

Giovanni Serges

La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*

1. Nella complessa sequenza giurisprudenziale intorno ai limiti della decretazione d’urgenza la [sentenza n. 22 del 2012](#) sembra destinata ad occupare un ruolo di indubbio rilievo, forse un ruolo non dissimile da quello che aveva caratterizzato l’intervento della Corte nel [1996](#)¹ quando giunse la dichiarazione di incostituzionalità della distorta prassi della reiterazione dei decreti legge non convertiti. Un profilo certamente centrale risiede nelle considerazioni intorno al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione e, segnatamente, intorno alla natura “atipica” di quest’ultima o, con altre parole, intorno alla natura di legge “tipizzata” caratterizzata da una competenza predeterminata che connoterebbe la conversione parlamentare².

La Corte giunge alla conclusione di ritenere esclusa la possibilità di inserimento nella legge di conversione di emendamenti “del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario” e, con lapidaria affermazione, ritiene che una tale esclusione non risponda solo ad esigenze di corretta tecnica normativa bensì “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*”(corsivo nostro). Certo, questo non esclude che, così intesa, la legge di conversione non sia suscettibile di essere limitatamente emendata, sia che si tratti di

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

¹ Con la [sentenza n. 360](#) sulla quale si vedano i commenti 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*, in *Giur cost.*, 1996, 3147 ss.. per una ricostruzione più ampia, anche in riferimento agli sviluppi successivi della intera problematica della decretazione d’urgenza, v. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003,

²Sul punto mi limito a richiamare il recente lavoro di 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 *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di D’Elia, Tiberi, Viviani Schlein, Milano 2012, 419 ss, nonché il saggio di D. CHINNI, *La decretazione d’urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società* 2012, 78 ss. al quale può farsi riferimento per l’ampio apparato bibliografico sui nodi più recenti delle decretazione d’urgenza ed in particolare, al paragrafo n. 4, per i problemi connessi al procedimento di conversione.

emendamenti giustificati da ragioni tecniche o meramente formali, sia che l'esigenza di *emendatio* risponda, invece, a valutazioni parlamentari politicamente difformi da quelle fatte proprie dal Governo. Ma la facoltà di emendare incontra – sottolinea la Corte – un preciso limite nella impossibilità di incidere sulla “sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma Cost.”, sì da compromettere l'omogeneità di fondo della normativa dettata dal decreto-legge, quale risultante dal testo originario, a sua volta, necessariamente caratterizzato da omogeneità sia sotto il profilo dell'oggetto della disciplina, sia sotto quello della complessiva finalità che lo ispira. Non è possibile, insomma, “spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione” e se ciò avviene la violazione della Costituzione non discende dall'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza per le norme eterogenee aggiunte in sede di conversione bensì è frutto diretto di un “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”. Modalità di procedura e scopo tipico rappresentano, dunque, secondo la Corte, gli elementi caratterizzanti della legge di conversione la quale è certamente espressione dell'ordinaria funzione legislativa ma entro limiti peculiari che finiscono così per distinguerla e differenziarla rispetto ad una qualunque altra legge ordinaria. La Corte, facendo proprie le indicazioni che erano ripetutamente emerse in dottrina³, sottolinea gli elementi tipizzanti sul piano procedurale rilevando come il procedimento di conversione si differenzi, a cominciare dal momento dell'iniziativa, riservata esclusivamente al Governo con l'obbligo di presentazione immediata alle Camere, prosegua poi secondo tempi particolarmente rapidi imposti dal termine costituzionale di conversione, sia scandito da specifiche modalità procedurali regolate dai Regolamenti parlamentari. Viene, in particolare, sottolineato il contenuto dell'art. 96-bis del regolamento della Camera il quale impone al Presidente dell'Assemblea di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto legge. Vi è, dunque, una presa di posizione netta e decisa sul rapporto tra la peculiarità del procedimento di conversione ed il regime di emendabilità parlamentare del decreto dietro la quale affiora chiaramente l'intento di arginare una prassi distorsiva (al cui apice si ponevano i c.d. maxiemendamenti proposti

³ Cfr., sul punto, tra gli altri, V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti legge*, Milano, 1970, 289; L. PALADIN, *Art. 77, in Comm. Cost.*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 84; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 185 ss; G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del diritto*, 1996, 424.

dallo stesso Governo⁴) che, seppur risalente, aveva finito per moltiplicarsi in forme di particolare intensità, quanto meno nell'ultimo decennio, sorretta da quella ricostruzione della legge di conversione in termini di “novazione” della fonte che ne rappresentava, in qualche modo, il presupposto teorico. Tracce evidenti del profondo disagio che una simile prassi aveva prodotto nell'ordinamento emergevano, del resto, nitidamente anche in alcune prese di posizione del Presidente della Repubblica, a partire dal messaggio del 29 marzo 2002, che la motivazione della sentenza richiama puntualmente (ad una con analoghi, successivi richiami provenienti dalla Presidenza del Senato, nel 2011, ed ancora dallo stesso Presidente della Repubblica, sempre nel 2011) a sostegno degli argomenti utilizzati per giungere alla declaratoria di incostituzionalità degli emendamenti eterogenei⁵. L'impressione che si ricava dalla sentenza è, dunque, quella di un' ulteriore, significativa stretta sul complessivo uso della decretazione d'urgenza, finalizzata ad incidere con maggiore forza nelle relazioni tra Governo e Parlamento, una posizione, se si vuole, più coraggiosa rispetto alla prudenza, se non addirittura, alla ritrosia, dimostrata in passato nell'affrontare il tema delle relazioni tra fonti ed i loro riflessi sulla forma di governo. Sotto questo profilo appare utile soffermarsi, sia pure in termini sintetici, da una parte, sulle precedenti posizioni espresse dalla Corte sul tema (una sola delle quali – la sentenza 355 /2010 – viene ora espressamente richiamata) e dall'altra riflettere sulle prospettive che la decisione apre sui futuri sviluppi della decretazione d'urgenza e, dunque, sui rapporti tra Parlamento e Governo e sull'equilibrio della forma di governo.

2. Il riconoscimento della natura “atipica” della legge di conversione poteva, infatti, leggersi sia pure in termini non del tutto persuasivi, già nella sentenza 171 del 2007 nella quale veniva sottolineato come la legge di conversione fosse “caratterizzata nel percorso parlamentare da una situazione tutta particolare” e tuttavia la successiva precisazione secondo cui le disposizioni introdotte dalla legge di conversione, laddove non incidenti sostanzialmente sul contenuto del decreto “non possono essere valutate sotto il profilo della legittimità costituzionale autonomamente da quelle del decreto”, non sembrava potersi

⁴ Sulla intera tematica dei maxi emendamenti v., di recente, A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011, 277 ss. cui si rinvia anche per i richiami di dottrina e giurisprudenza.

⁵ Sulle quali si vedano le indicazioni contenute nel parallelo commento di D. CHINNI, *Le “convergenze parallele di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*.

intendere come limitativa del regime della emendabilità del decreto in sede parlamentare⁶. In altri termini il riconoscimento della atipicità della legge di conversione era utilizzato soprattutto per rafforzare l'idea della unicità dell'intero procedimento di emanazione-conversione e per escludere radicalmente la tesi dell'efficacia sanante della legge di conversione, mentre il tema delle conseguenze intorno alla limitazione parlamentare sul regime degli emendamenti rimaneva sullo sfondo o, quanto meno, non poteva ritenersi esplicitamente espresso. Sostanzialmente analoga era la posizione espressa nella successiva sent. 128 del 2008 nella quale si sottolineava il principio secondo cui non è concesso al Parlamento convertire decreti-legge nei quali, con evidenza, non sussistono i requisiti costituzionali e si lasciava intravedere come un'una simile evenienza potesse tradursi in un superamento dei limiti del Parlamento e dunque in un abuso del procedimento di conversione. Si è correttamente osservato, al riguardo, che con le due decisioni in questione, ponendosi l'accento sulla impossibilità di convertire decreti-legge in cui, con evidenza, mancavano i presupposti per la loro emanazione la Corte finiva per implicitamente ammettere ciò che oggi è chiaramente esplicitato, ossia che la conversione parlamentare, imbattendosi in queste insormontabili limitazioni, non poteva considerarsi espressione dell'ordinaria manifestazione della funzione legislativa⁷. La atipicità della legge di conversione, pur affiorando ripetutamente negli argomenti utilizzati in quelle due occasioni, non trovava tuttavia un riconoscimento chiaro e, soprattutto, veniva elusa la questione della misura della emendabilità in sede di conversione. Maggiormente problematico si presentava l'ulteriore passaggio giurisprudenziale contenuto nella più recente sentenza 355 del 2010. Qui la Corte affronta il tema della sindacabilità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione ma giunge ad una conclusione che, solo apparentemente, può ritenersi più rigorosa rispetto agli spunti emergenti nelle precedenti decisioni. Ed infatti si afferma che la valutazione sui presupposti costituzionali di necessità ed urgenza debba essere effettuata solo per quelle norme che, aggiunte in sede di conversione, non risultino del tutto estranee rispetto al contenuto del decreto. Al contrario una simile valutazione non è richiesta – aggiunge la Corte - quando le norme siano eterogenee rispetto al contenuto. Se da una parte,

⁶ In argomento v. le puntuali notazioni di 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 Cartabia, Lamarque, Tanzarella, 27 ss.

⁷ Sul punto v., D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 87 ed ivi richiami alle posizioni di dottrina sul punto.

insomma, si estende la valutazione sui presupposti costituzionali in sede di conversione alle disposizioni non del tutto eterogenee, dall'altra, contraddittoriamente, si lascia libero il Parlamento di aggiungere emendamenti eterogenei, così di fatto contraddicendo il riconoscimento della peculiarità o atipicità del procedimento legislativo di conversione e, in fin dei conti, avallando se non, addirittura, promuovendo la prassi degli emendamenti "senza bussola"⁸. Il recupero di questa evidente contraddizione avviene oggi, nella sentenza in commento, nella quale, non a caso, è proprio quel (solo) precedente ad essere richiamato, apparentemente, per sostenere una linea di continuità e coerenza dell'evoluzione giurisprudenziale, ma di fatto, a mio avviso, per raddrizzare la barra del timone nella navigazione parlamentare di conversione. La Corte, infatti, sottolinea come 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"*. La preclusione per l'inserimento di norme eterogenee in sede di conversione, che nella [sentenza 355/10](#) non sembrava potersi configurare, è ora (finalmente) ancorata alla "tipicità" del procedimento di conversione che può essere usato, dunque, nei limitati ambiti dell'inserimento di emendamenti che non spezzino l'unicità della sequenza procedimentale configurata dall'art. 77 Cost.

3. Se questo appare l'aspetto più immediatamente rilevante nella decisa svolta giurisprudenziale, se, in altri termini, il profilo della "tipizzazione" della legge di conversione si delinea con chiarezza nella motivazione della decisione e comporta certamente un irrigidimento non solo del ruolo parlamentare ma anche delle stesse possibilità per il Governo di ricorrere alla proposizione in sede di conversione di emendamenti (tanto più nella loro configurazione "maxi", sovente usata per riscrivere interi pezzi di decreto), non altrettanto rigide si rivelano le condizioni alla cui stregua sarà possibile valutare l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione per

⁸ L'espressione è in P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. 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 *rivistaaic.*, 13 ss. che sottolineano criticamente la contraddittorietà della motivazione contenuta nella sentenza 355/2010.

verificare se l'uso del procedimento tipico risulti (per usare la stessa espressione della Corte) più o meno improprio. L'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione emendamenti è infatti correlata alla loro estraneità all'oggetto o alle finalità del testo originario ossia alla loro eterogeneità rispetto a due condizioni che possiedono un raggio di escursione amplissimo e, in molti casi, assai sfuggente. Del resto è la stessa Corte a precisare che la urgente necessità del provvedere "può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni venutesi a determinare". Gli oggetti, dunque, possono riguardare materie diverse purchè accomunate da uno scopo unitario, ma anche lo scopo del provvedere, in quanto condizionato, a sua volta, dalla complessità e varietà delle situazioni che si intendono fronteggiare può risultare assai articolato e, dunque, di difficile perimetrazione. Nozioni, quelle di "oggetto" e "finalità" dotate di un forte tasso di elasticità destinato a riflettersi sulla stessa concezione di "eterogeneità"⁹ con il rischio che assunte tali nozioni nella loro massima estensione, si svuoti conseguentemente ogni possibile controllo sull'eccentricità dell'emendamento, ovvero, all'opposto, il potere di emendamento ne esca fin troppo azzoppato consentendo così la prospettazione di questioni di costituzionalità con eccessiva frequenza. Da qui, forse, la precisazione della Corte che, sia pure quasi di sfuggita, ma ripetutamente, parla di emendamenti "del tutto estranei" all'oggetto ed alla finalità del decreto lasciando così intendere come solo una estraneità radicale ed assoluta ad oggetto e finalità, anche alternativamente assunti a parametro di valutazione, possa condurre a ritenere impropriamente usato il procedimento di conversione e produrre la incostituzionalità della legge per violazione dell'art. 77. Si tratta di una precisazione rilevante, frutto, verosimilmente, di una scelta meditata che consentirà in futuro alla Corte di calibrare proprio sulla sola, radicale estraneità degli emendamenti apportati in sede di conversione lo scrutinio di costituzionalità, conservando così a se stessa un ampio margine di discrezionalità. D'altra parte un simile atteggiamento non solo conferma una posizione complessiva della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d'urgenza, caratterizzata indubbiamente da interventi diretti ad incidere in maniera penetrante sull'abuso e la distorsione nel ricorso al decreto-legge accoppiata, però, ad una altrettanto

⁹ Sulla problematicità della nozione di "eterogeneità" v. le notazioni di A. SPERTI, op. cit., 30 ss,

significativa dose di prudenza (dietro la quale sono, sovente affiorate, contraddizioni non irrilevanti) specie nel sindacare i vizi formali, ma si collega idealmente alla analoga posizione assunta sul tema, strettamente, correlato, della incostituzionalità del decreto-legge per la “evidente” mancanza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza. Non è questa la sede, ovviamente, per esaminare tale complessa vicenda né, tanto meno per ripercorrere il contorto cammino della giurisprudenza. E’ sufficiente ricordare come le timide aperture lasciate intravedere nel 1995¹⁰ in ordine al sindacato sulla insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, intesi come requisiti di validità del decreto-legge, siano state poi “raffreddate” negli anni successivi mediante il ricorso al requisito della “evidente mancanza” di siffatti presupposti che ha ridotto enormemente la possibilità di giungere ad un sindacato di costituzionalità sui presupposti. Lo stesso requisito della omogeneità originaria del decreto, che oggi la Corte riconosce essere requisito necessario ed autonomo del decreto, in quanto espressione di un limite implicito nella Costituzione (esplicitato dall’art. 15 della legge 400 del 1988), era stato utilizzato, in realtà come mero “sintomo”¹¹, sia pure rilevante, della carenza dei presupposti di necessità ed urgenza ma anch’esso, pur decisamente rivalutato, sembra destinato oggi a poter essere considerato sotto il profilo della sola “evidente” eterogeneità delle disposizioni. In altri termini l’omogeneità del decreto¹² e l’omogeneità degli emendamenti parlamentari in sede di conversione potranno rilevare sotto il profilo della illegittimità costituzionale solo quando il decreto contenga disposizioni “del tutto estranee” allo scopo e alle finalità del decreto ed, a loro volta, gli emendamenti parlamentari si configureranno come costituzionalmente illegittimi solo quando ne sarà evidente la loro estraneità allo scopo ed alle finalità originarie. La presa di posizione certamente più netta intorno al problema della omogeneità di contenuto, sia del decreto che della legge di conversione, che segna un deciso passo avanti della giurisprudenza, si coniuga, dunque, con un profilo di continuità rispetto alle precedenti posizioni dietro, le quali poteva leggersi con una certa evidenza l’idea che in questa materia la dichiarazione di incostituzionalità costituisca un rimedio estremo, un rimedio, insomma, cui poter giungere

¹⁰ Con la [sentenza n. 29 del 1995](#) sulla quale v. le notazioni di A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei dd.ll.*, in questa *Rivista*, 1995, 394

¹¹ Su questo aspetto v. D. CHINNI, *La decretazione d’urgenza...*, cit, 85 anche per i richiami alla dottrina sul punto.

¹² Sul requisito della omogeneità v., di recente, le notazioni di A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, it, 2/2011, 8 ss.

solo dinanzi ad una macroscopica violazione dei principi costituzionali. Tuttavia, se è vero che il sindacato di costituzionalità si imbatte nelle difficoltà interpretative insite alla preliminare precisazione concettuale degli oggetti e delle finalità del decreto-legge è ragionevole prevedere che le conseguenze della sentenza, sul piano della emendabilità parlamentare, possano in realtà concorrere immediatamente a ridurre, quanto meno, quella emendabilità esasperata che caratterizza la più recente esperienza, specie in relazione a talune più evidenti distorsioni che la prassi recente aveva visto presentarsi con inquietante frequenza.

4. Il pensiero, corre, in questo senso alla utilizzazione della legge di conversione allo scopo di introdurre deleghe legislative o anche semplicemente correzioni a leggi di delega già vigenti. Si tratta di un fenomeno¹³ tutt'altro che marginale che si intreccia, peraltro, con la problematica del maxi emendamento di origine governativa e con la proposizione della questione di fiducia sullo stesso maxiemendamento, considerato che è proprio questa la sede che ha visto la surrettizia introduzione di disposizioni di delega in sede di conversione¹⁴. E' sufficiente ricordare, al riguardo, che proprio ricorrendo all'inserimento in un maxiemendamento e ponendo sulla sua approvazione la questione di fiducia si sono introdotte nell'ordinamento ben due deleghe riguardanti l'una una significativa riforma del processo civile e l'altra, addirittura, una riforma ancor più ampia dell'intero sistema delle procedure concorsuali destinata ad incidere sensibilmente nella disciplina del diritto fallimentare risalente al 1942 e rimasta, fino a quel momento, sostanzialmente immutata. Di guisa che, il provvedimento urgente destinato ad introdurre "*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*", all'esito della procedura di conversione si è trasformato in una legge radicalmente stravolta rispetto all'impianto originario del decreto, ossia in una legge contenente deleghe su materie palesemente estranee all'oggetto e che solo con una buona dose di fantasia potevano ritenersi riconducibili, anche in via mediata, allo scopo che ispirava il decreto-legge. Una

¹³ Su questo tema v. le riflessioni di G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 202 ss.; A. GHIRIBELLI, *op. cit.*, in particolare 298 ss.

¹⁴ Sul problema dei maxiemendamenti e sulla correlativa proposizione della questione di fiducia, v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 100 ss.

simile prassi aveva, è vero, trovato rilevanti (quanto infruttuose) contestazioni all'interno del Parlamento, ed in special modo nei pareri del Comitato per la legislazione¹⁵, ma in realtà essa poteva ritenersi in larga misura “coperta” dalla precedente giurisprudenza costituzionale. In particolare la [sentenza n. 63 del 1998](#), aveva finito con il ritenere come l'inserimento autonomo di deleghe nella legge di conversione fosse da considerare pienamente legittimo. Osservava la Corte in quell'occasione che la legge di conversione oggetto di scrutinio (nella specie la legge n. 126/92) avendo, in realtà, un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia, l'uno di conversione del decreto-legge, ai sensi dell'art. 77 Cost. e l'altro, di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, fosse pienamente giustificabile. La Corte insomma riteneva che il contenuto o le premesse del decreto legge non svolgessero alcuna influenza sulla legge di conversione, nella parte, in cui questa contenesse disposizioni di delega, rimanendo i due contenuti normativi distinti e separati. E' chiaro che una simile prospettiva non solo risultava del tutto estranea all'idea della legge di conversione come legge “tipizzata” ma, giocando sulla sola circostanza “formale” che la legge di conversione è pur sempre una legge ordinaria, ne ammetteva un uso anche per scopi e finalità radicalmente diversi rispetto alla conversione del decreto. Ma questa prospettiva appare ora radicalmente rovesciata perché se la legge di conversione, secondo la lineare affermazione dalla [sentenza 22/12](#), è espressione di un potere attribuito al Parlamento nel quale le speciali modalità procedurali sono previste dalla Costituzione al (solo ed unico) scopo di convertire o meno il decreto legge, non può che radicalmente escludersi la possibilità che la legge di conversione possa ritenersi, per così dire, idonea ad essere sdoppiata in una funzione di conversione, e, nell'altra, eventuale, ma autonoma, di contenitore di una delega legislativa. D'altra parte, ancor prima dell'odierno, secco cambiamento di rotta della giurisprudenza costituzionale, l'inserimento della delega come strumento di rilevante inquinamento del potere di conversione era stato considerato come frutto della violazione di un limite insito nella specialità procedurale cui deve ritenersi soggetto il procedimento di conversione¹⁶. Non tanto perché siffatto limite possa

¹⁵ Sul punto G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 117 il quale osserva come il Comitato per la legislazione abbia sviluppato negli ultimi anni una giurisprudenza piuttosto significativa, volta a cercare di limitare alcuni degli aspetti più patologici della delega legislativa.

¹⁶ Sul punto v. le considerazioni di A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge*, cit., 406 il quale sottolinea come la impossibilità di introdurre deleghe in sede di conversione configuri un limite procedurale nei confronti del Parlamento dovuto “al fatto che la conversione di un decreto legge avviene mediante un

considerarsi come effetto riflesso e condizionato del divieto, implicito nella Costituzione, della auto-attribuzione di una delega mediante il decreto legge¹⁷, che trova poi la sua esplicitazione nell'art 15 della legge 400/88, e dal quale pure potrebbe trarsi qualche argomento per dedurre la complessiva estraneità della delega all'intero ambito della decretazione d'urgenza, quanto piuttosto perché espressione della intrinseca inconciliabilità del procedimento legislativo ordinario ex art. 72, comma quarto, con il procedimento di conversione del decreto. La ristrettezza dei tempi di conversione imposta dalla Costituzione solo per la conversione, la circostanza che l'approvazione è rivolta almeno formalmente ad un articolo solo (quello nel quale si sostanzia il disegno di legge di conversione) l'alterazione, di fatto, del ruolo delle commissioni parlamentari, sovente emarginate quando il decreto attiene a materie diverse, l'ulteriore limitazione del dibattito e del contraddittorio dinanzi agli emendamenti proposti, lo squilibrio del tempo a disposizione di una Camera quando l'altra ha utilizzato una larga parte del sessanta giorni, fanno di quel procedimento un meccanismo che si discosta non poco dalla ordinarietà cui si ispira la ratio dell'art. 72, comma quarto. "Ordinarietà" che non risiede solo nella riserva di assemblea imposta per quei disegni di legge, ma nell'implicito e doveroso ricorso – tanto più necessario, quando si tratta di "trasferire" il potere legislativo al Governo – ad un procedimento che possa liberamente dispiegare la pienezza dell'intera gamma delle risorse parlamentari ed assicurare la compiuta effettività del dialogo tra maggioranza ed opposizione. Resta allora da vedere quali effetti concreti la posizione della Corte sarà capace di produrre sul sistema, se, in altri termini, alla svolta "storica" della giurisprudenza conseguirà una altrettanto significativa correzione, sia nell'uso della decretazione d'urgenza, sia, soprattutto, una riconduzione del procedimento di conversione entro limiti costituzionalmente accettabili. Volgendo lo sguardo al passato le sensazioni che si ricavano non inducono ad eccessivo ottimismo sol che si consideri come, a suo tempo, la altrettanto storica decisione in tema di reiterazione dei decreti non convertiti se, per un verso, dopo una serie di resistenze e tentativi di aggiramento, produsse l'effetto di allontanare la prassi degenerare della reiterazione, dall'altro finì con il tempo per accrescere il ricorso alla decretazione

procedimento speciale (non "normale" ex art. 72 Cost.), mentre la norma di delegazione, per espressa qualificazione costituzionale, deve essere approvata seguendo l'iter ordinario".

¹⁷ Sul punto cfr. A. CELOTTO, *L' "abuso" del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, 369 ss. ed ivi ampi richiami alla dottrina più risalente sul punto.

d'urgenza¹⁸, la quale peraltro ha cause molteplici e complesse, affondando le radici nel disegno complessivo della forma di governo e nell'assetto del sistema delle fonti (sul quale si rispecchia la dinamica delle forma di governo) e nella sua deviazione rispetto al modellino prefigurato in Costituzione. Certo il meccanismo parlamentare di controllo ne esce rafforzato ed i poteri dei Presidenti di assemblea sulla ammissibilità degli emendamenti sicuramente irrobustiti ma la riconduzione entro limiti fisiologici degli emendamenti in sede di conversione passa inevitabilmente, prima ancora che nella riconduzione del procedimento di conversione a Costituzione, ad opera del Parlamento (al quale sembra in primo luogo rivolgersi la svolta delle giurisprudenza costituzionale), soprattutto nell'uso più moderato del decreto legge da parte del Governo e, se non nell'abbandono, quanto meno nella significativa contrazione di decreti recanti le più svariate e disomogenee misure come tali suscettibili di stimolare il ricorso a prassi di conversione poco virtuose. L'attuale temperie politica sembra, per la verità, indurre a conclusioni ancor più pessimistiche: basta pensare alla recentissima emanazione del decreto-legge n. 83 del 2012 (in *Gazz. Uff.*, suppl. ord. del 26.06.2012) recante un poderoso complesso di "*Misure urgenti per la crescita del paese*" e contenente disposizioni in materie di particolare eterogeneità. Esaminando il testo ci si imbatte, tra l'altro, in un articolo (il n. 53) che prevede una nuova disciplina dell'appello in seno al processo civile la quale si presenta come del tutto sciolta da legami con la maggior parte degli altri oggetti contenuti nel provvedimento e, contiene, per di più una clausola in virtù della quale l'entrata in vigore di quella disposizione è "posticipata" ai trenta giorni successivi all'entrata in vigore della legge di conversione¹⁹. Non solo dunque misure tra di loro teleologicamente connesse dall'impalpabile (e, forse, anche, per molti versi, indefinibile finalità della "crescita") ma una clamorosa negazione "*in re ipsa*" della condizione della straordinaria necessità ed urgenza. Quali potranno essere, allora, i margini di sindacabilità di una eventuale conversione che non tenga conto della "esciplita" mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza (quanto meno per quella singola disposizione) e rechi, a sua volta, emendamenti disparati, tenuti insieme dal fragilissimo legame teleologico della crescita? Se Parlamento e Governo rimarranno sordi ai richiami

¹⁸ Su questo aspetto, v., per tutti, D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 59 ss. con i richiami sia alla dottrina che alla giurisprudenza successivi alla decisione del 1996

¹⁹ Soluzione quest'ultima non nuova come ricorda P. CARNEVALE, *Le cabale della legge*, Napoli, 2011, 122 ss. il quale sottolinea l'evidente incompatibilità che si genera rispetto ai requisiti di necessità ed urgenza imposti dalla Costituzione.

della Corte la vicenda dell'abuso della decretazione d'urgenza sembra destinata fatalmente a veder scritte ancora nuove, inquietanti pagine.