

Antonello lo Calzo*

La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la “svolta” della [sentenza n. 22/2012](#): alcune considerazioni sulla [sentenza n. 237/2013](#).

1. La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di decretazione d’urgenza è, da sempre, stata caratterizzata da una notevole complessità. Spesso la via seguita non è stata quella di un’evoluzione piana e lineare ma, anche a fronte di interventi giudicati “storici” in dottrina, quella dei lenti e minimi aggiustamenti. Ciò sembra essersi verificato anche con la recente [sentenza del 24 luglio 2013, n. 237](#)¹, la quale ha, ancora una volta, precisato (anche se non smentito) la portata della precedente [sentenza 16 febbraio 2012, n. 22](#), riconducendo quella che era parsa un’innovazione epocale nei limiti di un’innovazione maggiormente aderente ai precedenti (in particolare alla [sentenza n. 355 del 2010](#)).

Infatti, la Corte costituzionale, aggrappandosi ad alcune sporgenze lasciate dalla, apparentemente perfetta, [sentenza n. 22 del 2012](#), ha operato un chiarimento sui rapporti esistenti tra vizio da carenza dei presupposti e vizio da eterogeneità dell’emendamento rispolverando la precedente nozione di “autonomia” che le ha consentito di salvare dalla censura dell’incostituzionalità la delega al Governo per la revisione della geografia giudiziaria².

Ancora una volta si pone la necessità di ricostruire il percorso giurisprudenziale della Corte in materia di decreti legge e le implicazioni teoriche della nozione di legge di conversione al fine di individuare la *ratio* di un provvedimento che, dopo la svolta del 2012, appariva poco prevedibile³.

2. Per molti anni il controllo della Corte costituzionale sulla decretazione d’urgenza è stato fortemente limitato da una pluralità di fattori. In particolare, il perpetuarsi della tesi dell’efficacia sanante della legge di conversione sottraeva all’apprezzamento della Corte ogni

* *Dottorando in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali – Università di Pisa*

¹ V. A. RUGGERI, *La impossibile “omogeneità” di decreti legge e leggi di conversione, per effetto della immisione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 2013; nonché P. TORRETTA, *Conversione di decreto legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazione sull’ammissibilità di procedure parlamentari “due in uno” con interessanti spunti sull’autonomia regolamentare delle Camere*, in [Rivista AIC](#), 2013.

² In particolare, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era l’art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, con la quale era stato convertito in legge il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, aggiungendo, tra l’altro, una delega al Governo ad adottare decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione territoriale degli uffici giudiziari (a cui si è data attuazione con il d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155). Sulla scorta della motivazione della citata sentenza la Corte ha successivamente dichiarato la manifesta infondatezza di analoghe questioni sollevate, in un secondo momento, da altri Tribunali: cfr. [Corte cost., ord. 30 gennaio 2014, n. 15](#), e [ord. 27 marzo 2014, n. 59](#).

³ G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 2497 ss.

controllo giurisdizionale circa la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza. Il controllo sulla conformità del decreto legge alle prescrizioni dell'art. 77 Cost. era rimesso al giudizio politico del Parlamento⁴; una volta superato tale controllo ed intervenuta la conversione alla Corte non residuava spazio d'intervento⁵. Il risultato di questo principio è stato che il controllo di costituzionalità del decreto legge ha finito, per lungo tempo, per esistere più nella teoria che nella pratica⁶.

La prima svolta in tal senso si ha soltanto con la [sentenza 27 gennaio 1995, n. 29](#)⁷, ove la Corte sostiene che la posizione dominante in passato non teneva conto del fatto che la preesistenza di una situazione fattuale comportante la necessità e l'urgenza di provvedere attraverso il decreto legge, inteso quale atto a carattere eccezionale, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'atto per cui, in caso di "evidente" mancanza di quel presupposto verrebbe a configurarsi tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto legge adottato, in ipotesi, al di fuori dei limiti costituzionalmente previsti, tanto un vizio *in procedendo* della legge di conversione che, valutando erroneamente la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, ha convertito in legge un atto del tutto privo degli stessi e, quindi, non suscettibile di conversione. Da ciò i giudici costituzionali ricavavano il loro pieno potere a sindacare l'esistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza sia del decreto legge che della legge di conversione censurando tali atti in ipotesi di evidente mancanza; tutto ciò in considerazione del fatto che il giudi-

⁴ Sul punto, A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, Milano, 2000, 84 ss.; S. VENEZIANO, *La decretazione d'urgenza nella prospettiva della Corte costituzionale*, in N. LIPARI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Napoli, 2006, 411; E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011, 102. Un riferimento agli orientamenti della Corte costituzionale diretti a riconoscere l'efficacia sanante della legge di conversione in A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.*, 2007, 3600.

⁵ [Corte cost., 23 aprile 1986, n. 108](#): cfr. M. RAVERAIRA, *Necessità ed urgenza dei decreti legge e legge di conversione*; e R. D'ALOISIO, *Legislatore e Corte costituzionale al banco della locazione*, in *Giur. cost.*, 1986, 582 ss. Lo stesso orientamento è stato poi confermato nelle successive pronunce della Corte costituzionale: [6 luglio 1987, n. 243](#), [30 novembre 1988, n. 1044](#), [6 dicembre 1988, n. 1060](#), [14 dicembre 1989, n. 544](#), ove la Corte ritiene, ancora una volta, assorbito dalla legge di conversione il vizio di un decreto legge che, in violazione del comma 3 dell'art. 77 della Costituzione, aveva fatto salvi i rapporti sorti sulla base di un precedente decreto non convertito; nonché [24 giugno 1994, n. 263](#), ove si afferma che «intervenuta la conversione, perdono rilievo e non possono trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità le cause di illegittimità dedotte con riguardo ai limiti dei poteri del Governo nell'adozione dei decreti legge».

⁶ Per aversi controllo, infatti, il giudizio si sarebbe dovuto introdurre e concludere nel breve termine di sessanta giorni imposto dalla ridotta vigenza dell'atto governativo d'urgenza, ipotesi scarsamente aderente alla realtà dei tempi del processo costituzionale. Cfr. N. VIZIOLI, *I decreti legge*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 401 s.; E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 110 ss.; A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 205 ss. e 231 ss.

⁷ [Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29](#), su cui, cfr. C. NASI, *La Corte costituzionale tra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 ult. comma, Cost.*, in *Giur. cost.*, 1995, 278 ss.; per ulteriori commenti, v. C. NASI, *Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza*, e A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*, in *Giur. it.*, 1995, I, rispettivamente, 391 ss. e 394 ss.

zio della Corte, improntato a criteri giuridico-costituzionali, si differenzia, quanto a funzioni, contenuti ed effetti, da quello compiuto dalle Camere in sede di conversione, essendo quest'ultimo un controllo squisitamente politico⁸.

In questo modo la Corte supera il principio che di fatto avevano reso inefficace l'assoggettamento a controllo del decreto legge in quanto «la conversione non vale più a sottrarre alla Corte costituzionale la possibilità del controllo sulla sussistenza delle prescrizioni di cui all'art. 77 della Costituzione»⁹.

Va osservato come, però, in questo caso il Giudice delle leggi si soffermi solo sul profilo della carenza dei presupposti delle disposizioni del decreto senza occuparsi dell'aspetto dell'eterogeneità delle disposizioni del decreto o aggiunte al decreto in sede di conversione.

A fronte delle oscillazioni seguite nelle pronunce successive¹⁰ la Corte arriverà a porre in rapporto la carenza dei presupposti e l'eterogeneità del decreto legge nella [sentenza 23 maggio 2007, n. 171](#)¹¹.

Dopo aver affermato espressamente che «ammessa l'esistenza di due diversi orientamenti giurisprudenziali seguiti dalla Corte, essa dichiara di volersi attenere, per l'avvenire, a quello che nega l'effetto sanante della legge di conversione»¹²; il Giudice delle leggi fonda la motivazione del proprio provvedimento sulla "evidente estraneità" della disciplina impugnata rispetto

⁸ [Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29](#), par. 2 del diritto.

⁹ S. VENEZIANO, *La decretazione d'urgenza*, cit., 413.

¹⁰ Si vedano in particolare le sentenze: [13 ottobre 2000, n. 419](#), e la nota di A. CELOTTO, *La Corte costituzionale inspiegabilmente torna indietro di cinque anni (la conversione in legge torna a "sanare" ogni vizio proprio del decreto legge)*, in *Giur. cost.*, 2000, 3117 ss.; [28 novembre 2001, n. 376](#); [6 febbraio 2002, n. 16](#), e la nota di A. CELOTTO, *La "storia infinita": ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto legge*, in *Giur. cost.*, 2002, 122 ss.; [25 febbraio 2002, n. 29](#).

¹¹ [Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171](#), su cui, v. i commenti 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*, in *Giur. it.*, 2007, 2675 ss.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti fra decreto legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi della prima possono essere sanati dalla seconda?*, *Giur. cost.*, 2007, 1662 ss.; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in [www.federalismi.it](#), 2007; G. BUONOMO, *Peculato d'uso: perché il condannato non può fare il Sindaco. Dalla Consulta "no" ai Dl senza necessità e urgenza*, in [www.dirittoegiustizia.it](#), 2007; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta*, cit.; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in [www.federalismi.it](#), 2007; L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](#), 2007; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 2007; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. pubb.*, 2007, p. 581 ss.; F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al sindacato concreto del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte costituzionale passa alle vie di fatto*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza «storica»: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.*, 2007, 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) al decreto-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. 171 del 2007)*, in *Foro it.*, 2007, 2664 ss. La questione sollevata aveva ad oggetto le disposizioni del decreto 29 marzo 2004, n. 80 che modificavano la norma dell'art. 58 del T. U. Enti locali, sopprimendo il riferimento al peculato d'uso la condanna per il quale impediva di candidarsi o comunque di ricoprire determinate cariche.

¹² R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica"*, cit., 1988.

al decreto legge al fine di sanzionarne l'incostituzionalità. Con ciò la Corte parrebbe censurare, quale autonomo vizio della decretazione d'urgenza, il carattere "disomogeneo" del decreto come autonomo vizio. Nonostante questo requisito fosse richiesto dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, la Corte, in passato, ha sempre evitato di verificarne la presenza nei decreti impugnati. Tuttavia è stato prevalentemente sostenuto¹³ che nella sentenza in esame, il richiamo alla "evidente estraneità" venga fatto soltanto allo scopo di affermare che i presupposti di necessità ed urgenza, sussistenti per le altre disposizioni del decreto, non possono valere con riguardo ad una disposizione avente un oggetto completamente diverso rispetto alla materia del decreto. Lo scopo di tale richiamo sarebbe, quindi, quello di evidenziare la mancata motivazione in ordine alla necessità ed urgenza e non di far valere un autonomo vizio, quale quello della "non omogeneità" del contenuto del decreto¹⁴.

In senso sostanzialmente conforme alla [sentenza n. 171 del 2007](#) si pone la successiva [sentenza 30 aprile 2008, n. 128](#)¹⁵, che ricalca in buona parte i contenuti della prima e nella quale l'elemento dell'eterogeneità si pone come elemento «*ad adiuvandum*» nell'*iter* argomentativo della Corte¹⁶, la quale riscontra l'impossibilità di ricondurre la disposizione aggiunta ai presupposti del decreto legge originario¹⁷.

¹³ R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica"*, cit., 1989; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà*, cit., 5.

¹⁴ R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica"*, cit., 1989.

¹⁵ Per un commento v. A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto legge*, in *Giur. cost.*, 2008, 1502 ss.; A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in www.giustamm.it, 2008; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione d'incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro It.*, 2008, 3044 ss.; per un giudizio critico, v. 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. La questione di legittimità sollevata dal Presidente del tribunale di Bari, aveva ad oggetto quelle disposizioni della legge n. 284 del 2006 che espropriavano il teatro Petruzzelli a favore del Comune di Bari «al fine di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse» del teatro stesso.

¹⁶ 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 www.forumcostituzionale.it, 2008, 11.

¹⁷ Nella motivazione la Corte osserva che l'espropriazione del teatro Petruzzelli non presenta «nessun collegamento» con il preambolo del decreto, in cui con clausola di stile si motivano la generale necessità ed urgenza di misure a carattere finanziario, tese al riequilibrio dei conti pubblici. ([Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128](#), par. 8.2 del diritto). Inoltre, pur esaminando i lavori preparatori della legge di conversione alla ricerca della motivazione della norma di esproprio del teatro Petruzzelli, il Governo non riesce a giustificare l'adozione della norma sulla base del collegamento con l'eterogeneità delle altre disposizioni a carattere fiscale o finanziario, carattere che non può essere riconosciuto nella disposizione relativa al teatro, ma lo stesso legislatore ritiene che la norma sia «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» ([Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128](#), par. 8.2 del diritto). Cfr. A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti»*, cit., p. 1503; P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni*, cit., p. 12; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme di conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. it.*, 2012, 2493.

In entrambe le pronunce citate, però, la Corte non dà autonomia ad un eventuale vizio da eterogeneità, la quale viene tutt'al più richiamata al solo fine di dimostrare la carenza dei presupposti di necessità e urgenza della norma estranea. Tra carenza dei presupposti ed eterogeneità, pertanto, vi è una stretta connessione che non consente di attribuire alla seconda autonomo rilievo sotto il profilo delle censure.

La difficoltà di ricondurre sempre le disposizioni aggiunte in sede di conversione alla sussistenza dei presupposti del decreto originario ha indotto la Corte ad una prima precisazione del proprio orientamento con una pronuncia¹⁸ che, in apparenza superata dalla [sentenza del 2012](#), si rivela in realtà determinante per comprendere i risvolti delle decisioni più recenti.

Si tratta della [sentenza 15 dicembre 2010, n. 355](#)¹⁹ nella quale la Corte ha affermato che la valutazione della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza può essere effettuata, oltre che per le norme del decreto, «per quelle norme, aggiunte in sede di conversione del decreto legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza», essendo però esclusa «quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto»²⁰. L'incostituzionalità per carenza dei presupposti investirebbe, quindi, anche la legge di conversione ma soltanto per gli emendamenti omogenei rispetto al contenuto del decreto legge mentre non potrebbe estendersi a quegli emendamenti che hanno un contenuto del tutto eterogeneo rispetto al testo del decreto legge²¹. Il dato che si ricava è quello di una generalizzata ammissibilità di emendamenti apportati in sede di conversione per cui la legge di conversione «cessa di essere una legge tipizzata per competenza e si commuta in legge comune»²². Il decreto legge diventa, quindi, l'occasione che consente al legislatore di profittare della conversione per disciplinare diversamente la materia²³; ci si avvale della necessità e dell'urgenza che giustificano il de-

¹⁸ A. CELOTTO, *L'abuso delle forme di conversione*, cit., 2494.

¹⁹ Avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 *ter*, del decreto legge del 1 luglio 2009, n. 78, (provvedimenti anticrisi) convertito con modificazioni dalla legge del 30 agosto 2009, n. 102. I giudici rimettenti lamentavano la carenza dei presupposti di necessità e urgenza della norma impugnata avente ad oggetto l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine derivante dalla commissione di alcuni delitti. Si trattava di norme aggiunte *ex novo* in sede di conversione del decreto legge.

²⁰ [Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355](#), par. 8 del diritto.

²¹ G. MONACO, *"Necessità e urgenza" del decreto legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici, Atti del convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa" Università degli studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, 392.

²² A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 2011, 2.

²³ A. RUGGERI, *Ancora in tema*, cit., 2. Il decreto legge diventa, quindi, «strumento di colegislazione e di codecisione politica, ma al tempo stesso momento di negoziazione tra maggioranza e opposizione al quale – grazie al ricorso a maxiemendamenti e questioni di fiducia – viene spesso aggiunto un numero di disposizioni tale da condurre ad un considerevole incremento del testo iniziale». Cfr. A. SPERTI, *Il decreto legge tra Corte costituzionale e*

creto (e la legge di conversione, ma solo per il contenuto omogeneo) per adottare in tempi rapidi norme che sono sprovviste di detti requisiti ma, in quanto non omogenee rispetto al contenuto del decreto, sottratte alla valutazione sulla necessità e l'urgenza posta in essere dalla Corte.

La differenza essenziale rispetto alle precedenti pronunce del biennio 2007/2008 risiede nel fatto di operare una distinzione tra profilo della carenza dei presupposti e profilo dell'eterogeneità. Anzi, l'eterogeneità cessa di essere un indice della carenza dei presupposti e viene affrancata del tutto dal rispetto degli stessi. La Corte lascia impregiudicata ogni possibile soluzione sulla legittimità o meno di una eterogenea emendabilità del decreto (cosa che aveva destato più di una perplessità tra i primi commentatori) e rimette a decisioni future tale soluzione.

3. La soluzione sui rapporti tra decreto legge e legge di conversione e sui limiti di emendabilità sembra giungere, in un modo che lascia poco spazio ai fraintendimenti, con la successiva [sentenza 16 febbraio 2012, n. 22](#)²⁴.

Il punto di partenza della Corte è quello tradizionale, ossia: la “evidente estraneità” come indice alla stregua del quale verificare la sussistenza o meno dei requisiti di necessità e urgenza. Dall'esame della denominazione del decreto legge e del preambolo la Corte deduce l'estraneità della norma inserita in sede di conversione rispetto all'oggetto del decreto da cui ne deriva la sua incostituzionalità²⁵. L'attenzione nella prima parte del Considerato in diritto della decisione si concentra tutta sull'omogeneità del decreto legge inteso come «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico»; quindi, il decreto potrà anche contenere una pluralità di disposizioni tra loro eterogenee purché siano indirizzate all'unico scopo di fronteggiare situazioni straordinarie²⁶. L'inserimento di una disposizione eterogenea all'interno di un decreto unitariamente de-

Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., 29 s.

²⁴ La questione verteva sulla legittimità dall'art. 2, comma 2 *quater*, del decreto legge n. 225 del 2010 (decreto “milleproroghe”) a cui erano state aggiunte in sede di conversione due disposizioni recanti norme incidenti sulla materia della protezione civile; in particolare, si consentiva, in via stabile, ai Presidenti delle Regioni interessate da particolari calamità alle quali non era possibile far fronte mediante le disponibilità di bilancio, di deliberare aumenti di tributi, addizionali o aliquote fino al limite massimo stabilito dalla legge. Contro tali disposizioni alcune Regioni avevano sollevato questione di legittimità costituzionale, adducendo, tra i vari parametri, la violazione dell'art. 77 Cost.

²⁵ Si trattava, infatti, di una norma “a regime”, del tutto slegata da contingenze particolari ([Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), par. 3.2. del diritto).

²⁶ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), par. 3.3. del diritto. Inoltre, per indicazioni sull'omogeneità come unità funzionale si vedano anche A. CELOTTO e E. DI BENEDETTO, *Commento all'art. 77 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, artt. 55-100, Torino, 2006, 1519; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti*, Torino, 1992, 294.

terminato non consente di attribuirle il carattere di urgenza propria delle altre disposizioni²⁷. Necessità e urgenza vanno riferite al decreto legge come atto unitario per cui «l’inserimento di norme eterogenee all’oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra valutazione fatta dal Governo dell’urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”»²⁸.

Le vere novità, però, sembrano riscontrarsi allorché la Corte focalizza la propria attenzione sul rapporto che deve sussistere tra decreto legge e legge di conversione.

La Corte parte dalla considerazione che «la necessaria omogeneità del decreto legge [...] deve essere osservata dalla legge di conversione»²⁹ e che «l’oggetto del decreto legge tende a coincidere con quello della legge di conversione»³⁰. Infatti, nell’ottica della Corte, l’impossibilità di inserire in sede di conversione di un decreto legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario trova il proprio fondamento immediato nella disposizione dell’art. 77, comma 2, Cost., che impone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge [...] e legge di conversione, caratterizzato da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»³¹, con una competenza riservata al Governo nel presentare il disegno di legge di conversione e tempi particolarmente rapidi di esame e approvazione.

Non si esclude che il Parlamento possa apportare modifiche in sede di conversione rispetto agli stessi oggetti o in vista di medesime finalità³², ciò che, invece, va al di là del limite della connessione funzionale sancita dall’art. 77, comma 2, Cost. è l’alterazione dell’omogeneità di fondo che deve caratterizzare la normativa urgente. Il legislatore parlamentare potrebbe solo modificare o perfezionare il decreto legge senza alterarne l’oggetto o la finalità, ma non approfittare di una rapida conversione per introdurre qualsiasi altra disposizione per la quale sarebbe possibile il ricorso al procedimento legislativo ordinario oppure l’adozione di un altro decreto

²⁷ La Corte valorizza, poi, il richiamo all’art. 15 della legge n. 400 del 1988 ove, pur riconoscendone il mero rango di legge ordinaria, le attribuisce la funzione di «esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell’intero decreto legge al caso straordinario di necessità e urgenza», [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), par. 3.3. del diritto.

²⁸ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), *ibidem*.

²⁹ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), par. 4. del diritto.

³⁰ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), par. 4.2. del diritto.

³¹ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), *ibidem*. In tal senso già in dottrina A. RUGGERI, *Fonti e norme nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino, 1993, 354 s.

³² Tradizionalmente E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1968, 831; nonché, osservano più di recente, A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti legge*, cit., 4; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., 366 s.; e S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 2012, 2492.

legge³³. Diversamente, si verrebbe a «spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione»³⁴.

In sostanza, le norme inserite in sede di conversione che siano del tutto estranee alla materia e alle finalità del decreto non possono non essere illegittime. Ciò che, però, importa maggiormente è la motivazione che la Corte dà a tale decisione ove osserva che, se il nesso che lega funzionalmente il decreto legge alla legge di conversione viene interrotto con l'introduzione di disposizioni non omogenee al decreto, la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza delle disposizioni eterogenee aggiunte successivamente che, proprio in quanto tali, non possono rispettare le condizioni preliminari del decreto, ma da un uso improprio che il Parlamento verrebbe a fare di un potere che la Costituzione gli attribuisce, sulla base di particolari modalità procedurali, al determinato fine di convertire, o non, in legge un decreto legge³⁵.

A differenza delle pronunce precedenti la Corte, quindi, non si preoccupa tanto di sanzionare la carenza dei presupposti di necessità e urgenza delle norme della legge di conversione che, d'altra parte, sarebbe impossibile con riferimento a norme del tutto eterogenee, piuttosto controlla che il procedimento di conversione avvenga nel rispetto dell'art. 77 Cost. in ragione della sua specifica funzione diretta a preservarne l'omogeneità. In sintesi, da questa sentenza traspare l'intenzione del Giudice delle leggi di sindacare la ragionevolezza del corretto uso della discrezionalità del legislatore nella scelta dei procedimenti normativi messi a disposizione dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari³⁶.

A tale decisione sono seguite due esternazioni del Presidente della Repubblica³⁷ nelle quali non si fa espresso riferimento al limite della omogeneità di decreto legge e legge di conversione

³³ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto legge inserite con legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (Nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *www.federalismi.it*, 2012, 6. Sul punto, già prima della sentenza in esame A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo*, cit., 366; A. SPERTI, *Il decreto legge*, cit., 28; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 2011, 114.

³⁴ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), par. 4.2. del diritto. Per considerazioni analoghe cfr. A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità"*, cit., 2.

³⁵ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), *ibidem*.

³⁶ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità"*, cit., 9; M. FRANCIVAGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, 2012, 6 s.

³⁷ In particolare le [lettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 23 febbraio 2012](#) e il comunicato del 29 marzo 2012.

ma si richiama comunque l'attenzione sul rispetto delle prescrizioni imposte dalla sentenza citata³⁸.

Questo ulteriore rafforzamento sembrava aver definitivamente avallato l'idea di un deciso cambio di rotta della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza e conversione. Le argomentazioni al riguardo sono ulteriormente affinate e l'omogeneità, pur emersa nelle precedenti decisioni, non viene vista più in connessione con la necessità e l'urgenza (come già la Corte aveva avuto modo di dire nella [sentenza n. 355 del 2010](#)), ma a fondamento della possibilità di un autonomo vizio della legge di conversione³⁹ in quanto «canone di coerenza dell'intero procedimento che inizia con l'emanazione e si conclude con la conversione e con la promulgazione»⁴⁰. Si tratta di un passaggio che non ammette passi indietro, salvo voler giustificare prassi deteriori, e che incide sensibilmente sulla nozione teorica di legge di conversione che la Corte sembra accogliere.

Dagli studi classici condotti sulla legge di conversione possono evidenziarsi due contrapposte soluzioni⁴¹.

Secondo una prima tesi la legge di conversione non si differenzerebbe in quanto a contenuti da qualsiasi altra legge ordinaria e la sua peculiarità sarebbe data dall'essere occasionata da un decreto legge. In questo senso essa non potrebbe subire alcuna limitazione propria del decreto legge e, osservati i limiti propri della legge ordinaria, nessun limite di contenuti potrebbe essere imposto al legislatore in sede di conversione⁴². La limitazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza potrebbe valere, al massimo, per il decreto legge durante la sua autonoma vigenza ma non per la legge di conversione che, decorso tale termine, esplica tutte le potenzialità comuni alle leggi formali, comprese quelle di contenuto⁴³.

³⁸ D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto legge*, in *Giur. it.*, 2012, 2503; D. CODUTI, *Il Governo*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 282.

³⁹ V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto legge*, in www.forumcostituzionale.it, 2012, 3 s.

⁴⁰ R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, 2012, 288.

⁴¹ Per una breve ricostruzione v. C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, 2012, 6 ss.

⁴² V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 106; L. PALADIN, *Commento agli artt. 76-82 della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1979, 76; ID., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 260; G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 182 ss.

⁴³ L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., *ibidem*.

Si è, altresì, osservato che la legge di conversione opererebbe una novazione della fonte del decreto sostituendo ad un titolo provvisorio uno definitivo⁴⁴; tuttavia, l'efficacia novativa della legge di conversione sarebbe alla base degli abusi che per anni si sono protratti in materia di decretazione d'urgenza in quanto, intervenuta la legge di conversione, sarebbero sanati i vizi dell'atto governativo d'urgenza⁴⁵.

Secondo altra ricostruzione⁴⁶ la legge di conversione sarebbe fonte "atipica" perché funzionalmente connessa al decreto legge nell'ambito di un «procedimento legislativo unitario»⁴⁷. La legge di conversione avrebbe, in sostanza, la funzione propria di convertire un decreto legge escludendosi quegli emendamenti del tutto estranei ai contenuti e all'oggetto del decreto⁴⁸. Convertire in legge e legiferare sarebbero, quindi, espressione di due distinte funzioni⁴⁹.

La soluzione che oggi trova maggiori riscontri in dottrina, anche alla luce dell'esperienza parlamentare, è quella che sostiene che la funzione della legge di conversione non sia propriamente quella della mera approvazione essendo sempre possibili gli interventi emendativi del Parlamento, purché sia sempre rispettata la connessione funzionale che la lega al decreto⁵⁰. In sostanza, il Parlamento non potrà adottare qualsiasi contenuto innovando liberamente il decreto legge, ma sarà vincolato ad una specifica funzione della legge di conversione, quella di convertire il decreto, anche con emendamenti aderenti ai contenuti e all'oggetto del decreto stesso.

Alla luce della [sentenza n. 22 del 2012](#) la Corte sembra, quindi, accogliere proprio tale ultima impostazione che vuole la legge di conversione come fonte atipica "funzionalmente tipizzata"⁵¹: ove la "tipizzazione" sta nell'espressa individuazione tipica da parte dell'art. 77, comma 2, Cost. e la "funzionalizzazione" sta nella connessione allo specifico scopo di convertire.

⁴⁴ F. MODUGNO e D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti del decreto legge*, in *Dir. soc.*, 1973, 357; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 709; V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 105.

⁴⁵ F. SORRENTINO e G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino, 1994, 123.

⁴⁶ In tal senso C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 849 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 194; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. soc.*, 1974, 507; ID., *Il decreto legge non convertito*, in *Pol. dir.*, 1995, 438 s.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 1999, 141 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto legge*, Milano, 2000, 89 ss.

⁴⁷ V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti legge*, Milano, 1970, 306.

⁴⁸ F. MODUGNO e D. NOCILLA, *Riflessioni*, cit., 356.

⁴⁹ G. F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 1988, 13.

⁵⁰ A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, 352 ss.; ID., *Fonti*, cit., 141. Al riguardo A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca* a cura di F. GALGANO, II ed., Bologna-Roma, 2011, 515, osserva che il contenuto della legge di conversione è già, «in certa misura, predeterminato, identificandosi nel complesso di disposizioni contenute nel decreto legge».

⁵¹ A. CELOTTO, *L'abuso delle forme di conversione*, cit., 2494; G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2494. Sul punto si v. già G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, in *Pol. dir.*, 1996, 431.

4. Come in dottrina non si era mancato di osservare nel commentare la [sentenza n. 22 del 2012](#), pur negli apprezzamenti che ne venivano fatti, residuavano margini di incertezza per il futuro⁵². È vero che, come si è detto, la Corte adotta scelte teoriche difficilmente sovvertibili, pena la legittimazione di qualsiasi prassi abusiva in tema dei decretazione d'urgenza⁵³, ma è anche vero che la sentenza da ultima citata lasciava spazi per possibili aggiustamenti giocati sul significato della "estraneità" e della "eterogeneità". In particolare, l'utilizzo di nozioni ampiamente elastiche quali "oggetto" ed "eterogeneità" del decreto⁵⁴, nonché il richiamo ad emendamenti "del tutto estranei" lasciava intendere una scelta meditata per il futuro che lasciasse ampia discrezionalità alla Corte⁵⁵.

Ciò sembra essersi puntualmente verificato con la recente [sentenza 24 luglio 2013, n. 237](#), dove la Corte, nell'ottica del consolidamento della propria precedente giurisprudenza, trova comunque il modo di puntualizzarla senza smentirla, ponendo in rapporto di continuità sentenze all'apparenza antitetiche e salvando disposizioni destinate a probabile censura.

Il primo punto dal quale occorre partire è quello del rapporto con le sentenze precedenti in tema di omogeneità.

A conferma della scelta di precisare, senza smentire, la propria giurisprudenza la Corte richiama espressamente la [sentenza n. 22 del 2012](#)⁵⁶. Infatti, la Corte ribadisce ancora una volta l'esistenza di uno stretto legame tra decretazione d'urgenza e potere di conversione, affermando che «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 eterogenee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari»⁵⁷, ma dal loro essere eterogenee rispetto al decreto.

L'inosservanza della necessaria omogeneità del decreto legge da parte della legge di conversione determina «un uso improprio, da parte del Parlamento, del potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto legge»⁵⁸.

Individuati i termini del proprio sindacato, la Corte ritiene di salvare da censura la disposizione impugnata⁵⁹ osservando che essa non altera l'omogeneità del decreto. Questo perché una

⁵² D. CHINNI, *Le "convergenze parallele"*, cit., 2504; G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2498.

⁵³ M. FRANCIAGLIA, *Decretazione d'urgenza*, cit., 9.

⁵⁴ A. SPERTI, *Il decreto legge*, cit., 30.

⁵⁵ G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2497 s.

⁵⁶ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.2. del diritto.

⁵⁷ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), *ibidem*.

⁵⁸ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.3. del diritto.

⁵⁹ Cfr., *supra*, la nota 2.

disposizione di delega, pur se inserita in sede di conversione, appare perfettamente coerente alle finalità del decreto n. 138 del 2011 diretto alla «Razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche», in quanto idonea a «realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza [...] mediante interventi di tipo strutturale, pur se limitati agli organi propriamente amministrativi»⁶⁰. In conclusione, anche «una disposizione di delega deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa d’urgenza»⁶¹; omogeneità che la Corte ritiene di riscontrare nel caso specifico⁶².

Fino a questo punto nulla di nuovo emerge dalla pronuncia in esame se non una conferma della precedente [sentenza del 2012](#), della quale non ritiene sussistano le condizioni per giungere ad una nuova pronuncia d’incostituzionalità.

È interessante, invece, porre l’attenzione sul tipo di disposizione impugnata, appunto di delega, per verificare in che modo la Corte giustifichi una disposizione aggiunta in sede di conversione che, alla luce della precedente pronuncia, non poteva che essere eterogenea rispetto all’oggetto del decreto. Il punto, allora, è quello di capire che rapporti esistono tra delega legislativa e legge di conversione e osservare che, proprio per fare salve le deleghe, la Corte sembra aprire ad una diversa tipologia di disposizioni (riprendendo un vecchio orientamento) puntualizzando lo stretto legame tra la [sentenza n. 355 del 2010](#) e la [n. 22 del 2012](#).

5. I rapporti tra decretazione d’urgenza e delega legislativa presentano problemi particolarmente complessi. Non tanto per la questione, di difficile riscontro concreto, di deleghe inserite nel testo dei decreti, palesemente illegittime per la confusione tra soggetto delegante e soggetto delegato⁶³, quanto piuttosto per le deleghe inserite in sede di conversione del decreto legge.

La risposta al quesito relativo al possibile inserimento di disposizioni di delega in sede di conversione varia a seconda della concezione che si assume della legge di conversione. Se la legge viene intesa come manifestazione dell’ordinaria potestà legislativa del Parlamento nessun limite alla delega potrebbe configurarsi; se intesa come il frutto di un procedimento speciale ca-

⁶⁰ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.4. del diritto.

⁶¹ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.3. del diritto.

⁶² Tuttavia, l’omogeneità finisce per essere sensibilmente ridimensionata rispetto alla sua portata originaria; essa sembra estendersi ormai soltanto all’oggetto della disciplina, dovendo le norme “nuove” essere riferibili all’oggetto della regolazione del decreto, ma perde il proprio riferimento allo scopo e alla funzione della legge di conversione che, per il fatto di accogliere siffatte norme, cessa di essere atto di pura conversione. cfr. A. RUGGERI, *La impossibile “omogeneità”*, cit., 6.

⁶³ A. PERTICI, *La delegazione legislativa: dalle distorsioni (con particolare riferimento ai rapporti con i decreti legge) alle ipotesi di riforma*, in R. ZACCARIA (a cura di), [Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione](#), in [Tecniche normative](#), 150; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA. VV., *La delega legislativa, Atti del seminario di Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 120.

ratterizzato dalla stretta connessione funzionale tra decreto e legge di conversione la delega sarebbe da escludere⁶⁴.

Il primo orientamento è stato seguito per lungo tempo dalla Corte costituzionale e dalla prassi del Senato, mentre il secondo dal Presidente della Repubblica e dalla Camera dei Deputati⁶⁵.

La difformità di impostazioni non è stata superata nemmeno con le sentenze [n. 171 del 2007](#) e [n. 128 del 2008](#) le quali non sembrano accogliere esplicitamente una ricostruzione della legge di conversione intesa come atto proprio di conversione privo di qualsiasi pretesa d'innovazione legislativa svincolata dal decreto⁶⁶.

La prospettiva sembrava mutare sensibilmente dopo la [sentenza n. 22 del 2012](#)⁶⁷. La Corte con tale decisione sembra accogliere una concezione della legge di conversione come espressione di un potere attribuito al Parlamento al fine di convertire o meno in legge un decreto legge secondo procedure particolari (accelerate) previste dalla Costituzione a tale scopo. La “funzionalizzazione” della legge di conversione escluderebbe che essa possa essere «sdoppiata in una funzione di conversione, e, nell'altra, eventuale, ma autonoma, di contenitore di una delega legislativa»⁶⁸. Con ciò la Corte sembrerebbe aver accolto quelle osservazioni formulate in dottrina⁶⁹ secondo le quali la possibilità di inserire deleghe in sede di conversione incontrerebbe, oltre al limite della estraneità rispetto all'oggetto del decreto, anche quello procedimentale per cui una

⁶⁴ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa*, cit., 121; R. ZACCARIA e E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *Consulta Online*, 2008; N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto legge?*, in *Iter legis*, 2003, 43 ss.; ID., *A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 2004, 2; ID., *L'omogeneità dei decreti legge (e delle leggi di conversione) un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., 85 s.

⁶⁵ R. ZACCARIA e E. ALBANESI, *La delega legislativa*, cit.; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti legge*, cit., 2 ss. Come si avrà modo di precisare la Corte già in passato ([sent. n. 63 del 1998](#)) aveva ammesso la possibilità di inserire deleghe in sede di conversione. Lo stesso avveniva al Senato dove l'art. 97, comma 1, Reg. Sen., consentiva una prassi di controlli piuttosto blandi nei confronti di emendamenti riferiti ai decreti legge e alle leggi di conversione. Diversamente alla Camera si è osservata una prassi più rigorosa sia per la maggiore severità delle disposizioni regolamentari (art. 96-bis, comma 7, Reg. Cam.) in termini di controlli di ammissibilità degli emendamenti, sia per la peculiarità del Comitato per la legislazione che nei propri pareri non ha mancato di evidenziare l'introduzione di norme di delega in sede di conversione ad opera di entrambi i rami del Parlamento. Allo stesso modo, il Presidente della Repubblica, già in un noto intervento del 29 marzo 2002 aveva evidenziato l'assoluta illogicità di una disposizione inserita in sede di conversione diretta a prorogare un termine già scaduto per l'esercizio della detta delega. Sul punto cfr. A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011, 202 ss. Sulle differenze procedurali tra Camera e Senato circa il controllo sui disegni di legge di conversione in merito alla sussistenza dei presupposti per il ricorso alla procedura di cui all'art. 77 Cost. cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 514 s.

⁶⁶ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa*, cit., 121.

⁶⁷ G. SERGES, *La “tipizzazione”*, cit., 2498; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, in corso di pubblicazione, 220 delle bozze.

⁶⁸ G. SERGES, *ibidem*.

⁶⁹ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, 406. Criticamente su tale prassi anche R. DI CESARE, *Omogeneità del decreto legge e introduzione di deleghe legislative*, in *Quad. cost.*, 2005, 867 ss.

delega deve essere conferita secondo il procedimento legislativo ordinario dell'art. 72 Cost. e non quello "speciale" previsto per la conversione del decreto.

Se l'illegittimità della delega sembrava essere una conseguenza automatica dell'omogeneità tra decreto e legge di conversione affermata nella [sentenza n. 22 del 2012](#), la Corte ha disatteso tale "aspettativa" con una pronuncia che precisa il rapporto tra requisiti di necessità e urgenza ed eterogeneità delle disposizioni aggiunte.

Come si è affermato, il punto raggiunto con la [sentenza n. 22 del 2012](#) non poteva essere smentito e, quindi, la Corte ribadisce, ancora una volta, che le disposizioni eterogenee inserite in sede di conversione sono di per sé incostituzionali. Tuttavia, salva la disposizione di delega attraverso una precisazione che sminuisce la portata della [sentenza del 2012](#).

Il Giudice delle leggi "ripesca" una risalente [decisione del 1998](#)⁷⁰ in cui aveva avuto modo di osservare che «gli articoli contenenti la delega legislativa "sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge; né poteva essere altrimenti, posto che l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge"»⁷¹. Sempre secondo la [sentenza del 1998](#) «la legge [...] ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno [...] di conversione del decreto-legge "con le modificazioni riportate in allegato alla legge", adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro [...], di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione»⁷², pertanto il Legislatore in sede di conversione può «esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite – precisato dalla giurisprudenza successiva – dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo»⁷³.

Questa pronuncia era stata spesso richiamata in dottrina⁷⁴ come sintomo di un atteggiamento piuttosto "disinvolto" della Corte rispetto al fenomeno delle deleghe inserite in sede di conversione, tuttavia, la [sentenza n. 22](#) sembrava contraddirla radicalmente⁷⁵. Eppure la Corte la richiama proprio al fine di precisare la portata della [sentenza del 2012](#) e lo fa attraverso la valorizzazione di quella che sembra essere una nuova categoria, quella della "autonomia".

⁷⁰ [Corte cost., 12 marzo 1998, n. 63](#).

⁷¹ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.1. del diritto.

⁷² [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), *ibidem*.

⁷³ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), *ibidem*.

⁷⁴ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa*, cit., 121. Di recente anche D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri*, cit., 204 delle bozze.

⁷⁵ G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2498.

In questo modo vengono ridefiniti i rapporti intercorrenti tra le due sentenze ([355/2010](#) e [22/2012](#)) apparentemente antitetiche; attribuendo alla sentenza del 2012 un ruolo sicuramente meno innovativo rispetto a quanto facilmente intuito⁷⁶.

La differenza insormontabile tra le due pronunce risiedeva nel fatto che la [sentenza n. 355 del 2010](#) richiedeva la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza esclusivamente per le disposizioni del decreto e per quelle aggiunte in sede di conversione omogenee al decreto, mentre tali presupposti non potevano richiedersi per quelle “del tutto eterogenee”⁷⁷. Con la successiva [sentenza del 2012](#), invece, le disposizioni aggiunte (sia nel decreto che nella legge) eterogenee sono dichiarate totalmente incostituzionali indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza. Non sembrano esserci alternative nel passaggio da eterogeneità ammessa ad eterogeneità vietata.

Questo ultimo principio non poteva essere sovvertito⁷⁸ ma semplicemente non applicato ad una diversa categoria, quella delle disposizioni “autonome”; infatti, la stessa Corte ci dice che «quanto ai requisiti della norma così aggiunta la sua autonomia, come fin qui delineata, comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell’urgenza»⁷⁹.

In sintesi, è come se la Corte vada a sostituire nel corpo della [sentenza n. 355 del 2010](#) il termine “eterogeneità” (ormai definitivamente incostituzionale dopo la [sentenza n. 22 del 2012](#)) con il termine “autonomia” che consente di sottrarre a censura disposizioni che, non eterogenee, sono comunque prive di necessità e urgenza. Nella valutazione dei due tipi di vizio è ormai prevalente quella sulla eterogeneità per cui, ritenuta la stessa insussistente, la valutazione sulla necessità e l’urgenza passa in secondo piano rispetto all’assunta autonomia di alcune disposizioni della legge di conversione per le quali si richiede soltanto l’omogeneità.

Volendo parafrasare la [sentenza n. 355 del 2010](#) si può dire che necessità e urgenza sono richieste solo per le disposizioni del decreto e per quelle aggiunte omogenee ad esso ma non sono richieste per quelle disposizioni che, pur dovendo essere omogenee, sono autonome dal decreto e dalla conversione. Tutto si gioca sulla sottile alternativa tra autonomia (ammessa) e eteroge-

⁷⁶ Come opportunamente osservato in dottrina tale decisione non ha certo costituito il modo migliore per dare seguito alla [sentenza n. 22 del 2012](#) perché la Corte, nel tentativo di conciliare due orientamenti tra loro contrapposti, finisce per rendere incerta la qualificazione della natura della legge di conversione e i limiti del potere di emendamento. D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri*, cit., 220 delle bozze.

⁷⁷ [Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355](#), par. 8 del diritto.

⁷⁸ Non si poteva sostenere la legittimità delle disposizioni eterogenee ma nemmeno si poteva dire che le disposizioni di delega fossero omogenee *sic et simpliciter*, perché, altrimenti, avrebbero dovuto rispettare necessità e urgenza del decreto; allora, non si dice che sono eterogenee (quindi, illegittime) ma omogenee e autonome senza l’obbligo di osservare la necessità e l’urgenza.

⁷⁹ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.2. del diritto.

neità (non ammessa) per cui si vietano gli emendamenti del tutto disomogenei rispetto al decreto ma non quelli autonomi omogenei.

Tale ricostruzione si riflette inevitabilmente sulla natura teorica della legge di conversione accolta dalla Corte. In particolare si avrebbe un «diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge»⁸⁰.

In questo senso la legge di conversione non è fonte atipica e non è fonte a competenza funzionalmente tipizzata, o almeno, lo è soltanto parzialmente nella parte in cui converte il decreto legge caratterizzata da un «nesso di interrelazione funzionale»⁸¹ inscindibile, mentre per le disposizioni autonome è una normale legge ordinaria.

Inoltre, tali disposizioni autonome si distinguerebbero da quelle del decreto anche «quanto all'efficacia temporale»⁸². Per la legge di conversione non varrebbero, quindi, gli stessi limiti di immediatezza sanciti per il decreto legge. Con l'altrettanto recente [sentenza del 19 luglio 2013, n. 220](#)⁸³, la Corte, infatti, ha accolto le osservazioni da diverso tempo formulate in dottrina⁸⁴ sull'immediata applicazione delle disposizioni del decreto.

Infatti, «i decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità»⁸⁵. La Corte poi richiama a supporto la legge n. 400 del 1988 che, all'art. 15, esplicita un carattere proprio del decreto legge in ordine all'immediata applicabilità delle disposizioni e che sarebbe contraddetto se un decreto «contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici diffe-

⁸⁰ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.1. del diritto. Considerazioni opportunamente critiche sul punto in A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità"*, cit., 5; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri*, cit., 220 delle bozze.

⁸¹ V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni*, cit., 4.

⁸² [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), *ibidem*.

⁸³ V. R. DICKMANN, [La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge](#), in questa [Rivista, 2013](#) (03.09.13), nonché A. SEVERINI, *La riforma delle province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in [Rivista AIC](#), 2013, e A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 2013. Si veda, altresì, il recente D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri*, cit., 227 s. delle bozze. Con tale sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni del decreto legge n. 201 del 2011 (convertito nella legge n. 214 del 2011) e del decreto legge n. 95 del 2012 (convertito nella legge n. 135 del 2012) che prevedevano la riforma delle province. In particolare, tale intervento si traduceva in una riforma organica di sistema con ciò contraddicendo lo spirito dell'art. 77 Cost. che prescrive l'uso del decreto legge solo per interventi specifici e puntuali.

⁸⁴ F. SORRENTINO e G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, cit., 123; G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 294, e con alcuni temperamenti L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., 244. Indicazioni sulla prassi più recente in D. CODUTI, *Il Governo*, cit., 282.

⁸⁵ [Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220](#), par. 12.1. del diritto.

riti nel tempo, in quanto recanti [...] discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali»⁸⁶.

Una delega, per propria natura, è destinata ad attuarsi a distanza di tempo dall'entrata in vigore della legge di conversione che la conferisce, inoltre, come osservato in alcuni provvedimenti di rinvio⁸⁷, tale delega sarebbe diretta ad operare una riforma di sistema in assenza di necessità e urgenza. Il fatto di svincolarla dai presupposti del decreto in virtù dell'asserita autonomia delle disposizioni in questione vale a restringere la portata della [sentenza n. 220 del 2013](#) alle sole disposizioni del decreto, facendo salve quelle autonome inserite in conversione.

6. Un ultimo profilo che la Corte affronta in modo, forse, troppo superficiale attiene alla verifica di un possibile contrasto, determinato dall'inserimento di una disposizione di delega in sede di conversione, con le disposizioni costituzionali che regolano il procedimento legislativo.

Con la [sentenza n. 22 del 2012](#) la Corte già aveva avuto modo di osservare che il procedimento di conversione è del tutto peculiare rispetto a quello ordinario in quanto il disegno di legge di conversione del decreto-legge rientra nella competenza riservata del Governo, che è tenuto a presentarlo alle Camere “il giorno stesso” della emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento si differenziano per una particolare celerità, in quanto le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. Coerentemente con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere dettano norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni. Il Parlamento potrà, o meno, convertire in legge un atto, unitariamente considerato, «contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire»⁸⁸, inoltre, «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 il legame che connette la legge di conversione al decreto legge viene spezzato, la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost., non deriverà dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio in quanto aggiunte in un secondo momento al contenuto del decreto ed estranee, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per «l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione

⁸⁶ [Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220](#), *ibidem*.

⁸⁷ Trib. Pinerolo, ord. 16 novembre 2012 (n. 13 del 2013, Reg. ord.), in *G.U.* 13.02.2013, n. 7; Trib. Pinerolo, ord. 16 novembre 2012 (n. 53 del 2013, Reg. ord.), in *G.U.* 21.03.2013, n. 12.

⁸⁸ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), par. 4.2. del diritto.

gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»⁸⁹.

In questo caso la Corte sembrerebbe sindacare «l'irragionevolezza formale o irrazionalità della legge [... consistente] nell'aver usato un procedimento abbreviato in luogo di quello normale, sviando il primo dalla sua causa oggettiva, tipica, formale, la conversione di un decreto legge»⁹⁰. L'irragionevolezza starebbe, quindi, a significare un sindacato della Corte sul corretto uso della discrezionalità del legislatore che attiene alla scelta dei procedimenti messi a sua disposizione dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari⁹¹ in ragione della loro funzione.

Le peculiarità del procedimento di conversione ravvisate in questa sentenza non sembrano rilevare nel caso di disposizioni di delega inserite in sede di conversione. La Corte ritiene sufficiente riscontrare la compatibilità del conferimento della delega con la legge di conversione e verificare che siano stati rispettati tutti i vincoli posti per la legge di delega dall'art. 72, comma 4, Cost.⁹². Infatti, affermando la propria competenza a verificare il rispetto delle disposizioni di procedura fissate a livello costituzionale per l'*iter* legislativo⁹³, la Corte desume il rispetto dell'art. 72, comma 4, Cost., dall'osservanza delle disposizioni regolamentari di Camera e Senato⁹⁴. Pertanto, «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa»⁹⁵.

⁸⁹ [Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22](#), *ibidem*.

⁹⁰ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità"*, 11.

⁹¹ Il procedimento di conversione sarebbe, infatti, un procedimento legislativo ordinario abbreviato utilizzabile soltanto ove ricorrano i presupposti di cui all'art. 77 per convertire un decreto legge; ove si consentisse al Parlamento di ricorrervi in assenza dei presupposti si avrebbe l'elusione dei limiti diretti a preservare il contenuto omogeneo proprio dei decreti legge. Così R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità"*, cit., 9.

⁹² [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.5. del diritto.

⁹³ M. FRANCIAGLIA, *Decretazione d'urgenza*, cit., 7.

⁹⁴ L'art. 35 Reg. Sen. equipara i disegni di legge di conversione a quelli di delegazione rimessi entrambi alla discussione e votazione in Assemblea; l'art. 96-bis Reg. Cam. prevede per entrambe le tipologie di disegni di legge l'assegnazione alle commissioni in sede referente. Cfr. G. F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., 13.

⁹⁵ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), *ibidem*. In dottrina si è osservato come tale richiamo ai regolamenti parlamentari lasci qualche spiraglio ad una futura apertura per una loro autonoma natura parametrica per il controllo della legittimità del procedimento legislativo scelto dalle Camere; ma, allo stesso tempo, il richiamo sembrerebbe implicitamente prospettare una preliminare valutazione della Corte sulla conformità delle norme regolamentari alla Costituzione. In questo modo potrebbe aprirsi ad un superamento della tradizionale partizione (A. MANZELLA, *Commento all'art. 64 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1986, 36) tra norme regolamentari a contenuto costituzionalmente libero, il controllo del cui rispetto non potrebbe essere operato dalla Corte, e norme regolamentari a contenuto costituzionalmente vincolato, il controllo del cui rispetto finisce per essere assorbito in quello sul rispetto delle regole costituzionali. Cfr. P. TORRETTA, *Conversione di decreti legge e delega legislativa*, cit., 6 ss.

Il punto meritava maggiore approfondimento. Innanzitutto, appare apodittica l'equiparazione tra le due procedure (di conversione e di delega) sulla base della mera analogia emergente a livello regolamentare. Con affermazione di principio non si tengono in considerazione le osservazioni fatte in dottrina⁹⁶ che riscontrano l'esistenza di una inconciliabilità sostanziale tra procedimento legislativo ordinario e procedimento di conversione del decreto. Mentre il primo deve essere sempre caratterizzato da un «libero dispiegamento dell'intera gamma delle risorse parlamentari», il secondo si caratterizza per tempi più rapidi, per l'essere rivolto all'esame di un solo articolo (di conversione), per il ruolo marginale delle Commissioni parlamentari e per la limitatezza del contraddittorio nei diversi rami parlamentari a seconda del tempo lasciato dall'esame condotto dall'altro ramo. Inoltre, alla Corte sembra sfuggire anche il profilo secondo cui la costituzione parla di leggi di delega e non di norme di delega per cui vi sarebbe uno stretto legame che vincola il tipo di norma all'atto con cui essa si adotta⁹⁷.

La Corte liquida in poche battute un'altra questione rilevante a tal fine e molto controversa.

La disposizione di delega per il riordino della geografia giudiziaria è stata inserita attraverso un maxiemendamento governativo sul quale è stato posto il voto di fiducia⁹⁸.

Non ci si sofferma tanto sul problema del rapporto tra Governo e Parlamento che si articola attraverso la delega legislativa e dei rischi, non tanto velati, di una surrettizia commistione di ruoli tra delegante e delegato che si viene a determinare quando la delega è inserita con maxiemendamento governativo e voto di fiducia⁹⁹, riducendo al minimo il potere valutativo del Parlamento. Si tratta di un profilo difficilmente censurabile nell'ottica del ruolo rivestito dalla Corte nel sistema. Il problema, ai fini che ci interessano, attiene piuttosto alla dubbia compatibilità della prassi dei maxiemendamenti e delle questioni di fiducia sugli stessi con le disposizioni procedurali dettate dalla Costituzione per il c.d. procedimento ordinario previsto per la delega.

La Corte si limita a richiamare la [sentenza n. 391 del 1995](#)¹⁰⁰ ove già aveva avuto modo di osservare che «ponendo la fiducia, la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari, comporti che la discussione e la votazione si vengano a concentrare – ai sensi dell'art. 116,

⁹⁶ G. SERGES, *La "tipizzazione"*, cit., 2498.

⁹⁷ A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità"*, cit., 3.

⁹⁸ *Legislatura XVI – Aula – Resoconto stenografico della seduta n. 600 del 7 settembre 2011*.

⁹⁹ La prassi del ricorso a maxiemendamenti e questione di fiducia è spesso indice dell'intrinseca debolezza degli esecutivi nella gestione del procedimento legislativo. Cfr., G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale*, cit., 245; D. CODUTI, *Il Governo*, cit., 282. Prassi che, alla luce della [sent. 22/2012](#) poteva subire un forte ridimensionamento. Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giur. cost.*, 2012, 292 ss.

¹⁰⁰ [Corte cost., 26 luglio 1995, n. 391](#), in *Giur. cost.*, 1995, 3824 ss. Sul richiamo a tale pronuncia si veda diffusamente P. TORRETTA, *Conversione di decreti legge e delega legislativa*, cit., 8.

comma 2, del Regolamento della Camera – sull’articolo unico del disegno di conversione, soddisfacendo il tal modo il disposto della norma costituzionale»¹⁰¹.

In questo modo la Corte trascura del tutto le osservazioni critiche da più parti espresse in dottrina circa la conformità a Costituzione di tale prassi¹⁰². In particolare, nella misura in cui la presentazione in Aula di una disciplina del tutto innovativa mediante maxiemendamenti vanifica il principio del previo affidamento alle Commissioni competenti in sede referente proprio del procedimento ordinario, secondo il quale «ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera»¹⁰³. Inoltre, sarebbe preclusa la possibilità di una “reale” approvazione «articolo per articolo»¹⁰⁴ sulla base di una considerazione meramente formalistica secondo cui l’articolo in questo caso è soltanto uno. Così appare sostanzialmente condivisibile l’osservazione per cui «l’abbinamento della questione di fiducia ed emendamenti-controprogetti comporta di per sé alcune conseguenze la cui legittimità costituzionale è quantomeno dubbia»¹⁰⁵.

Queste osservazioni, in buona parte, erano state fatte proprie dai giudici comuni nelle ordinanze di rinvio¹⁰⁶ in quanto «sul maxiemendamento presentato al Senato nella seduta del 7 settembre 2011 il Governo ha posto la questione di fiducia, senza la specifica discussione e l’approvazione “articolo per articolo” prevista per la normale procedura dall’art. 72, c. 1 Cost., ed inoltre nel fatto che il testo così approvato in Senato sia stato trasmesso alla Camera ed esaminato dalla Commissione Bilancio, per essere approvato in Aula, con nuova votazione di fiducia, senza il preventivo esame della commissione referente»¹⁰⁷.

La Corte tocca rapidamente il punto senza un minimo cenno all’aspetto del necessario “esame in Commissione” espressamente previsto in Costituzione e, quindi, strettamente parametrato all’art. 72, comma 1, Cost. Da ciò emerge l’apoditticità del richiamo ai regolamenti parlamentari quale supporto alla dimostrazione di legittimità delle disposizioni impugnate per il semplice fatto che la Corte non approfondisce le concrete implicazioni procedurali seguite ma si accon-

¹⁰¹ [Corte cost., 24 luglio 2013, n. 237](#), par. 9.5. del diritto.

¹⁰² In particolare, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002, 4; G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, 1998, 139 s.

¹⁰³ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 817.

¹⁰⁴ N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO e E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41 ss.

¹⁰⁵ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, 246 ss.

¹⁰⁶ Trib. Pinerolo, ord. 16 novembre 2012 (n. 13), cit.; Trib. Sulmona, ord. 13 marzo 2013 (n. 107 del 2013, Reg. ord.), in *G.U.* 22.05.2013, n. 21; Trib. Montepulciano, ord. 21 dicembre 2012 (n. 106 del 2013, Reg. ord.), in *G.U.* 22.05.2013, n. 21; Trib. Sala Consilina, ord. 20 febbraio 2013 (n. 105 del 2013, Reg. ord.), in *G.U.* 22.05.2013, n. 21.

¹⁰⁷ Trib. Sulmona, ord. 13 marzo 2013, cit.

tenta del mero dato regolamentare come indice del rispetto della procedura immediatamente fissata a livello costituzionale. Come dire che: la Costituzione fissa una determinata procedura e questa è rispettata per il fatto che i regolamenti parlamentari siano rispettosi dei dati imposti da essa; il fatto che poi, in casi particolari come una questione di fiducia su maxiemendamenti, si venga a determinare uno svuotamento sostanziale delle prescrizioni costituzionali non inficia il rispetto del dato formale dei regolamenti¹⁰⁸.

La conseguenza di tali ricostruzioni potrebbe essere quella di un'alterazione nei rapporti tra procedimenti legislativi fissati a livello costituzionale, piegati dagli organi di direzione politica alle esigenze e agli interessi più pressanti¹⁰⁹. In particolare, consentendo l'introduzione di deleghe legislative mediante legge di conversione del decreto in legge si segue un procedimento che non è del tutto assimilabile a quello imposto dall'art. 72 Cost. per il conferimento della delega. In questo modo si alterano i rapporti tra regola ed eccezione: quello che è stato previsto come procedimento "eccezionale" (di conversione) prevarica la "regola" del procedimento ordinario. Ossia, in presenza della congiunzione legge di delega-legge di conversione, dovendo scegliere tra il procedimento imposto dall'art. 72 Cost. per la delega e il procedimento di conversione fissato dall'art. 77, la Corte reputa pienamente legittimo, e dunque prevalente, il secondo, portando ad un progressivo svuotamento del primo vista la maggiore celerità che la disciplina dell'art. 77, comma 2, Cost., offre.

¹⁰⁸ Ciò si verifica quando la questione di fiducia su maxiemendamenti governativi presentati direttamente in Aula sottrae alle commissioni il necessario esame in sede referente, anche se il disegno di legge originario è stato esaminato in commissione in una veste totalmente diversa da quella finale e facendo salvo, così, il dato formale imposto a livello regolamentare. Nel caso che si è esaminato la delega è stata inserita tramite maxiemendamento governativo (n. 1900) interamente sostitutivo dell'originario disegno di legge di conversione. Tale maxiemendamento era stato presentato direttamente in Aula senza il preventivo passaggio in Commissione in sede referente ed era stato votato unitamente alla questione di fiducia posta sullo stesso. Successivamente era stato sottoposto alla sola Commissione Bilancio per il parere sulla copertura finanziaria. Cfr. Trib. Montepulciano, ord. 21 dicembre 2012, cit.; Trib Sala Consilina, ord. 20 febbraio 2013, cit.

¹⁰⁹ A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità"*, cit., 1.