per colpire e sanzionare prassi di dubbia costituzionalità che vengono poste in essere durante il procedimento di conversione e, così, restituire a quest'ultimo il suo *ruolo* costituzionale.

Non solo. Qualora si riuscisse a impedire alle Camere (e allo stesso Governo *in Parlamento*) di utilizzare l'*iter* di conversione per aggiungere al treno rapido del decreto-legge, secondo una celebre espressione, «tanti vagoni della più svariata mercanzia»<sup>216</sup>, giocoforza le istanze diverse da quelle governative che oggi *gonfiano* i decreti-legge durante la loro conversione dovrebbero seguire l'*iter* ordinario, che invece oggi è sempre più marginalizzato: la *eccezione* piuttosto che la *regola* prevista dalla Costituzione. In altri termini, quel che *prima facie* potrebbe apparire come una sottrazione alle Camere dello strumento che gli consente di esercitare la funzione legislativa a fronte dell'abuso del decreto-legge potrebbe rivelarsi, in verità, un modo per incentivare il Parlamento ad esercitare quella funzione *ex art. 70 Cost.*, recuperando la *regola* costituzionale, invece di approfittare del procedimento posto dall'*art. 77 Cost.*, finalizzato alla conversione, o non, del decreto-legge. Il che, se ci è concessa una vena d'ottimismo, nel determinare una rivitalizzazione del procedimento legislativo ordinario, forse anche inducendo le Camere a una seria rimediazione dei propri regolamenti parlamentari, potrebbe avere indirettamente effetti sulla decretazione d'urgenza: è noto, infatti, come una delle cause dell'abuso del decreto-legge sia comunemente individuata nella scarsa funzionalità del procedimento legislativo ordinario<sup>217</sup>,

<sup>216</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 359.

<sup>217</sup> Cfr. ad esempio, M. CARTABIA, *Legislazione*, cit., 87. Criticamente sul punto M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *rivistaaic.it*, 4 ss., che evidenzia come anche oggi il procedimento legislativo cerchi di «soddisfare la permanente necessità di legittimazione delle scelte pubbliche attraverso il confronto non solo tra gli interessi, ma tra le diverse istanze ideali e culturali della

di modo che positivi interventi su quest'ultimo potrebbero (dovrebbero) portare a una riduzione dei casi in cui il Governo ritiene d'adottare provvedimenti d'urgenza.

Certo, devono tenersi ben presenti le difficoltà che possono incontrarsi nel far valere la *tipicità* ex art. 77 Cost. del procedimento di conversione e la correlata limitata emendabilità del decreto-legge: da quelle che ruotano attorno alla nozione di omogeneità, la cui definizione è tutt'altro che agevole<sup>218</sup>, a quelle che caratterizzano il sindacato sui vizi formali, che verrebbero a riproporsi poiché le disposizioni eterogenee introdotte in sede di conversione risulterebbero viziate in virtù del procedimento seguito per la loro adozione, non per il loro contenuto normativo<sup>219</sup>. Così come non bisogna nascondersi il rischio di ulteriori effetti paradossali, quali potrebbero essere, da un lato, la "frammentazione" dei decreti-legge<sup>220</sup> e, dall'altro, una crescita della tendenza delle Camere a *chiedere* al Governo l'adozione di provvedimenti ex art. 77 Cost., che diverrebbe mera *occasio* per legiferare su una data materia. Ciononostante, la strada della stretta alla emendabilità dei decreti crediamo valga la pena di esser percorsa: restituisce forza alla Costituzione e ne sottrae alle prassi che della Carta fondamentale sono distorsive\*.

società secolarizzata», tale che rimane intatto il suo significato di «*forma qualitativamente superiore di integrazione politica*».

<sup>218</sup> Tant'è vero che Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 120, estende la "evidente mancanza" anche a questo tipo di sindacato, ritenendo che la Corte potrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale solo di quelle modifiche introdotte in sede di conversione che risultino «palesamente estranee all'oggetto disciplinato».

<sup>219</sup> Ancorché è il caso d'osservare che solo l'analisi del contenuto normativo delle disposizioni introdotte potrà consentire di valutarne la loro omogeneità o meno rispetto alla disciplina normativa del decreto-legge.

<sup>220</sup> A. SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 34.

\* Non si è qui potuto tener conto della sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale che, depositata nelle more della pubblicazione del presente contributo, ha delineato i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione in termini non dissimili da quanto proposto nel testo. Con questa decisione, infatti, il giudice delle leggi sembra porre fine alle oscillazioni che hanno caratterizzato la propria giurisprudenza sul punto, affermando che «si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (Cons. in diritto, 4.2).