

Senato non più titolare del rapporto di fiducia e dai poteri legislativi diversificati, non comunque ricomprendenti i casi di conversione dei decreti legge, si potrebbe allora utilmente assegnare ad esso alcuni poteri di “controllo” preventivo, ad esempio potrebbe previamente verificare la sussistenza dei presupposti costituzionali, l’omogeneità di contenuto, l’immediata applicabilità delle norme in esso previsto.

Camera dei deputati – I Commissione (Affari costituzionali)
Seduta del 19 giugno 2014

Audizione del prof. Alfonso Celotto sulla decretazione d’urgenza

1. Cenni storici.

Il decreto-legge è una fonte che comporta una serie di problemi e questioni, che interferiscono non solo con il rapporto Parlamento-Governo, ma anche con la forma di governo.

Negli ultimi anni vanno segnalati importanti interventi della Corte costituzionale per cercare di limitare gli abusi della decretazione d’urgenza, soprattutto con riferimento agli emendamenti aggiunti in sede di conversione.

Tuttavia appare opportuno un brevissimo esame storico, per comprendere quanto siano risalenti e complessi i profili di abuso del decreto-legge.

Lo Statuto albertino implicitamente vietava i decreti-legge, precisando - all’art. 6 - che “Il Re [...] fa i decreti e i regolamenti necessari per l’esecuzione delle leggi, senza sospenderne l’osservanza o dispensarne”.

Fin dai primi anni del Regno, tuttavia, si cominciò a fare un uso sempre più largo di atti di questo genere, soprattutto per fronteggiare stati d’assedio e mettere in vigore misure tributarie. Volendo adottare un criterio sostanziale – che guarda alla clausola di conversione in legge contenuta nel decreto – possiamo ritenere che il primo decreto-legge debba essere ritenuto il r.d. 6 ottobre 1853, n° 1603, che riduceva i diritti d’importazione sui cereali, convertito dalla 16 febbraio 1854, n° 1662.

Negli anni questa fonte venne utilizzata assai di frequente – con il pieno avallo della giurisprudenza (basti ricordare Cass, Roma, sent. 17 novembre 1888, in Foro It., 1890, I, 8 ss.).

Così la dottrina iniziò a impegnarsi nel tentare di giustificare anche in chiave teorica l’ammissibilità dei decreti-legge, con ricostruzioni anche fantasiose, che vanno dallo stato di necessità (Luigi Rossi), alla necessità come fonte autonoma di diritto (Santi Romano), alla spettanza al Re di tutti i poteri necessari al buon governo dello Stato (Urtoller) o alla formazione di una consuetudine costituzionale (Maiorana e Morelli). Ancora, a prospettare una presunta delega tacita nel rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo (Schanzer) o a delineare una “facoltà legislativa latente” in capo al Governo (Fontanive); a ritenere applicabile l’esimente penalistica della legittima difesa, prefigurando una sorta di diritto del Governo di respingere gli attentati alla sicurezza dello Stato (Porrini e Contuzzi); a configurare una sorta di *negotiorum gestio in absentia domini* del potere esecutivo nei confronti del legislativo ove occorresse la necessità di Stato (Degli Occhi); e, ancora, includere l’ammissibilità di emanare decreti-legge in una generale attribuzione del Sovrano per difendere lo Stato e la società da ogni danno o pericolo attuale (Gaetano Arangio-Ruiz).

In pratica, i decreti-legge aumentavano, con casi anche molto discussi (basti il caso del decreto Pelloux: r.d. 22 giugno 1899, n° 227, recante disposizioni restrittive sulla stampa e altre disposizioni in materia di pubblica sicurezza) e iniziarono anche le ferme condanne.

Basta richiamare le parole di Ugo Galeotti, in sede di studio dei sessantasei “decreti legislativi fatti dal Governo in via d’urgenza” dal 1848 al 1890: “non possiamo certamente entrare nell’esame di ognuno d’essi per dimostrare che non hanno nessuna remota parentela, o per lo meno l’hanno molto remota, con quella necessità dalla quale si vorrebbero derivare; l’assunto sarebbe audace e per sé stesso e perché si troverebbe in gran parte già pregiudicato dal contrario avviso manifestato dalle assemblee le-

gislative”. “*L'uso fatto in Italia del preteso diritto di necessità - proseguiva il Galeotti - concorre a convincerci ch'esso può tornar comodo per legittimare la imprevidenza e la negligenza del potere legislativo e per imporre alle assemblee l'irrevocabilità del fatto compiuto, ma non risponde punto ad un bisogno imperioso dello Stato*”.

Appare assai evidente come già nell'800 fossero ben chiari i profili di abuso del decreto-legge, con argomentazioni e questioni del tutto analoghe a quelle odierne.

Già allora era stato lucidamente individuato il vero motivo - ancor oggi di immutata attualità - che porta ad utilizzare impropriamente la decretazione d'urgenza: l'uso a fini politici del diritto di necessità e la conseguente trasformazione del decreto-legge in strumento politico finalizzato a forzare la mano al Parlamento. Ritenere che la valutazione della necessità e dell'urgenza sia una questione politica e conseguentemente rimettere al solo giudizio del Parlamento il sindacato sui decreti-legge (questo è il punto!) non può non far snaturare profondamente quello che dovrebbe essere un istituto da usare soltanto in casi veramente imprevedibili ed eccezionali.

Bastano le parole di Mancini e Galeotti: fin da allora, nelle “convalidazioni” chieste al Parlamento di questa “*specie di trasmodamenti del potere esecutivo*”, “*sovente ai principi si sostituirono le convenienze e le passioni di partito, sì che un atto spesso non venne giudicato per quel che era in sé stesso, ma per quel che poteva importare la sua approvazione o disapprovazione rispetto ad un Ministro o al Gabinetto intiero, che ne aveva la responsabilità*”. “*La ragione se non unica, certo principalissima, che sempre si accampava in difesa di simili provvedimenti era quella dell'opportunità e dell'urgenza, che non consentivano dilazioni; e l'opportunità e l'urgenza non erano argomenti che potessero valutarsi altrimenti che con criteri politici*”.

Dopo le note polemiche che accompagnarono il decreto-legge sul terremoto di Reggio e Messina (Santi Romano e Perassi), Si giunse alla delegazione di pieni poteri della I Guerra mondiale (legge n. 671 del 1915) che comportò una sostanziale riserva di attività normativa al Governo, protrattasi anche dopo la fine del conflitto mondiale e che obbligò ad intervenire con leggi di conversione in blocco (si fa riferimento alla L. 15 ottobre 1923, n° 2293 e alla L. 17 aprile 1925, n° 473, con cui si convertirono oltre 4000 decreti).

L'ampiezza e la gravità del fenomeno emergono in maniera significativa dalle considerazioni con cui il sen. Scialoja, all'inizio del 1922, accompagnava la propria proposta di disciplina dei decreti-legge, finalizzata specificamente al contenimento di tale degenerazione (Atti Senato, XXXVI legislatura, 1ª sessione 1921-22, doc. n° 345-A): “*L'abuso dei decreti-legge, che in quest'ultimo decennio ha ecceduto ogni limite, ha prodotto tale reazione nella pubblica opinione che non è possibile che il Parlamento non si affretti a portarvi rimedio*”. “*Nel settennio 1907-1914 (non siamo già più nei tempi classici della costituzionalità) si sono emanati 30 decreti-legge, vale a dire in cifra tonda quattro ogni anno. Incominciava dunque la malattia, ma con poco più di 37 gradi di calore. Nel settennio 1914-1921 (vero è che vi sono compresi gli anni eccezionali di guerra) se ne sono emanati 2.832, ossia più di 400 all'anno, più di uno al giorno. E se l'indagine si fosse spinta fino agli ultimi giorni, io credo che avremmo visto salire la media a molto più di uno al giorno. Chiunque sia lettore della Gazzetta ufficiale (come io sono qualche volta, ma non sempre) avrà notato che in questi ultimi tempi vi era una media di tre o quattro decreti con forza di legge per ogni numero della Gazzetta. Siamo dunque giunti proprio al marasma e se dovessimo continuare per questa via, noi dovremmo confessare che tacitamente, nel modo più subdolo, e quindi anche meno decoroso, stiamo facendo un colpo di Stato, perché rovesciamo il potere legislativo costituito dai nostri padri; e lo facciamo inconsciamente, non contro coscienza, ma senza coscienza; il peggior stato d'animo che si possa immaginare, ed*

anche il più pericoloso. siamo giunti dunque ad un punto assolutamente intollerabile. Qualche rimedio è necessario”.

I fatti che seguirono sono noti.

La giurisprudenza tentò un timido cambio di orientamento (cfr. Cass. Roma, sez. unite, sent. 16 novembre 1922, in Foro It., 1923, I, 24 ss.), ma sopraggiunse il regime fascista e la legge n. 100 del 1926, che legalizzò i decreti-legge quali leggi provvisorie, che restavano in vigore due anni e, se non convertite, decadevano in due anni.

Gli abusi che ne seguirono furono amplissimi, traslando l'intero peso della produzione legislativa sul Governo, anche prima della chiusura della Camera dei deputati (legge n. 129 del 1939).

Questa rapida carrellata storica ci fa intendere quanto i fatti storici influenzassero i Costituenti, spingendoli prima a ignorare il decreto-legge, poi a disciplinarlo in maniera rigorosissima, per ingabbiarlo in una sorta di “gabbia di Nesso” (sono parole di Meuccio Ruini).

2. Profili generali: la tradizionale ritrosia della Corte costituzionale a sindacare i vizi propri decreti-legge

In questa Audizione, è mia intenzione soffermarmi soltanto sui più recenti sviluppi del controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge.

Tradizionalmente il giudice costituzionale è apparso assai “timido” nel controllo formale sui decreti-legge, probabilmente per la ritrosia a verificare valutazioni proprie del circuito politico, come viene tradizionalmente ritenuta quella sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge.

Al fondo, stando alla forma dell'impianto costituzionale, la sussistenza di “casi straordinari di necessità e urgenza” rappresenta una valutazione squisitamente politica effettuata dal Governo in sede di adozione del decreto-legge, verificata dal Presidente della Repubblica all'atto dell'emanazione e suggellata dal Parlamento in sede di conversione. Una valutazione anche fattuale, comunque difficoltosa da scrutinare in sede di legittimità, a distanza di tempo dalla peculiare situazione politico-giuridica che ha portato il Governo alla decisione di adottare un decreto-legge.

Del resto, il decreto-legge vive autonomamente al massimo per sessanta giorni nell'ordinamento. Entro il termine costituzionale per la conversione o perde efficacia sin dall'inizio oppure sarà convertito in legge. Nel primo caso, prima la dottrina e poi la giurisprudenza costituzionale si sono consolidati nel ritenere che il decreto decaduto *ab origine*, e quindi venuto meno retroattivamente, deve ritenersi come “non mai esistito” a livello delle fonti del diritto (cfr. sent. n. 307 del 1983), per cui non può essere certo oggetto di un giudizio di costituzionalità. Nel secondo caso, è agevole ritenere che la legge di conversione rappresenti una vera e propria novazione della fonte, per cui la approvazione parlamentare assorbe quelli che possono essere i vizi “genetici” del decreto (quale soprattutto il vizio dei presupposti), mentre lascia ovviamente scrutinabili i vizi legati al contenuto della sua portata normativa.

Così puntualmente la Corte, dopo essersi in diverse occasioni “rifiutata” di pronunciarsi sul problema dello scrutinio dei vizi formali, dichiarando inammissibili le relative questioni per contingenti profili pregiudiziali o processuali (cfr. sent. n. 55 del 1977, n. 185 del 1981 e n. 34 del 1985) — alla metà degli anni '80 — ha collocato una sorta di «pietra tombale» sul punto, affermando seccamente e ripetutamente che *“l'avvenuta conversione in legge del decreto fa ritenere superate le proposte censure”*, in maniera da ritenere assorbito ogni vizio proprio del decreto nella efficacia novativa della legge di conversione (cfr. sentt. n. 108 del 1986, n. 243 del 1987, nn. 1033 e 1060 del 1988, n. 263 del 1994; v. anche ordd. nn. 808, 810 e 1035 del 1988).

Questo orientamento è stato tuttavia modificato a metà degli anni '90, sotto la spinta della prassi sempre più degenerata e delle sollecitazioni della dottrina.

Dapprima, nella sent. n. 29 del 1995, la Corte ha ammesso – come *obiter dictum* – la possibilità di scrutinare il vizio dei presupposti del decreto-legge, quanto meno nei casi di “evidente mancanza”, anche dopo la conversione, negando l’efficacia “sanante” di quest’ultima e sforzandosi invece di ricostruire il difetto della straordinaria necessità ed urgenza quale vizio formale, come tale trasmissibile alla legge parlamentare.

Tale impostazione – pur non avendo mai portato ad annullare un decreto-legge – è stata successivamente ribadita sia rispetto a decreti-legge ancora in corso di conversione (cfr. sent. n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996) sia rispetto a decreti-legge convertiti in legge (cfr. sent. n. 330 del 1996), mentre è stata coerentemente esclusa rispetto a disposizioni aggiunte in sede di conversione (cfr. sent. n. 391 del 1995) e rispetto a disposizioni di “sanatoria”, che si limitano a far salvi gli effetti di decreti non convertiti (cfr. sent. n. 84 del 1996).

In quest’ottica, è stata prontamente stigmatizzata la pur importantissima sent. n. 360 del 1996, che – precisando come il vizio da reiterazione “può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d’urgenza” (§ 6 *Cons. dir.*) – sembrava aver negato in via generale la trasmissibilità dei vizi propri del decreto alla legge di conversione.

Tuttavia parte della dottrina – prendendo spunto da alcuni *obiter dicta* contenuti in decisioni di poco successive (cfr. ordd. n. 432 del 1996 e n. 90 del 1997 e n. 194 del 1998) – ha cercato di “conciliare” i due indirizzi della giurisprudenza costituzionale, comparando la natura del vizio da reiterazione con quello da carenza dei presupposti (il primo è meno “grave” riguardando solo una modalità di esercizio di un potere legittimamente attivato; il secondo molto di più, attagliandosi ad una vera e propria carenza di potere, non potendosi neanche attivare il potere di cui all’art. 77 Cost. in assenza dei presupposti) e quindi osservando come soltanto il vizio da reiterazione non si trasferisca alla legge di conversione, ma sia punibile esclusivamente in “flagranza”, cioè prima dell’intervento parlamentare.

Anche la Corte costituzionale ha poi apertamente ribadito il differente regime dei due vizi (carenza dei presupposti da un lato e reiterazione dall’altro). Nella sent. n. 398 del 1998, infatti – rispetto alla “catena” di decreti-legge in tema di quote-latte, convertita in legge, con sanatoria del pregresso, dopo alcune reiterazioni – la censura per carenza dei presupposti viene esaminata *pur trattandosi* di decreti-legge convertiti; quella per vizio da reiterazione viene invece rigettata *proprio in quanto* i decreti-legge in questione sono stati convertiti. In particolare, con riferimento al vizio dei presupposti, se ne ribadisce la rilevabilità in sede di giudizio di costituzionalità, a prescindere dalla conversione, soltanto nei casi di evidente mancanza, cioè quando “essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento” (§ 3 *Cons. dir.*).

Tuttavia, l’affermazione di un controllo giurisdizionale sui vizi propri del decreto-legge e, in particolare, sulla sussistenza dei presupposti, continuava a restare una mera affermazione teorica.

Del resto negli anni successivi hanno continuato a fronteggiarsi una serie di pronunce contraddittorie che hanno ora negato ora ammesso la possibilità di controllo dei presupposti del decreto-legge dopo la conversione in legge, facendo nuovamente riemergere il classico argomento della efficacia sanante della conversione (cfr. sentt. n. 419 del 2000; n. 376 del 2001; e n. 16 e 29 del 2002). Poi, questa fase di incertezza è stata nuovamente superata, riaffermandosi la possibilità del sindacato sui presupposti di

necessità e urgenza del decreto-legge, esercitabile solo nei limiti dell'“evidente mancanza”, anche dopo la conversione in legge (cfr. sent. n. 341 del 2003; n. 6, 178, 196, 285 e 299 del 2004; n. 2, 62 e 272 del 2005), enucleando compiutamente i *test* sintomatici, attraverso i quali verificare la sussistenza del vizio:

- a) il preambolo del decreto-legge;
- b) la relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di conversione;
- c) il contesto normativo in cui va ad inserirsi.

Tuttavia, in nessun caso la Corte aveva spinto il proprio controllo alle estreme conseguenze, per cui molti pensavano che non si sarebbe mai giunti all'annullamento di un decreto per mancanza dei presupposti.

Nel 2012 possiamo invece rilevare come si sia consolidata una opposta tendenza, soprattutto mediante la sent. n. 22 del 2012, che ha corroborato e consolidato le significative aperture del 2007 e del 2008.

3. La svolta nel controllo sui presupposti a partire dal 2007-2008

Per comprendere bene come la Corte sia arrivata a dichiarare incostituzionale un decreto-legge per vizi formali, va innanzitutto ricordata la sent. n. n. 171 del 2007, in cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una “norma intrusa” in un decreto, già convertito, per mancanza dei presupposti, nel caso di specie una disposizione tesa a “sistemare” un problema di ineleggibilità del sindaco di Messina in un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali.

È interessante ripercorrere l'*iter* motivazionale. La Corte parte dall'impianto costituzionale, rammentando come “*Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo*”, per cui le attribuzioni di poteri normativi al Governo “*hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale*” (par. 3 *Cons. diritto*).

Ricorda, quindi, di aver ammesso, dal 1995, che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, ma che tale controllo “*non si sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto*”. Del resto, il sintagma con cui la Costituzione legittima l'adozione di decreti-legge denota in sé un “*largo margine di elasticità*”, rispetto al quale “*non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi. Ciò spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente*” (par. 4 *Cons. dir.*).

La Corte sente poi la necessità di chiarire una volta per tutte che la conversione non sana i vizi propri del decreto. Ricordate le oscillazioni sul punto, il giudice costituzionale ritiene di aderire all'orientamento contrario a quello più risalente, per due ordini di ragioni: a) innanzitutto in quanto il corretto assetto dell'impianto delle fonti “*è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie*”; b) in secondo luogo – con motivazione mi pare di perspicuità meno immediata - per il particolare legame tra

decreto e legge di conversione, per cui in sede di conversione “*Il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge*” (par. 5 Cons. dir.). Su tale base, la verifica della costituzionalità del decreto in esame diviene agevole. La questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di Cassazione, riguarda l’art. 7, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, articolo che reca modifiche all’art. 58, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali). In buona sostanza, si tratta di una “norma intrusa”, in quanto introduce una nuova disciplina in materia di cause di incandidabilità e di incompatibilità in un decreto-legge relativo a misure di finanza locale.

Il decreto si intitola «Disposizioni urgenti in materia di enti locali» e il preambolo recita: «*Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario*». Appare evidente che “*La norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita*”, mancando peraltro ogni motivazione delle ragioni di necessità e di urgenza poste alla sua base. La Corte conclude, quindi, che “*L’utilizzazione del decreto-legge – e l’assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l’art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall’apodittica enunciazione dell’esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta*” (par. 6 Cons. diritto), dichiarando, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004.

La decisione era di portata assai innovativa, ma la dottrina è apparsa molto cauta nel ritenere che si trattasse davvero di una svolta nella giurisprudenza costituzionale.

Le perplessità sono state legate sia alla questione di fondo della natura non novativa della legge di conversione, in quanto in passato la Corte troppe volte aveva oscillato al riguardo (come già ricordato); sia al fatto che, nella fattispecie, fosse stata annullata una “norma intrusa” prima ancora che una norma senza presupposti. Si dubitava quindi del se sotto le vesti della mancanza dei presupposti dell’art. 77, la Corte abbia inteso sanzionare una norma che, per le circostanze in cui interveniva, si prestava a più di un rilievo di carattere sostanziale, limitandosi a censurare un difetto di tecnica legislativa.

Era davvero l’inizio di un nuovo orientamento o un caso destinato a restare isolato, in una giurisprudenza da sempre ondivaga?

Sono bastati pochi mesi per far ritenere che si trattasse davvero di un nuovo indirizzo giurisprudenziale.

Nella sent. n. 128 del 2008 la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l’art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell’art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui hanno disposto l’esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari.

A far ritenere che la Corte abbia davvero avviato un nuovo orientamento è la struttura motivazionale della decisione.

La declaratoria di incostituzionalità per evidente mancanza dei presupposti non discende dal sintomo del trattarsi di norma intrusa (come accaduto nel 2007), ma dalla carenza in sé di necessità e di urgenza della disposizione in questione.

Infatti la Corte sottolinea da un lato che con l'esproprio del Teatro Petruzzelli "*nessun collegamento è ravvisabile*" 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.

Dall'altro, rileva come anche in sede di conversione non vi sia alcuna specifica giustificazione della disposizione in questione rispetto alla generale eterogeneità di norme che concorrono alla manovra di finanza pubblica.

Anzi proprio nei lavori preparatori della legge di conversione la Corte rinviene l'unico tentativo di giustificazione della norma sul Petruzzelli: ed è una giustificazione non certo tesa a dimostrarne la natura fiscale e/o finanziaria, bensì il fatto che essa 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*" (par. 8.2 Cons. diritto, corsivo aggiunto).

In pratica la Corte effettua un vero e proprio scrutinio sulla sussistenza in sé dei presupposti costituzionali rispetto alla norma impugnata, utilizzando i classici elementi di verifica (il preambolo del decreto, la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, il dibattito parlamentare sulla conversione).

In questo possiamo rinvenire un chiaro segnale dell'orientamento del giudice costituzionale teso a controllare direttamente i presupposti del decreto-legge, a fronte di una tradizionale superficialità governativa in sede di adozione del decreto e di un altrettanto superficiale controllo parlamentare in sede di conversione.

In fondo la introduzione di una norma in un decreto-legge – come ricorda la Corte in chiusura – "*non può essere sostenuta da apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti, né può esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina*" (par. 8.2 Cons. dir.).

La Corte in tal modo incentra la propria motivazione sulla carenza dei presupposti, lasciando sullo sfondo il fatto che si trattasse di una norma intrusa.

4. Le novità del 2012- 2014

Più di recente la Corte ha precisato e ribadito quest'orientamento, incentrandosi direttamente sulla natura della legge di conversione e mettendo da parte la questione dei presupposti.

Nella sentenza n. 22 del 2012, la Corte è stata chiamata a scrutinare l'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (l'abituale decreto "milleproroghe" di fine anno) aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10 e che introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 per regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile. In pratica, un frammento della disciplina generale del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

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

La Corte avvedutamente sceglie di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma si concentra nel limitare la stessa possibilità di

emendare il decreto, in base alla funzione della conversione: *“In definitiva, l’innesto nell’iter di conversione dell’ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”* (così sent. n. 22 del 2012, § 4.2).

In altri termini, la Corte per non avventurarsi tra le secche della valutazione sui presupposti di necessità e di urgenza (difficoltosa anche per le norme intrusive), torna alle tesi più tradizionali che vedevano la legge di conversione come “condizionata” alla disciplina adottata dal governo rinforzando il collegamento funzionale tra i due atti.

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

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

In tale solco va ricordata anche ma la ord. n. 34 del 2013, in cui la Corte rigetta una questione su norma intrusa, rispetto al d.l. n. 203 del 2005, recante «Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», rilevando che l’art. 11-*quarter*, comma 1 “che reca la disciplina dell’ammortamento dei beni strumentali all’esercizio di impresa per alcune attività cosiddette regolate, da applicarsi per l’anno d’imposta 2005, presenta contenuto all’evidenza omogeneo a quello delle richiamate disposizioni del d.l. n. 203 del 2005”.

Molto significativa nello scrutinio sui decreti-legge, anche se meno interessante sul versante del controllo rispetto alla conversione in legge è la più recente sentenza n. 220 del 2013, in cui la Corte (chiamata a valutare il decreto-legge con cui il Governo Monti aveva riformato le province) si è spinta sino a sindacare il *modo d’uso* del decreto-legge, ritenendone incostituzionale l’utilizzo per adottare norme stabili, di carattere ordinamentale e non solo provvedimenti provvisori, come pure recita il testo dell’art. 77 Cost.

Al riguardo, può essere utile leggere parte della motivazione della pronuncia.

Secondo la Corte, le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali rappresentano *“norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell’art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall’insorgere di «casi straordinari di necessità e d’urgenza».*

Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su

specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

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. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale.

Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che

superino i limiti di misure meramente organizzative” (sent. n. 220 del 2013, § 12.1 *Cons. dir.*).

Da ultimo, con la sentenza n. 32 del 2014 la Corte costituzionale rende più netto il solco della già citate pronunce: pone attenzione al solo profilo della fuoriuscita della legge di conversione dal nesso funzionale con il decreto per sindacare non già un “esercizio improprio” di un potere ma la “carenza” dello stesso.

Con riferimento al caso di specie, il decreto-legge n. 272 del 2005 recava un novero eterogeneo di disposizioni, relative alla sicurezza e al finanziamento delle allora imminenti Olimpiadi invernali di Torino, all’amministrazione dell’Interno e al recupero di tossicodipendenti recidivi. Quest’ultima previsione ripristinava (rispetto alla l. n. 251 del 2005, che l’aveva soppressa) la sospensione dell’esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto. Legato a siffatta previsione fu introdotto, in sede di conversione del decreto-legge, un insieme di articoli aggiuntivi (ben ventidue), riscriventi il testo unico sugli stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990) e il trattamento sanzionatorio dei reati in esso previsti (nonché le correlative tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope).

Alla Corte costituzionale è giunta la questione di legittimità costituzionale relativa alle sole disposizioni (tra le numerose inserite nel corso della conversione) parificanti il trattamento sanzionatorio delle droghe “leggere” (tabelle II e IV) e delle droghe “pesanti” (tabelle I e III).

La Corte ha accolto la questione “per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione”. Infatti “l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua”.

Attinenza alla materia o alla finalità del decreto-legge, dunque. “Nell’ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura”, un vizio di formazione della disposizione di legge, per violazione dell’articolo 77, secondo comma, Cost.

Nella sentenza n. 32 la Corte richiama peraltro le pronunce sopracitate che hanno impresso una svolta nella giurisprudenza costituzionale in tema di omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge. Omogeneità, questa, che si configura quale requisito di costituzionalità della legge di conversione, stretta come essa è da un “nesso di interrelazione funzionale” al decreto-legge.

La legge di conversione segue infatti, a detta della Corte nella sent. n. 32 del 2014, un iter parlamentare semplificato e “accelerato”, costituzionalmente ritagliato sulla “sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto”. “Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. Diversamente, l’iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l’atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare”.

Dunque la legge di conversione risulta avere una competenza tipica e limitata, non “libera” ma “funzionalizzata” alla conversione, e deve porsi in termini di coerenza con il decreto-legge, contenutistica o teleologica.

Una decisione limpida e nitida che abbandona (o quanto meno dimentica) la via incerta del controllo sui presupposti per concentrarsi sulla natura della legge di conversione. In fondo, perché andare a intestardirsi nella complessa verifica di un elemento politico-fattuale come i presupposti rispetto alle norme “intruse”, comunque difficilmente verificabile *ex post*?

La Corte ripetutamente sottolinea questa “natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge”, la “connotazione di legge a competenza tipica”, il “legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione”, la “interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost.”.

Formulazioni differenti per indicare una linea ferma e convinta che fa tornare la legge di conversione alla sua natura di legge meramente formale, non lontana dalle iniziali suggestioni della dottrina più avvenuta che insisteva nel vedere la legge di conversione come un “prendere o lasciare” (A.M. Sandulli, *La costituzione, 1974*, in *Nuova antologia*, maggio 1974, 35, rilevando come “intatto il potere delle camere di approvare o bocciare i decreti-legge, non dovrebbe essere consentito ad esse di snaturarne l'essenza attraverso emendamenti, sì da alterare la funzione degli interventi governativi di urgenza (prendere o lasciare)”.

Ad avviso di chi scrive si tratta di un macigno sulle attuali prassi del circuito governativo-parlamentare, che fronteggiano tutte le ben note e radicate farraginosità dell'*iter legis* anche approfittando ampiamente del “treno sicuro” delle leggi di conversione.

A questo punto sarà interessante verificare quali saranno i reali effetti nei prossimi mesi di questa nitida (e correttissima) restrizione sugli abusi consolidati nella prassi.

5. Corte costituzionale e abusi della decretazione d'urgenza.

A livello sistematico va sicuramente posto in evidenza come la Corte si sia per la quarta volta pronunciata nel senso della incostituzionalità di una norma di un decreto convertito, le prime volte affermandone anche la carenza dei presupposti, ora concentrandosi sulla natura della legge di conversione.

A ben vedere, la Corte non ha mai dichiarato incostituzionale un intero decreto-legge per carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, ma piuttosto ha — in quattro diverse fattispecie — dichiarato incostituzionale una singola norma intrusa (peraltro in sede di conversione) in un decreto-legge avente per gran parte altro oggetto e quindi sorretto da altri presupposti.

La Corte, cioè, ha sempre scelto la via più agevole di ritenere incostituzionale una norma intrusa in un decreto-legge, in quanto la norma intrusa oltre a snaturare il decreto comunque, in sé, non può essere retta e giustificata dai presupposti che sorreggono il decreto. Il giudice costituzionale — a ben vedere — non ha mai voluto confrontarsi con il vero punto nodale della decretazione d'urgenza da almeno 40 anni a questa parte, cioè non ha mai portato alle estreme conseguenze lo scrutinio sulla reale sussistenza di quella fattispecie straordinaria che nell'art. 77, secondo comma, Cost. legittima il Governo ad autoassumersi il potere legislativo.

Sappiamo bene che la maggior parte dei decreti-legge sembra ormai non sorretta da quei rigorosi presupposti giuridici richiesti in Costituzione, ma tutt'al più da una straordinaria necessità ed urgenza di carattere “politico” e — come tale — sempre di più si atteggia ad una sorta di disegno di legge rinforzato, come rilevato lucidamente da Alberto Predieri già a metà degli anni '70.

Tuttavia, come ben sappiamo, la Corte costituzionale non ha certo il compito di convalidare gli scostamenti imposti dal diritto vivente alla forma della Costituzione, dovendo invece — sapientemente — rilevare quando tali scostamenti si siano fatti troppo ampi e rischiosi per la stessa forma di Stato (come avvenuto, restando al decreto-legge, per la reiterazione e come sta avvenendo ormai anche per l'abuso delle forme della conversione, oltre che per la cronica carenza dei presupposti).

Camera dei deputati

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

19 giugno 2014

Audizione in tema di decretazione d'urgenza del Prof. Antonio D'Andrea, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia

«Convertire in legge i decreti del Governo»!

Aspetti problematici di un “dato preoccupante” e prospettive istituzionali

1. La produzione normativa primaria, a prescindere dal sistema di governo, costituisce ancora oggi il cuore della funzione parlamentare negli ordinamenti democratici di derivazione liberale¹, sebbene nel secondo dopoguerra «la scelta operata a favore di costituzioni di tipo rigido comporta una necessaria ricollocazione della legge (non più atto sovrano per eccellenza, ma anch'esso subordinato e limitato da una fonte normativa superiore) nel sistema delle fonti [... e dunque] un rafforzamento delle “norme sulle norme” (non più suscettibili di essere alterate o modificate surrettiziamente in via di prassi)². «In tale nuovo contesto, il riconoscimento al Governo di poteri normativi di tipo primario non appare in linea di principio, una scelta valorizzata³ e ricorre oramai «in ipotesi sempre meno frequenti e in ambiti sempre più circoscritti»⁴.

Se si guarda al sistema delle fonti disegnato dalla Costituzione italiana si riscontra, al contrario, come il decreto-legge disciplinato dall'art. 77 Cost. (che si aggiunge oltretutto alla legge delegata ai sensi dell'art. 76 Cost.) costituisca uno strumento normativo in grado di innestare un cuneo tra l'ordinario esplicarsi della funzione legislativa distribuita, sotto il controllo del giudice costituzionale, tra Stato e regioni e l'esercizio della tipica potestà regolamentare secondaria, menzionata dall'art. 87 Cost., spettante a livello centrale all'organo esecutivo.

¹ Cfr. A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in A. VIGNUPELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, vol. II, Modena, Mucchi Editore, 2012, p. 17 ss.

² P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *La decretazione d'urgenza: alcuni spunti per una comparazione*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 2533.

³ *Ibidem*.

⁴ A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1996, p. 35.

Nell'ordinamento statale italiano, pertanto, la possibilità per il Governo di servirsi di decreti aventi valore di legge, trattandosi di un'evidente deroga persino rispetto alle scelte di fondo del costituzionalismo europeo concernenti la sistematica delle fonti, deve essere considerata evenienza legittima esclusivamente alle stringenti condizioni che circoscrivono i presupposti (la straordinaria necessità e urgenza) e determinano gli effetti (provvisorietà, conversione in legge entro 60 giorni, retroattività della decadenza e regolamentazione per via legislativa degli effetti prodotti) di tale atto. Atto che, come è noto, ricade nella piena responsabilità dell'Esecutivo, la cui adozione prescinde persino dalla capacità del Governo di agire nella pienezza dei suoi poteri. Fatta questa premessa, è chiaro che l'abuso di uno strumento derogatorio quale è il decreto-legge – abuso del quale, in virtù dei dati noti⁵, nessuno dubita – moltiplica gli effetti distorsivi rispetto all'ordinato e armonico funzionamento delle dinamiche ordinamentali amplificando, anche per questa via, la ricorrente delegittimazione dell'assetto costituzionale vigente.

2. In realtà, recenti pronunce della Corte costituzionale – che si aggiungono ad altre più risalenti ma egualmente significative⁶ – dimostrano che gli squilibri nel sistema possono, almeno in quest'ambito, trovare finalmente un adeguato freno alla luce degli attuali principi costituzionali ulteriormente specificati dall'art. 15, secondo e terzo comma della legge n. 400 del 1988⁷. In particolare, con le sentenze n. 220 del 2013 e n. 32 del 2014, la Corte ha davvero ridimensionato la prospettiva che il Governo, una volta intervenuto con decreto-legge, possa disporre della sua maggioranza parlamentare, compiacente magari anche grazie ai voti fiduciari, per "coprire" abusi della decretazione che tali rimangono anche se trasfusi nella legge di conversione. Il che accade non solo se si convertono decreti non supportati dai presupposti costituzionali⁸ e/o se si regolamentano materie precluse a tale atto⁹, ma anche ogni qualvolta la legge di conversione costituisce il pretesto – l'espedito – per lasciarsi alle spalle qualsiasi interrelazione

⁵ Puntualmente riportati, fra gli altri, nei *Rapporti annuali sulla legislazione* a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

⁶ Oltre alla sentenza n. 29 del 1995, ove la Corte ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, si vedano in particolare, fra le altre, le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008.

⁷ Si veda il punto 3.3 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 22 del 2012, ove la Consulta rimarca che «L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce 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, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento». Lo stesso concetto è poi ripreso dal giudice costituzionale al punto 12.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 220 del 2013: «La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge».

⁸ È innegabile che residui comunque in capo al Governo la discrezionalità nel valutare la sussistenza dei presupposti costituzionali che giustificano l'adozione del decreto e persino la stessa omogeneità rispetto al contenuto del provvedimento; appare tuttavia lontano da un'accettabile congruità costituzionale preannunciare la deliberazione del decreto avvenuta in seno al Consiglio dei Ministri e ritardarne l'emanazione e la presentazione del disegno di legge di conversione alle Camere (il che testimonia, in un numero frequente di casi, semplicemente che la deliberazione collegiale non c'è o manca in buona parte). Sul tema si veda A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della "immediata presentazione" del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal D.L. n. 98 del 2011)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/2011.

⁹ Si veda, ad esempio, sul punto la sentenza n. 220 del 2013, intervenuta nell'ambito della c.d. «riforma delle province», nella quale la Corte si è pronunciata in particolare riguardo alla possibilità di procedere a «riforme ordinamentali» attraverso l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza sia sotto il profilo del rispetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza ex art. 77 c. 2 Cost. che per quanto riguarda la compatibilità di tali interventi con gli angusti e stretti ambiti in cui è costretto l'esame parlamentare nel corso dei procedimenti di conversione. Anche nel documento approvato il 31 marzo 2014 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa (disponibile su *www.camera.it* e *www.senato.it*), si osserva in proposito che «prassi legislative statali che privilegiano l'utilizzo della decretazione d'urgenza anche per la definizione di interventi ordinamentali, non consentono né una progettazione legislativa a monte né una adeguata istruttoria parlamentare a valle. Anche da tali prassi discende una diffusa volatilità dei testi normativi, che diventa difficile implementare»; mentre – aggiunge – sarebbe necessaria la disciplina di una fase di programmazione e progettazione degli interventi legislativi da porre in essere.

funzionale con il decreto originario e per occupare liberamente ogni altro “spazio normativo” abusando della corsia preferenziale e degli snellimenti procedurali che caratterizzano l’iter di conversione¹⁰.

Tale rischio si corre evidentemente ogni qualvolta la conversione in legge finisca per essere un di più rispetto alla semplice stabilizzazione della disciplina provvisoriamente in vigore. Rispetto all’evidente trasformazione della conversione in legge del decreto governativo in una procedura parlamentare accelerata, finalizzata ad approvare provvedimenti-*monstre* i quali mantengono spesso un solo flebile collegamento con lo “spazio normativo” iniziale (essendo i decreti modificati significativamente dalla maggioranza, spesso su sollecitazione dello stesso Governo), oggi può dirsi prevedibile una reazione *ex post* del giudice costituzionale. La Corte, in effetti, pur non potendo prevenire gli eccessi della decretazione d’urgenza, a partire dalla sentenza n. 360 del 1996 si è messa progressivamente nell’ottica di controllarne la portata e di sanzionare almeno i casi più rilevanti della distorsione normativa prodotta dall’*abuso di maggioranza*, che è tale in quanto coinvolge insieme Governo e organi parlamentari compiacenti.

3. Al netto degli “auspici” e delle “denunce”, non ci si può attendere, almeno a mio avviso, una reazione altrettanto penetrante ed efficace da parte del Capo dello Stato al fine di impedire la stessa emanazione del decreto ove sprovvisto dei requisiti costituzionali e in contrasto con quanto espressamente prescritto dalle vigenti richiamate disposizioni legislative; egualmente resta pur sempre problematico ipotizzare un sistematico intervento presidenziale allo scopo di evitare, almeno in prima battuta, la promulgazione della legge di conversione da ritenersi non in linea con i richiesti parimenti costituzionali.

La piena responsabilità dell’Esecutivo nell’adozione del decreto e la stessa volontà politica delle Camere chiamate ad esprimersi entro 60 giorni per consolidare gli effetti provvisori dell’atto governativo rendono il controllo presidenziale intrinsecamente debole e condizionato dalla necessità di preservare attribuzioni di altri organi costituzionali istituzionalmente connessi fra loro, sebbene non siano mancate anche di recente prese di posizione esplicite, ma sempre forzate, del Capo dello Stato che hanno determinato tanto la mancata emanazione¹¹ di alcuni decreti quanto il rinvio (o la minaccia di rinvio) alle Camere della legge di conversione¹².

¹⁰ Al punto 4.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 22 del 2012, la Corte afferma che «l’esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma [è] 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. [...] l’innesto nell’iter di conversione dell’ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge». La Corte specifica poi ulteriormente al punto 4.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 32 del 2014 che «La legge di conversione [...] segue un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto. [...] La richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l’uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduce un disegno di legge che tenda a immettere nell’ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall’art. 77, secondo comma, Cost.».

¹¹ Emblematica in tal senso la vicenda del caso “Englaro”. In quell’occasione, la mancata emanazione da parte del Presidente Napolitano del decreto-legge approvato dal Governo era peraltro stata preceduta da una lettera con la quale il Capo dello Stato manifestava le proprie perplessità rispetto alla congruità del ricorso alla decretazione d’urgenza da parte del Governo per definire

4. Resta piuttosto la sensazione che all'interno delle Camere un incomprensibile lassismo procedurale abbia finito per favorire e comunque non abbia impedito il consolidamento di prassi degenerative e, in particolare, di quella che ha prodotto il «cospicuo aumento dei contenuti dei decreti-legge nel corso dell'esame parlamentare», che secondo il Presidente della I Commissione Sisto costituisce il «dato [...] più rilevante, su cui occorre riflettere»¹³.

Come è noto, i Regolamenti parlamentari prevedono opportunamente speciali modalità per consentire, fuori dagli ordinari canali di programmazione, l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti (il capo XIX-bis Reg. Camera e l'art. 78 Reg. Senato). In particolare, a Montecitorio i Presidenti di Commissione e il Presidente della Camera, così come lo stesso *Plenum*, potrebbero facilmente non ammettere il voto di emendamenti e di articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto. Ciò a prescindere dalla possibilità pure contemplata (alla Camera a partire dal 1981)¹⁴ di rigettare in tempi rapidi il disegno di legge in questione senza alcun esame di merito ove il decreto-legge fosse considerato sprovvisto, in tutto o in parte, dei richiesti presupposti costituzionali. Naturalmente una tale evenienza avrebbe anche potuto concretizzarsi ove fosse emersa prima di ogni altra cosa una diversa interpretazione del ruolo istituzionale della maggioranza parlamentare da far valere all'interno del *Plenum* nei confronti del Governo (oltre che un'effettiva indipendenza della Presidenza d'Assemblea collegata alla piena consapevolezza di assolvere un ruolo di vero e proprio "giudice interno")¹⁵. Il che avrebbe consentito di separare virtuosamente il controllo di legittimità affidato all'organo parlamentare a garanzia della funzione legislativa ad esso assegnata, dalla "copertura" delle responsabilità assunte dal Governo che si sostiene, il quale in effetti ricorre sistematicamente, come da tanti denunciato, al binomio maxi-emendamento/questione di fiducia dell'articolo unico del disegno di conversione senza che si oppongano con successo motivi di forma, prima ancora che di sostanza, rispetto all'inaccettabile emarginazione decisionale subita dal *Plenum*, e in realtà dalle stesse Commissioni referenti.

5. Chiamare legge di conversione una deliberazione parlamentare dal contenuto praticamente sganciato dal testo originario del decreto, approvata con le facilitazioni procedurali che impongono oltretutto il voto dell'Aula a "data certa"¹⁶, a me pare che contraddica il significato del dettato costituzionale che piuttosto individua modi e tempi per riportare nell'alveo della legislazione ordinaria l'estemporaneo ma necessario e urgente – e di certo puntuale – intervento normativo assunto straordinariamente dal Governo. Né mi pare che si possa distinguere nella stessa legge di conversione – che in quanto tale usufruisce di tutti i canali

la questione, sul punto si vedano il *Testo della lettera che il Presidente Napolitano ha inviato al Presidente Berlusconi precedentemente all'approvazione del decreto legge da parte del Consiglio dei Ministri sul caso Englara*, in www.quirinale.it, e i precedenti ivi citati.

¹² Si veda, da ultimo, il testo della *Lettera del Presidente Napolitano al Presidente del Senato, Grasso e al Presidente della Camera, Boldrini* in riferimento all'iter parlamentare di conversione in legge del decreto-legge ribattezzato "Salva Roma", in www.quirinale.it.

¹³ *Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza, Resoconto sommario della seduta della I Commissione permanente del 27 marzo 2014*, p. 148.

¹⁴ Si veda A. D'ANDREA, *Le nuove procedure regolamentari per l'esame dei decreti legge in Parlamento: un primo bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/1983, p. 78 ss.

¹⁵ Tutto questo rimanda all'annoso e attuale problema delle sistematiche violazioni alla disciplina regolamentare e dell'utilizzo distorto dei precedenti parlamentari. Il "diritto parlamentare" è "diritto" e in quanto tale si dovrebbe garantirne l'effettività, come avviene in altri ordinamenti ove è previsto il controllo esterno del rispetto delle norme procedurali, quando non addirittura della legittimità costituzionale degli stessi Regolamenti interni delle Assemblee rappresentative (come ad esempio in Francia). In questo contesto di tenue difesa della precettività delle disposizioni regolamentari, assume un rilievo assolutamente decisivo il ruolo di "giudice interno" svolto dai Presidenti dei due rami del Parlamento affiancati dalle rispettive Giunte per il Regolamento.

¹⁶ Così al Senato, in virtù dell'art. 78, quinto comma Reg. che stabilisce il voto «in tempo utile» non oltre il trentesimo giorno dal deferimento; alla Camera egualmente è stato per la prima volta ritenuto possibile da parte della Presidenza Boldrini, pur nel silenzio del Regolamento, l'utilizzo della c.d. "ghigliottina" per impedire la decadenza di un decreto nella seduta del 29 gennaio 2014.