



**DECRETI LEGGE E SINDACATO DEI PRESUPPOSTI DI COSTITUZIONALITÀ:
FORSE LA CORTE COSTITUZIONALE NON HA RAGIONE ...**

di

Renzo Dickmann*

(Consigliere parlamentare della Camera dei deputati)

22 giugno 2011

SOMMARIO. 1. La sent. n. 171 del 2007. 2. Gli argomenti della Corte per risolvere il preesistente contrasto giurisprudenziale interno. 3. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte dopo il 2007: le sentt. n. 128 del 2008, n. 355 del 2010, n. 367 del 2010 e n. 93 del 2011. 4. Le differenze tra procedimento legislativo di conversione e vaglio parlamentare preventivo di costituzionalità dei decreti-legge. 5. Una nuova prospettiva per la Corte.

1. La sent. n. 171 del 2007.

... a ritenere che la legge di conversione non sana il difetto originario dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., secondo quando affermato per la prima volta con la sent. n. 29 del 1995 e poi stabilmente a partire dalla sent. n. 171 del 2007¹.

* *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.*

¹ Sulla sent. n. 171 si vedano *ex pluribus* i commenti di R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro it.*, 2007, I, 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge*, *ibidem*, 2664 ss.; 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 www.associazionedeicostituzionalisti.it; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione*

In queste pagine s'intende ripercorrere tale giurisprudenza, evidenziandone gli aspetti criticabili, al netto del riferimento ai dettagli delle vicende sottostanti e delle norme impugnate, ampiamente ricostruite nei numerosi commenti, all'occorrenza citati in nota.

Con la sent. n. 171 la Corte ha affermato che il decreto-legge va valutato sia come fonte del diritto sia in quanto strumento di governo. A tal fine, dopo aver considerato che l'art. 70 Cost. assegna l'esercizio della funzione legislativa collettivamente alle Camere, ha rilevato come "l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale"².

Dato il tenore dell'art. 70 Cost., secondo la Corte il primo comma dell'art. 77 Cost. ("Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria"), potrebbe apparire una disposizione "superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi (...) hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale".

Con tale premessa nella sent. n. 171 la Corte ha ripreso le indicazioni della sent. [n. 29 del 1995](#), dove aveva affermato la propria competenza a sindacare l'effettiva sussistenza delle circostanze di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti convertiti in sede di scrutinio di costituzionalità³, nella consapevolezza che tale compito "non 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".

La Corte con la sent. n. 171 ha voluto sottolineare come il proprio sindacato sul punto sia di ordine squisitamente giuridico e sia finalizzato a garantire il corretto ricorso al sistema

del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007, in www.federalismi.it, n. 17/2007; si veda anche R. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. parlam.*, 2007, 1001 ss., in cui si prefiguravano molti dei dubbi espressi nel presente contributo.

² Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 3 in diritto.

³ Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto. La Corte affermava che ai sensi dell'art. 77 Cost. "la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione". Conseguentemente riteneva non esistere alcuna preclusione a svolgere un proprio esame "del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa".

delle fonti legislative, non anche a ridimensionare la possibilità per l'esecutivo di ricorrere al decreto-legge come strumento di governo.

Rileva tuttavia il fatto che la Corte ha inteso rivendicare come proprio il compito di accertare che il ricorso a tale strumento si mantenga entro i limiti consentiti dalla vigente forma di governo parlamentare.

Tali rilievi, che si accompagnano alla sottolineatura da parte della Corte della propria "prudenza" nel riscontrare il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, che deve essere "evidente", l'hanno portata ad affrontare la questione dell'eventuale efficacia sanante della legge di conversione rispetto al difetto originario nel decreto convertito dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.

2. Gli argomenti della Corte per risolvere il preesistente contrasto giurisprudenziale interno.

Sulla sindacabilità del profilo in questione la Corte ha seguito in passato due orientamenti:

- nel primo, affermato nella [sent. n. 29](#)⁴ e confermato a partire dalla sent. n. 171, ha ritenuto che il difetto dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un *error in procedendo* della relativa legge;

- nel secondo, sostenuto in pronunce anche successive⁵ alla sent. n. 29, ha ritenuto che l'efficacia sanante della legge di conversione si dispiega su tutti i vizi del decreto, incluso l'originario difetto dei requisiti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.

⁴ Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto, cit.; si veda anche 25 novembre 2003, n. 341, punto 4 in diritto. In dottrina si segnalano i commenti di R. ROMBOLI, *La "mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza e la "evidente mancanza" degli stessi nel decreto-legge: come un apparente portone può ridursi ad uno strettissimo pertugio*, in *Foro it.*, 2004, I, 3277 ss.; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, I, 1433 ss.; C. NASI, *Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza*, in *Giur. it.*, 1995, I, 391 ss.; A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti-legge*, *ibidem*, 1995, 394 ss.; ID., *La "storia infinita": ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, *ibidem*, 2002, 135 ss. La Corte aveva precisato che la valutazione dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza investe solo la fase della decretazione esercitata dal Governo e non si estende alle norme introdotte dalle Camere in sede di conversione del decreto-legge, trattandosi di una disciplina imputabile soltanto al Parlamento e che assume efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (Corte cost., 26 luglio 1995, n. 391, punto 4 in diritto). Inoltre aveva già chiarito che essa può accertare solo la "evidente" carenza dei presupposti di necessità ed urgenza (Corte cost., 17 marzo 2006, n. 116, punto 5 in diritto; 7 luglio 2005, n. 272, punto 6.1 in diritto; 29 gennaio 2005, punto 13 in diritto; ed ult. rif. giur. *ivi cit.*).

Per confermare il primo orientamento, nella sent. n. 171 la Corte si è fondata su due ordini di argomenti.

In primo luogo ha ritenuto di propria spettanza assicurare effettività alle garanzie di tutela dei diritti individuali, che potrebbero essere lesi dal Governo quando abusi della decretazione d'urgenza nell'apodittica invocazione di circostanze straordinarie di necessità ed urgenza⁶. Tuttavia si tratta di un argomento introdotto più che altro come rinforzo "emotivo" della propria tesi, visto che la Corte non lo sviluppa ulteriormente né nella sent. n. 171 né nelle pronunce successive, nonostante il rilievo che potrebbe avere per contrastare il ricorso pretestuoso alla decretazione d'urgenza per incidere su situazioni giuridiche soggettive che, condizionate in via legislativa, non potrebbero essere tutelate presso gli organi giurisdizionali ordinari e amministrativi.

In secondo luogo ha considerato⁷ che affermare (come aveva fatto nella giurisprudenza disattesa) "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".

La legge di conversione si salda con il decreto-legge in un *unicum* normativo, assolvendo ad una funzione convalidante del secondo (la *conversione*), che si dispiega nel presupposto che "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". Ciò deriva dal "fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e (...) che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità".

Pertanto "le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto (...) – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso".

Conseguentemente, secondo la Corte, il difetto originario nel decreto dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. vizia come *error in procedendo* della legge di conversione, avendo tale

⁵ Corte cost., 6 luglio 1987, n. 243, punto 3 in diritto; 6 dicembre 1988, n. 1060, punto 1.1 in diritto; 29 luglio 1996, n. 330, punto 3 in diritto; ord. 26 maggio 1998, n. 194; 13 ottobre 2000, n. 419, punto 9 in diritto; 25 febbraio 2002, n. 29, punto 4.1 in diritto. Elementi importanti di tale tesi sono già in Corte cost., 24 ottobre 1996, n. 360, punto 6 in diritto (in tale sent., spec. punto 4 in diritto, la Corte aveva espresso il proprio intento di sanzionare la prassi della reiterazione dei decreti non convertiti anche in quanto lesiva dei diritti fondamentali, tema che ritorna nella sent. n. 171 a sostegno della tesi opposta).

⁶ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 3 in diritto.

⁷ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 5 in diritto.

legge “valutato erroneamente l’esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione”⁸. L’immediata efficacia del decreto-legge, “che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell’ordinamento, mentre rende evidente la ragione dell’inciso della norma costituzionale che attribuisce al Governo la responsabilità dell’emanazione del decreto, condiziona nel contempo l’attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa”⁹.

A conferma di quanto precede la Corte sostiene che “la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l’*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato)”¹⁰.

La Corte dunque sembra presupporre che la legge di conversione, concludendo il processo legislativo di conversione del decreto, sia associabile sotto il profilo della causa soggettiva¹¹ al decreto-legge come strumento di governo. A conferma, evidenzia le facilitazioni procedurali di cui l’esecutivo e la sua maggioranza beneficiano in sede parlamentare ai fini della conversione del decreto.

Svolto tale ragionamento, la Corte non ha difficoltà a sostenere 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

⁸ Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto.

⁹ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 5 in diritto.

¹⁰ A sostegno dei propri argomenti la Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 5 in diritto, riproduce testualmente l’art. 78, comma 4, del Regolamento del Senato, nella parte in cui prevede: “Se l’Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall’articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto. Qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse”.

¹¹ Sull’individuazione di una causa soggettiva e di una causa oggettiva degli atti legislativi si rinvia a R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 63 ss. In estrema sintesi, la causa oggettiva coincide con la *forza tipica* dell’atto legislativo che deriva dal procedimento di adozione, la sua oggettiva capacità di innovare l’ordinamento giuridico: ad esempio, una legge deve ritenersi viziata sotto il profilo della causa oggettiva quanto è viziato il procedimento legislativo ovvero quando quel procedimento difetta dei necessari rinforzi procedurali eventualmente previsti dalla Costituzione (si tratta dunque di un vizio della legge sotto il profilo dell’*error in procedendo*). Invece rileva la causa soggettiva quando si pondera il *modo d’uso* dell’atto legislativo: ad esempio, una legge deve ritenersi viziata sotto il profilo della causa soggettiva quando essa sia stata adottata al termine di un procedimento perfetto ma attivato allo scopo di modificare un provvedimento amministrativo.

di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta”¹².

3. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte dopo il 2007: le sentt. n. 128 del 2008, n. 355 del 2010, n. 367 del 2010 e n. 93 del 2011.

L'orientamento inaugurato con la sent. n. 171 del 2007 è stato successivamente ripreso e messo a punto dalla Corte.

Dopo la sent. n. 128 del 2008¹³, essenzialmente confermativa delle indicazioni rese con la sent. n. 171, nella sent. n. 355 del 2010 ha sostenuto che “la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto”.

Ha poi aggiunto che “la valutazione in ordine alla sussistenza, in concreto, dei requisiti in parola è rimessa al Parlamento all'atto della approvazione dell'emendamento ora oggetto di censure. Tale valutazione - continua la Corte - non deve tradursi in una motivazione espressa, che sarebbe incompatibile con le caratteristiche del procedimento di formazione legislativa. Né, a questo riguardo, può assumere rilievo il contenuto del preambolo allo stesso decreto-legge che, proveniente dal Governo, concerne le sole disposizioni originarie del medesimo provvedimento. In realtà, la suindicata valutazione è rimessa alla discrezionalità delle Camere e può essere sindacata innanzi a questa Corte soltanto se essa sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, ovvero per mancanza evidente dei presupposti”¹⁴.

Ha cioè messo in evidenza più chiaramente che l'ambito di riferimento delle proprie censure è riferito alla decisione parlamentare in termini autonomi dalle ragioni alla base del decreto-legge, anche se in proposito ha precisato la propria competenza ad accertarne non solo eventuali profili di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà, ma anche “una mancanza

¹² Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 6 in diritto.

¹³ Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128, punto 8 in diritto. In tale pronuncia la Corte censura anche uno specifico abuso della legge di conversione, consistente nella pretesa che modifiche al decreto da essa introdotte entrino in vigore dalla stessa data di entrata in vigore del decreto, in violazione tra l'altro del ricordato principio di cui all'art. 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988, che la Corte in questa occasione sembra riconoscere.

¹⁴ Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, punto 8 in diritto.

evidente dei presupposti” che non si sa in cosa possano consistere se non nei presupposti del provvedimento convertito¹⁵.

Ulteriori significative indicazioni sono fornite nella sent. n. 367 del 2010¹⁶, dove la Corte ha ricordato che al decreto-legge non convertito va equiparato il decreto convertito in legge con emendamenti che implicino una mancata conversione *in parte qua*, e che nel caso di conversione con emendamenti, spetta all'*interprete* accertare quale delle eventualità si sia verificata, secondo le indicazioni fornite nella propria sent. n. 51 del 1985¹⁷.

Ricorda la Corte che la conversione di un decreto o il rifiuto di conversione possono essere anche parziali e “che, a sua volta, il rifiuto parziale di conversione – come, del resto, è ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità – può essere anche implicito, a seconda del tipo di emendamento approvato”. Sul punto la Corte esclude che abbia valore dirimente l’art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ai sensi del quale “le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest’ultima non disponga diversamente”, ritenendo che tale disposizione si limiti a sottrarre la legge di conversione all’ordinario regime della *vacatio legis*, senza occuparsi direttamente dell’efficacia intertemporale delle disposizioni del decreto-legge emendate. In breve, sul punto la Corte mette a fuoco due alternative:

- l’approvazione in sede parlamentare di un emendamento modificativo in senso restrittivo implica la conversione della norma del decreto e la sua contestuale modifica con effetto *ex nunc*, dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione (in conformità all’art. 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988);

- al contrario, l’emendamento equivale ad un rifiuto parziale di conversione, che travolge con effetto *ex tunc* la norma emendata per la parte non convertita, ancorché si tratti di un effetto da accertare in via interpretativa, richiamando quanto in proposito sostenuto dalla Corte di cassazione per una fattispecie analoga, citata dalla stessa Corte costituzionale¹⁸. In sostanza secondo questa lettura se le Camere convertono in legge un decreto, ridimensionandone la portata normativa per effetto di emendamenti soppressivi o che circoscrivano l’efficacia originaria di singole disposizioni del provvedimento, nonostante le previsioni di cui all’art. 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988, il decreto deve intendersi convertito come se la relativa efficacia normativa fosse stata ridimensionata *ex tunc*.

¹⁵ Molti degli argomenti della Corte sono comunque già nelle sent. cit. in nota 4.

¹⁶ Corte cost., 22 dicembre 2010, n. 367, punto 5.1 in diritto.

¹⁷ Corte cost., 22 febbraio 1985, n. 51, punto 3 in diritto.

¹⁸ Corte Cass., III sez. civ., 26 maggio 2005, n. 11186; Corte Cass. I sez. civ., 17 marzo 2000, n. 3106.

La Corte ha nuovamente confermato la propria giurisprudenza con la sent. n. 93 del 2011, senza fornire ulteriori precisazioni¹⁹.

Riepilogando, la giurisprudenza della Corte nel periodo di riferimento 2007-2011 pare fondarsi sulle seguenti indicazioni di principio.

A. La legge di conversione del decreto-legge non può legittimamente sanarne l'originaria assenza dei requisiti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. In tal caso la relativa "evidente mancanza" può essere rilevata dalla Corte come *error in procedendo* della legge di conversione.

B. La legge di conversione che apporti modifiche al decreto può essere variamente sindacata a seconda che:

a) sopprima disposizioni del decreto; tali disposizioni s'intendono non convertite in legge e quindi perdono efficacia *ex tunc*, dalla data di entrata in vigore del decreto-legge; analoga conclusione vale per le modifiche limitative di disposizioni del decreto, che la Corte intende ridimensionato *ex tunc*;

b) modifichi disposizioni del decreto; le modifiche possono essere vagliate dalla Corte alla luce dei medesimi presupposti originari del decreto;

c) aggiunga disposizioni al decreto; tali disposizioni non soggiacciono al rigoroso vaglio di cui *sub b)*, essendo espressione di scelte adottate nell'esercizio della potestà legislativa delle Camere, come tale non condizionata *ab origine* dal rispetto dei requisiti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., a meno che tali disposizioni aggiuntive rivelino autonomi profili di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà;

Passiamo alle osservazioni critiche.

La Corte non fornisce adeguate basi dogmatiche alle proprie tesi, che invece meritano di essere collaudate proprio sotto questo profilo, anche alla luce di una limitata attenzione della stessa dottrina soprattutto verso le sent. nn. 355 e 367²⁰.

In particolare pare rilevarsi sullo sfondo delle indicazioni della Corte un'originale lettura dell'istituto della legge di conversione, in termini indipendenti dall'oggetto per il quale sussiste, il decreto, anch'essa non giustificata sul piano dogmatico.

¹⁹ Corte cost., 9 marzo 2011, n. 93, punto 4.1 in diritto, dove rinvia agli argomenti di cui alla sent. n. 171.

²⁰ Al momento si registra il commento di A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di formazione*, in www.forumcostituzionale.it, nonché alcune considerazioni nell'ambito del contributo di P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del cd. decreto milleproroghe*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2011, spec. 12-15.

Senza voler riepilogare le posizioni della dottrina in materia di decreti-legge²¹, in questa sede ci si limita ad osservare che la legge di conversione, come definita dall'art. 77, terzo comma, Cost., serve a trasformare, *convertire*, il decreto, privandolo della sua consistenza di “provvedimento *provvisorio* avente forza di legge” e conferendogli la veste di atto sia stabile sia avente anche valore di legge.

Decreto e legge di conversione costituiscono dunque un *atto complesso*, giuridicamente unitario sotto il profilo della forza e del valore di legge per effetto del processo legislativo di conversione, che determina che le distinte cause oggettive proprie dei due atti siano “sostituite” dalla unitaria causa oggettiva del provvedimento convertito in legge.

Invece la Corte pare continui a vederli come due provvedimenti distinti anche dopo la conversione. Tale lettura consegue ad una scelta maturata tra il 1995 e il 2007 in modo contrastato. Il conflitto interno si è risolto nel 2007 solo sul piano teleologico, non anche su quello dogmatico.

La legge di conversione si giustifica sul piano causale primariamente e necessariamente per una causa oggettiva originale espressamente assegnata dalla Costituzione, di *stabilizzazione mediante conversione* del decreto-legge, rivestito a tal fine di una veste pari a quella della legge formale.

In aggiunta, *in quanto legge formale*, la legge di conversione può assolvere senza condizionamenti anche alla funzione tipica della legge ordinaria, di cui condivide la causa oggettiva, innovare l'ordinamento giuridico, quindi modificare o integrare anche il decreto-

²¹ Si vedano, *ex pluribus*, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 831 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale fra decreto-legge e legge di conversione*, in *Dir. soc.*, 1974, 507 ss.; L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 537 ss.; F. CUOCOLO, *Gli atti dello Stato aventi "forza di legge"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 143 ss.; C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967; L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Scritti C. Mortati*, II, Milano, 1977, 479 ss.; F. SORRENTINO, *Spunti sul controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge e sulle leggi di conversione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti C. Mortati*, IV, Milano, 1977, 739 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova, 1984, 83 ss.; L. PALADIN, *Art. 77 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 43 ss.; A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell'attività normativa del Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 330 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, 557 ss.; ID., *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 301 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 289 ss.; G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione dei decreti-legge*, Padova, 1989; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1983, 174 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 235 ss.; F. SORRENTINO, *I decreti-legge non convertiti*, Milano, 1996, 73 ss.; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. it. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 100 ss.; A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto legge*, I, *Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge: la decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003.

legge che converte, in quanto atto normativo già vigente con forza di legge nell'ordinamento giuridico²².

È per tale ragione che ci sono leggi di conversione che contengono anche disposizioni ulteriori, ancorché si tratta di precedenti in taluni casi pesantemente criticati dalla dottrina e contestati in sede parlamentare.

La Corte invece ritiene che la legge di conversione non possa sanare il difetto originario dei presupposti del decreto. Come derivate di tale tesi, sostiene che: *i*) se la legge sopprime parte del decreto significa che rifiuta la conversione della parte soppressa; *ii*) se lo modifica significa che in essa si perpetuano i presupposti alla base dell'adozione del decreto; *iii*) se introduce nuove disposizioni nel decreto significa che le Camere hanno inteso provvedere autonomamente in modo non difforme da quanto avrebbero potuto fare mediante una apposita legge ordinaria.

Questo triplice ordine di conclusioni non sembra scontare un sistema coerente di argomenti giuridici e, soprattutto, contraddice la causa oggettiva della legge di conversione di cui al terzo comma dell'art. 77 Cost.

Tale disposizione costituzionale in particolare non legittima alcuna interpretazione riduttiva (la Corte punta molto sul tramite interpretativo nella differenziazione dei tre effetti sopra descritti) dell'efficacia "sanante" della legge di conversione rispetto al decreto-legge. Anzi, deve ritenersi il contrario: il terzo comma, come il primo comma, dell'art. 77 Cost. deve essere letto da un altro punto di vista, quello della forma di governo parlamentare, per preservare la quale la Costituzione limita le funzioni legislative del Governo, imponendone il riscontro parlamentare e subordinando ad esso la relativa possibilità di esprimere atti normativi stabili.

4. Le differenze tra procedimento legislativo di conversione e vaglio parlamentare preventivo di costituzionalità dei decreti-legge.

Spostando il *focus* dal piano giuridico al piano politico, come strumento di governo il decreto-legge presenta un rilievo pregnante per la maggioranza, confermato dal ricorrente

²² Giova ricordare che la legge di conversione nella sua prima disposizione reca esplicitamente la dizione tipica, espressione della sua funzione necessaria "Il decreto-legge ... è convertito in legge" e quella eventuale, conseguente alla sua natura formale "con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge".

ricorso alla verifica del rapporto di fiducia in occasione del relativo procedimento di conversione²³.

Questi due profili coesistono, ma durante il procedimento di conversione si evidenziano in forme originali che non sono irrilevanti ai fini della ponderazione della legittimità della legge di conversione. Nel procedimento di conversione si realizzano una serie di valutazioni originali che la stessa Corte ha dichiarato di non dover né voler ripetere, essendo il proprio uno scrutinio di ordine squisitamente giuridico.

All'interno del processo legislativo di conversione in una prima dimensione si svolge il pregiudiziale accertamento della sussistenza *nel decreto-legge* dei requisiti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., mentre in una seconda si svolge il procedimento legislativo di esame *del disegno di legge di conversione*.

L'accertamento pregiudiziale, se conferma la sussistenza dei requisiti costituzionali, non avendo alcun rilievo esterno né essendo condotto sulla base di parametri giuridici, non condiziona direttamente l'*iter* della legge di conversione, come sembra pensare la Corte, citando per esteso nell'ambito delle proprie argomentazioni l'art. 78 del Regolamento del Senato.

Sotto questo profilo è bene sottolineare che è direttamente ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost., che la legge di conversione si pone rispetto al decreto-legge, consistendo la sua forza tipica nel dare carattere permanente al vigore del decreto e la sua forza eventuale nel modificarlo²⁴. Se una delle Camere delibera pregiudizialmente nel senso della non sussistenza dei requisiti costituzionali del decreto, solo indirettamente questo decade *perché s'intende respinto il disegno di legge di conversione*²⁵. Tale decadenza tuttavia si produce alla scadenza del sessantesimo giorno di vigenza del decreto, non prima, essendo i sessanta giorni di vigenza una condizione necessaria di efficacia del decreto direttamente prevista dall'art. 77, secondo comma, Cost.

A sua volta il procedimento legislativo di conversione, anche se abbreviato nei termini e caratterizzato da originali accorgimenti procedurali previsti dai regolamenti parlamentari,

²³ Su tale tema si veda la ricostruzione contenuta in M. ESPOSITO, *Decreto-legge, indirizzo politico, rapporto di fiducia*, Atti del Convegno su *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. Le prospettive della giurisprudenza costituzionale* (Napoli, 12 e 23 maggio 2000), Torino, 2001, 176 ss..

²⁴ A conferma si registra l'orientamento delle Presidenze delle due Camere nel senso di non considerare di norma ammissibili emendamenti al disegno di legge di conversione estranei alla funzione necessaria assegnata dalla Costituzione alla legge - la conversione del decreto-legge - ed alla funzione eventuale di sanatoria di cui all'ultimo periodo dell'art. 77 Cost. (si veda in particolare il punto 5.3 della circolare del Presidente della Camera dei deputati sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997, che espressamente prevede l'inammissibilità di simili emendamenti ai disegni di legge di conversione).

²⁵ Sul tema si veda più diffusamente R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, 140-144.

s’inserisce nella dimensione dell’art. 72, secondo comma, Cost., e per effetto delle forme ivi previste conferisce al provvedimento, per effetto della legge di conversione che lo conclude, anche valore di legge.

Allora anche il procedimento legislativo di conversione stabilizza il decreto: ancorché l’art. 77, terzo comma, Cost. parla solo di “legge di conversione”, il combinato disposto tra esso e l’art. 72, secondo comma, Cost. fa sì che la conversione si produca come effetto del procedimento legislativo, ancorché abbreviato. L’art. 77, terzo comma, Cost. parla di “legge” ma per metonimia si riferisce al Parlamento che la deve approvare.

Sul piano formale non c’è differenza tra legge ordinaria e legge di conversione, visto che l’abbreviazione dei tempi del procedimento non influisce né sulla forza né, soprattutto, sul valore della legge di conversione.

Ne deriva che l’art. 77, terzo comma, Cost. va letto dal punto di vista del decreto-legge: tutto il decreto può vigere come se fosse una legge solo in quanto convertito. Conseguentemente tutto il decreto decade se non è convertito. Non c’è alcuna ragione giuridica per sostenere eventuali conversioni parziali. Per effetto della conversione il decreto è stato in vigore per sessanta giorni nel suo testo originario e vigerà successivamente con le modifiche introdotte dalla legge di conversione. Se questa ne sopprime talune disposizioni, tale soppressione non può che valere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione²⁶.

Questi argomenti giuridici si fondano sulla ponderazione della causa oggettiva tanto della legge di conversione quanto del decreto-legge. È invece politica ogni questione riferita al modo d’uso del decreto, all’individuazione dei “casi” in cui farvi ricorso, cioè alla sua causa soggettiva.

Abbiamo detto che il decreto-legge è uno strumento di governo e che la valutazione del relativo modo d’uso (causa soggettiva) va svolto nella sede pertinente, quella parlamentare, con forme originali, ancorché non esclusive, che però si accomunano nell’esito per l’effetto del voto di conversione, che riscontra di norma in via ordinaria anche la consistenza della maggioranza di governo.

La Corte sostiene di poter svolgere un proprio giudizio sulla sussistenza delle circostanze di straordinaria necessità ed urgenza del decreto ma che può farlo solo in termini giuridici, quindi difforni da quanto avviene in sede parlamentare.

²⁶ Si tratta dell’indicazione che risulta dalla sent. n. 128 del 2008, cit. in nota 13.

L'obiezione dirimente è la seguente: se tale giudizio investe il medesimo profilo della causa soggettiva del decreto-legge come può tale giudizio realmente divergere dalle valutazioni delle Camere e connotarsi in termini giuridici?

Per non tacere la considerazione per la quale la Corte può svolgerlo solo se chiamata, e può esservi chiamata anche molti anni dopo la conversione in legge.

Da questi aspetti si comprendono le ragioni sia delle oscillazioni giurisprudenziali dopo la fine dell'emergenza-decreti sia delle contraddizioni evidenziate negli argomenti della Corte.

Per effetto dell'indirizzo ora prevalente la Corte non ritiene che la legge di conversione sani l'originaria mancanza dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. Eppure questo effetto è quello proprio della causa oggettiva della legge di conversione, ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost. Come continuare a contestarlo?

La Corte ci prova riconducendo il difetto dei presupposti a vizio del procedimento legislativo, cosa che non può essere perché il giudizio di riscontro parlamentare dei presupposti di costituzionalità del decreto è originale e non differenzia in alcun modo, come dimostrato, né la forma del procedimento legislativo di conversione né la forza e il valore della legge di conversione, che lo conclude.

Ragionando altrimenti si compie quell'errore in cui la Corte ha dichiarato di non voler incorrere: la Corte confonde il piano della causa oggettiva e quella della causa soggettiva tanto del decreto quanto della legge di conversione.

Dato che l'adozione del decreto-legge costituisce esercizio di potere legislativo del Governo, l'interpretazione elaborata dalla Corte dell'art. 77 Cost. non sconta il rilievo per il quale tale disposizione, al secondo comma, legittima direttamente ed esclusivamente tale potere in capo al Governo ("sotto la sua responsabilità") e, al terzo comma, indica le forme e le condizioni attraverso le quali è limitato, intendendole come tassative, come sono tassativi i tipi di provvedimenti legislativi del Governo²⁷.

Né da tale disposizione discende una qualche limite alla competenza della fonte, visto che con decreti-legge si può innovare l'intero ordinamento giuridico, fatte salve le riserve di legge formale.

Il riscontro di tale limite trova dunque un giustificativo solo se svolto all'interno delle Camere e in prossimità dell'adozione del decreto, *ai fini della sua conversione*, in quanto si connette al ruolo delle stesse Camere nel quadro della forma di governo in vigore. Il decreto-

²⁷ In tal senso si rinvia a R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, cit., 204.

legge del Governo deve essere confermato in forme democratiche dalla legge di conversione, per il tramite del procedimento legislativo parlamentare, che conferisce stabilità al valore politico delle scelte legislative dell'esecutivo e riconduce alla dimensione parlamentare il potere da esso esercitato.

Se la Corte desidera accertare in concreto che il decreto sin dall'origine sia stato adottato conformemente a tale limite, inteso come presidio della forma di governo parlamentare e della legittimazione delle fonti primarie del diritto a porre norme giuridiche in base a processi democratici, essa non può non sapere che sta intervenendo in un ambito di competenza propriamente parlamentare. Ecco perché è stata così cauta prima della svolta del 2007, anticipata nel 1995.

La Corte inoltre sembra tralasciare del tutto che, ai fini dell'emanazione del decreto-legge, il Capo dello Stato ha un originale potere di valutazione *non formale* della sussistenza dei presupposti costituzionali dei decreti-legge, che a tal fine devono essergli sottoposti prima dell'adozione in Consiglio dei ministri. Si tratta di un potere originale ed autonomo, che concorre in funzione di garanzia con quello del Governo di adottare il provvedimento, sulla base del combinato disposto degli artt. 77, secondo comma, e 87, quinto comma, Cost., come si è avuto modo di dimostrare in altra sede²⁸.

La Corte nella sent. n. 171 sottolinea che la sorte del decreto può essere segnata dal voto contrario di una sola Camera proprio sul relativo significato politico, indipendentemente dall'avvio o dalla conclusione del procedimento legislativo di conversione.

La politicità di tale voto pregiudiziale ed il fatto che esso non precluda diverse considerazioni politiche sul modo d'uso del decreto nel corso del procedimento legislativo di conversione²⁹ ne rendono evidente l'originalità anche rispetto al precedente sindacato dei presupposti da parte del Capo dello Stato.

Quale ragione *giuridica* di ordine costituzionale rende allora necessario che tale giudizio si rinnovi *eventualmente* anche presso la Corte? Oltretutto essa dovrebbe ritenersi incompetente a compiere valutazioni che investano la discrezionalità politica del Parlamento, ai sensi dell'art. 28 della l. 11 marzo 1953, n. 87³⁰.

²⁸ R. DICKMANN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione degli atti legislativi*, in *Rass. parlam.*, 2009, 1101 ss.

²⁹ Ad esempio, una Camera riconosce i presupposti di costituzionalità del decreto-legge e l'altra Camera, che lo riceve come modificato dalla prima, non li riconosce nel testo modificato: a tal fine può modificarlo a sua volta, lasciarlo decadere o respingere il disegno di legge di conversione.

³⁰ Art. 28 della l. n. 87 del 1953: "Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento".

Argomenti critici ulteriori derivano dall'originalità degli effetti dei diversi giudizi sui presupposti.

Si è già detto che il decreto "bocciato" da una delle Camere continua a vigere fino alla sua naturale decadenza per mancata conversione. Di fronte a pronunce di accoglimento della Corte è presente nell'ordinamento il divieto per il legislatore di riprodurre la norma dichiarata incostituzionale nell'ambito della stessa regolamentazione³¹, e l'art. 15, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, esclude che si possano rinnovare con decreto-legge disposizioni di decreti dei quali sia stata negata la conversione.

Non si tratta di effetti comparabili: diversamente dal primo caso, il contenuto di decreti di cui sia stata negata la conversione può essere riprodotto in atti d'iniziativa legislativa ordinaria ed i relativi effetti possono essere sanati per il periodo di vigenza con legge ordinaria.

La Corte rileva che la valutazione parlamentare nelle ipotesi esaminate non è giuridica ma politica "sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa"³². La posizione della Corte andrebbe invece precisata nel senso che la valutazione parlamentare è solo politica se consegue ad una pronuncia pregiudiziale circa l'insussistenza dei presupposti costituzionali assunta direttamente in Assemblea al di fuori delle forme giuridiche del procedimento legislativo, quindi preclusiva *dall'interno* di ciascun ordinamento parlamentare della possibilità di concludere il procedimento legislativo di conversione. Altrimenti tale valutazione è *anche giuridica* perché si confonde nel procedimento di conversione con tutte le altre considerazioni del legislatore, che possono portare a modifiche del provvedimento, e si cristallizza nella legge che converte il decreto.

Non a caso la Corte nella sent. n. 171 si è mostrata consapevole di essere limitata nella possibilità di censurare tali modifiche, in quanto vincolata in generale al rispetto della discrezionalità del legislatore³³. Questa sua attenzione si è tuttavia attenuata nelle sent. nn. 355 e 367, dove ha operato alcuni distinguo ai fini della definizione del proprio margine di apprezzamento delle singole disposizioni del decreto convertito.

Ha così smentito l'asserito approccio alla legge di conversione sotto il profilo dell'*error in procedendo*, ha mostrato di non tener conto di alcuni paletti costituzionali alla propria competenza, nonché di quelli di cui ai citati art. 28 della legge n. 87 del 1953 e 15, comma 5,

³¹ Corte cost., 19 dicembre 1990, n. 545, punto 2.1 in diritto; 28 luglio 1988, n. 922, punti 3-4 in diritto.

³² Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, punto 2 in diritto.

³³ Si veda, ad esempio, il punto 5 in diritto, dove la Corte sostiene che "le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – *nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto* (...) – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso".

della legge n. 400 del 1988, e soprattutto si è posta in una condizione di oggettivo “imbarazzo istituzionale” a seguito della contemporanea evoluzione della prassi dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo da una parte, ai fini dell’emanazione dei decreti-legge, e tra Capo dello Stato e Camere, ai fini della promulgazione della relativa legge di conversione.

Si può salvare tale giurisprudenza ritenendo che essa consista in indicazioni indirettamente rivolte anche al Capo dello Stato? Non pare possibile, anche solo considerando la totale assenza di motivazioni interne alle pronunce in rassegna che creino un qualche tipo di appiglio argomentativo.

Nella specie giova ricordare che la Corte nulla dice circa i poteri del Capo dello Stato, che per parte sua si è speso in più occasioni allo scopo di chiarire la natura non formale del proprio potere di emanazione dei decreti-legge e che, ai fini della promulgazione, può accertare se la legge di conversione rechi modifiche tali da stravolgere il testo del decreto inizialmente sottopostogli per l’emanazione, in piena coerenza con le previsioni dell’art. 74, primo comma, Cost., quindi per ragioni giuridiche più che consistenti.

Il Presidente ha chiarito in proposito che è proprio compito evitare lo stravolgimento della forma di governo che deriverebbe dall’abuso della pratica di accrescere i decreti-legge in sede di conversione, con particolare riguardo per il ruolo del Parlamento nella complessiva architettura costituzionale³⁴.

In definitiva pare che dal 2007 la giurisprudenza costituzionale sul punto risulti progressivamente spiazzata anche per effetto di tale prassi presidenziale, appoggiata dalla dottrina prevalente e che – differentemente dalle tesi della Corte – si fonda su solide basi giuridiche di rango costituzionale.

5. Una nuova prospettiva per la Corte.

La giurisprudenza della Corte pare dunque evolversi scontando presupposti non condivisibili dopo gli entusiasmi registrati nel 2007, sia per la debolezza giuridica degli argomenti su cui si fonda sia per l’evoluzione della ricordata prassi che vede valorizzato il ruolo del Capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti-legge e in sede di promulgazione

³⁴ In tal senso si vedano le argomentazioni svolte in R. DICKMANN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione degli atti legislativi*, cit.; ID., *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in www.federalismi.it, n. 24/2010; ID., *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in www.federalismi.it, n. 5/2011; P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C’è posta per tre*, cit. In tali contributi sono reperibili ult. rif. bibl.

delle leggi di conversione. Del resto di tale giurisprudenza la Corte ha fatto uso in pochissimi casi, dopo averne individuato i presupposti nella sent. n. 29 del 1995.

La debolezza degli argomenti della Corte pare risolversi in una considerazione di sistema, alla luce della quale possono leggersi tutte le obiezioni fin qui esposte.

Se le Camere, in base ai relativi Regolamenti, si sono dotate di norme che consentono lo svolgimento di procedimenti incidentali espressamente finalizzati ad accertare la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti-legge e se tali procedimenti si risolvono in una valutazione di carattere politico, non giuridico, come la stessa Corte ha avuto modo di riconoscere, e se ancora il Presidente della Repubblica ha rivendicato la propria originale attribuzione di valutare i medesimi presupposti prima di emanare i decreti-legge, come si giustifica sul piano giuridico che la stessa valutazione possa essere eventualmente ripetuta dalla Corte con i caratteri propri del giudizio di costituzionalità?

Delle due l'una:

- o in sede di procedimento legislativo di conversione deve considerarsi esaurita la ponderazione delle circostanze di adozione del decreto-legge, in dipendenza dell'esclusiva competenza delle Camere di convertire i decreti-legge, propria della forma di governo in vigore - e conseguentemente non può che ritenersi che la legge di conversione rimuova per la sua stessa propria ed originale funzione (causa oggettiva) ogni vizio del decreto connesso a quanto previsto dall'art. 77 Cost.;

- oppure tale competenza non è esclusiva delle Camere e può essere invocata dalla Corte per annullare disposizioni di decreti-legge che ritenga originariamente carenti sotto il profilo dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, indipendentemente dalla relativa irragionevolezza o arbitrarietà³⁵, in quanto ne scaturirebbe un vizio procedurale della legge di conversione.

Si è dimostrato come questa seconda conclusione sia una contraddizione in termini che lascia spazio e validità solo alla prima.

Eppure la tesi dell'*error in procedendo* potrebbe essere valorizzata dalla Corte in altra direzione.

È nota la pratica ricorrente presso le Camere di ampliare in sede di conversione il contenuto del decreto, aggiungendovi una pluralità di emendamenti proposti spesso e volentieri dal Governo anche per aggirare alcuni vincoli procedurali di rilievo costituzionale, quali il previo esame in commissione dei progetti di legge come fase indefettibile del

³⁵ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171, punto 6 in diritto.

procedimento legislativo, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost., oppure il vaglio preliminare del Presidente della Repubblica necessario non solo per l'emanazione del decreto ma anche per la presentazione dei disegni di legge del Governo alle Camere, ciò anche ricorrendo a maxi-emendamenti ampliativi del provvedimento iniziale.

Si tratta di autentici eccessi formali del legislatore parlamentare, di cui la Corte potrebbe contestare la legittimità ritenendoli sintomi di sviamento dei procedimenti costituzionali, cioè - per mutuare il nome di un comparabile istituto dell'ordinamento francese - sotto il profilo del *détournement de procédure*.

In proposito presso le due Camere vige un differente orientamento ai fini del vaglio di ammissibilità delle proposte emendative ai decreti: al Senato si registra una prassi particolarmente permissiva, che la Corte con i propri argomenti finisce con l'avallare³⁶. Dato quanto la Corte sostiene specie nelle sent. n. 355 e n. 367, il Governo potrebbe essere legittimato, ad esempio, a ricorrere ai maxi-emendamenti, che la Corte non vuole sanzionare perché li rilascia alla dimensione degli *interna corporis* delle Camere³⁷, nonostante le severe prese di posizione del Presidente della Repubblica³⁸.

Infine dal punto di vista della Camera dei deputati tali pronunce, in specie la n. 367, non aiutano la relativa Presidenza a considerare inammissibili gli emendamenti (soprattutto aggiuntivi) ai decreti in corso di conversione, estranei all'oggetto originario del decreto³⁹, spesso presentati in gran numero dal Governo per immettere in tempi brevi nell'ordinamento norme utili alla realizzazione del proprio programma⁴⁰.

³⁶ Per tale prassi si veda R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 145-150. In ultimo si veda quanto osservato dal Presidente della Camera dei deputati presso la relativa Giunta per il regolamento, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 28 febbraio 2007, spec. 26 ss.; 13 marzo 2007, 6-9; 20 marzo 2007, 3-5; 24 aprile 2007, 3-4.

³⁷ Ad esempio, Corte cost., sent. 18 gennaio 2008, n. 1, punto 5.1 in diritto, non ha ritenuto di rilevare *ex se* l'incostituzionalità di leggi approvate con votazione di maxi-emendamenti, sostenendo che si tratta di "un *modus procedendi*, dei lavori parlamentari, il quale resta tuttavia nell'alveo dell'autonomia del Parlamento".

³⁸ Oltre ai rif. bib. cit. in nota 34, si veda, ad esempio, il messaggio del Presidente della Repubblica di rinvio alle Camere doc. I, n. 1, XIV, del d.d.l. di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, dove - nel corso dell'esame parlamentare - erano state inserite anche alcune deleghe legislative.

³⁹ In proposito si ricorda che l'art. 96-bis del Regolamento della Camera dei deputati contiene una norma più stringente del corrispondente art. 78 del Regolamento del Senato, in materia di procedimento legislativo di conversione di decreti-legge: il comma 7 dell'art. 96-bis prevede che "il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti ed articoli aggiuntivi che *non sono strettamente attinenti alla materia del decreto-legge*", con ciò derogando alla regola generale di cui all'art. 89 del medesimo regolamento, che prevede come profilo di valutazione ai fini dell'inammissibilità di emendamenti riferiti a progetti di legge ordinari la semplice estraneità per materia. Invece, nel silenzio dell'art. 78 del Regolamento del Senato, anche in sede di conversione di decreti-legge si applica presso tale ramo l'ordinario regime di inammissibilità qualificato dall'art. 97 del relativo regolamento che, in termini del tutto simili a quelli del citato art. 89 del Regolamento della Camera, limita l'inammissibilità all'estraneità rispetto all'oggetto del decreto.

⁴⁰ In tal senso si veda espressamente 1^a Commissione, Affari costituzionali, del Senato, in *Giunte e Commissioni parlamentari*, 31 luglio 2007, 26-27, in occasione dell'esame della sent. Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171 (doc. VII, n. 77, XV).