

Alfonso Celotto

L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*

1. Sappiamo bene quanto sia stato difficoltoso per la Corte costituzionale arrivare ad effettuare un controllo sui presupposti del decreto-legge. Al fondo, stando alla forma dell'impianto costituzionale, la sussistenza di "casi straordinari di necessità e urgenza" rappresenta una valutazione squisitamente politica effettuata dal Governo in sede di adozione del decreto-legge, verificata dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione e suggellata dal Parlamento in sede di conversione. Una valutazione anche fattuale, comunque difficoltosa da scrutinare in sede di legittimità, a distanza di tempo dalla peculiare situazione politico-giuridica che ha portato il Governo alla decisione di adottare un decreto-legge.

In quest'ottica non ha stupito che, anche dopo la svolta del 1995 circa la natura non novativa della legge di conversione, la Corte sia stata severa rispetto alla reiterazione, ma abbia continuato ad oscillare nel controllo sui presupposti, ora facendo riemergere ancora il classico argomento della efficacia sanante della conversione (cfr. [sent. n. 419 del 2000](#); [n. 376 del 2001](#); e [n. 16](#) e [29 del 2002](#)); ora riaffermando in via teorica la possibilità di un sindacato nei limiti dell' "evidente mancanza", ma comunque non giungendo mai a dichiarare incostituzionale un decreto per carenza dei presupposti (cfr., ad es., [sent. n. 341 del 2003](#); [n. 6](#), [178](#), [196](#), [285](#) e [299 del 2004](#); [n. 2](#), [62](#) e [272 del 2005](#)).

A partire dalla [sent. n. 171 del 2007](#), poi, la Corte ha scelto la via delle "norme intrusive" per scrutinare la mancanza di presupposti, dichiarando incostituzionale una disposizione tesa a correggere un problema di ineleggibilità del sindaco di

* *In corso di pubblicazione anche sulla Rivista [Giurisprudenza Italiana](#).*

Messina aggiunta in sede di conversione ad un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali.

Lo stesso è accaduto nella [sent. n. 128 del 2008](#), dichiarando incostituzionale la disposizione aggiunta in conversione sull'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari, in un decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

In entrambi i casi la Corte ha basato lo scrutinio sulla verifica di un collegamento tra la disposizione introdotta in sede di conversione e i presupposti del decreto, andando a verificare se – al fondo – i presupposti del decreto-legge originario potessero reggere anche le norme aggiunte.

Volendo riprendere le parole della [sent. n. 128](#), *“nei lavori preparatori della legge di conversione, la giustificazione in generale della eterogeneità delle norme inserite nel decreto-legge è basata sulla affermazione che tutte le disposizioni concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio: esigenza cui non attiene in alcun modo la disposizione relativa al Teatro Petruzzelli. Quando si è tentato di giustificare in modo specifico la norma che dispone l'esproprio del teatro, si è dovuto riconoscere, che la stessa è stata introdotta per risolvere una «annosa vicenda» e tutelare l'interesse ad una «migliore fruizione del bene da parte della collettività», così ammettendo non solo il difetto di collegamento con la manovra di bilancio, ma anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata”* (così [sent. n. 128 del 2008, § 8.2 cons. diritto](#)).

Legare le norme aggiunte in conversione alla sussistenza dei presupposti rappresenta comunque una operazione complessa, tanto che da ultimo la Consulta aveva cercato di distinguere tra “norme aggiunte eterogenee” e “norme aggiunte non eterogenee”, specificando – in maniera che aveva dato adito a non pochi dubbi (sia consentito rinviare al mio *“Come la tela di Penelope”*. *Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui decreti-legge*, in www.giustamm.it) – 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” ([sent. n. 355 del 2010](#)).

2. La Corte è ora chiamata a scrutinare l'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (l'abituale decreto “mille-proroghe” di fine anno) aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10 e che introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 per regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile. In pratica, un frammento della disciplina generale del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

E' evidente la eterogeneità e la assenza di qualsivoglia legame con la *ratio* del decreto-legge originario e, quindi, con i suoi presupposti.

La Consulta avvedutamente sceglie di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma si concentra nel limitare la stessa possibilità di emendare il decreto, in base alla funzione della conversione: *“In definitiva, l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo*

tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge” (così [sent. n. 22 del 2012](#), § 4.2).

In altri termini, la Corte per non avventurarsi tra le secche della valutazione sui presupposti di necessità e di urgenza (difficoltosa anche per le norme intrusive), torna alle tesi più tradizionali che vedevano la legge di conversione come “condizionata” alla disciplina adottata dal governo rinforzando il collegamento funzionale tra i due atti (cfr. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, specie 194 ss., anche ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, 236 ss.; RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001, 164 s.).

Del resto, l’ordinamento contiene tutte una serie di richiami alla necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge, che la Corte puntualmente qui richiama (la legge n. 400 del 1988, i regolamenti parlamentari, gli orientamenti del Presidente della Repubblica: non dimentichiamo che, con messaggio del 29 marzo 2002, il Presidente ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002, contestando proprio “*un’attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell’atto originario*” degli emendamenti aggiunti in conversione).

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

Certo, si tratta di una lettura difficilmente digeribile dalla ormai consolidata forma di governo, basata sempre di più su un utilizzo della decretazione d’urgenza assai lontano dall’impianto costituzionale, anche per quel che riguarda il mancato rispetto della omogeneità dei decreti, sia in sede di adozione che di conversione.

Tuttavia, come ben sappiamo, la Corte costituzionale non ha certo il compito di convalidare gli scostamenti imposti dal diritto vivente alla forma della

Costituzione, dovendo invece – sapientemente – rilevare quando tali scostamenti si siano fatti troppo ampi e rischiosi per la stessa forma di Stato (come avvenuto, restando al decreto-legge, per la reiterazione e come sta avvenendo ormai anche per l'abuso delle forme della conversione).