

**Daniele Chinni**

**Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge\***

1. Non può non saltare agli occhi, nel leggere la [sentenza n. 22 del 2012](#) della Corte costituzionale, il passaggio in cui si evidenzia come il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge, da un lato, sia stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002 con il quale il Presidente della Repubblica Ciampi rinviò alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002<sup>1</sup> e, dall'altro, sia stato ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011 inviata dal Presidente della Repubblica Napolitano ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010<sup>2</sup>, peraltro oggetto dei diversi ricorsi regionali decisi con la pronuncia in commento<sup>3</sup>. Nelle decisioni della Corte, infatti, è tutt'altro che frequente trovare richiami, anche solo indiretti, a esternazioni, formali o meno che siano, del Presidente della Repubblica<sup>4</sup>.

Tuttavia, che ciò accada con la decisione in esame non può sorprendere. Il *thema* sul quale si pronuncia la Corte, infatti, negli ultimi anni è stato particolarmente caro al Presidente Napolitano che, sulla scia del citato rinvio del Presidente Ciampi del 2002, in

---

\* Nota già sottoposta a referee per la pubblicazione anche sulla Rivista [Giurisprudenza Italiana](#).

<sup>1</sup> A commento del messaggio di rinvio v., tra gli altri, CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parlam.* 2003, 385 ss.; CELOTTO, *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee-guida per una riflessione*, ivi 2002, 810 ss.; CICONETTI, *Un caso d'inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giur. cost.* 2002, 3097 ss..

<sup>2</sup> Sulla quale v. CARNEVALE, CHINNI, [C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe](#), in *rivistaaic.it*.

<sup>3</sup> Cfr. [§ 4.1. del Considerato in diritto](#), ove la Corte osserva inoltre come lo stesso principio sia pienamente recepito dall'art. 96-bis, co. 7, del Regolamento della Camera dei Deputati e in certo qual modo sotteso alla lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo di «interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione».

<sup>4</sup> Per un caso recente, ove peraltro Corte e Presidente potevano sembrare in posizione antagonista, cfr. [Corte cost., 19 ottobre 2009, n. 262](#), in *Giur. cost.* 2009, 3645 ss.

diverse occasioni, oltre a quella ricordata dal giudice delle leggi, ha mostrato tutta la sua preoccupazione per le vicende del procedimento di conversione dei decreti-legge<sup>5</sup>, tanto che se la [sentenza n. 22](#) non può dirsi un fulmine a ciel sereno è proprio in ragione di quegli interventi presidenziali, che in certo qual modo l'hanno anticipata e stimolata.

E però, se è indubbio che con questa decisione Corte costituzionale e Presidente della Repubblica *convergono* su un medesimo principio - quello per cui in sede di conversione possono essere proposti solamente emendamenti omogenei al relativo decreto-legge<sup>6</sup> - i percorsi compiuti dall'una e dall'altro sono *paralleli*, non soltanto in quanto negli anni la giurisprudenza costituzionale ha tenuto posizioni anche molto diverse da quella cui è ora approdata<sup>7</sup>, ma perchè sono diversi i presupposti dai quali i due custodi muovono.

2. Nei diversi interventi presidenziali, infatti, le *ragioni costituzionali* che sorreggono quel principio - legate essenzialmente al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione delineato dall'art. 77 Cost.<sup>8</sup> - non vengono affatto evocate<sup>9</sup>, poggiandosi invece i rilievi del Capo dello Stato essenzialmente su due diversi argomenti, in verità poco convincenti.

---

<sup>5</sup> Cfr. la nota del 18 maggio 2007, la lettera inviata ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 5 del 2009, il cui testo non è stato reso noto integralmente ma solo riassunto in una nota del 17 aprile 2009, ove di nuovo veniva posto l'accento sulla esigenza di una particolare attenzione circa l'emendabilità dei decreti; la lettera inviata il 22 maggio 2010 ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 40 del 2010. Tutti questi interventi sono disponibili su *quirinale.it*. Sulla lettera del maggio 2010 v. anche le riflessioni di ROMBOLI, *La legge sugli incentivi (l. n. 73 del 2010): una promulgazione con monito*, in *Foro It.* 2010, V, 190 ss.

<sup>6</sup> Sul punto v., da ultimi e prima della decisione della Corte, LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di D'Elia, Tiberi, Viviani Schlein, Milano 2012, 419 ss.; CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni «eccentriche» introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.* 2011, 91 ss.

<sup>7</sup> Tanto che in dottrina si era manifestata una certa preoccupazione per questa diversità di posizioni tra Capo dello Stato e giudice delle leggi: cfr. ROMBOLI, *Il controllo dei decreti-legge: il "seguito" delle importanti affermazioni della Corte costituzionale del biennio 1995-96*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino 2005, 404 ss. e, da ultimi, BUCALO, *L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*; PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l' "omogeneità" della legge di conversione*, entrambi in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, a cura di Cartabia, Lamarque, Tanzarella, rispettivamente 266 e 438. Per indicazioni di giurisprudenza costituzionale v. *infra*, ntt. 30 e 31.

<sup>8</sup> Sul quale cfr. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova 1989, spec. 139 ss.; SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del diritto* 1996, 421 ss.; CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano 2000, 89 s. nonché, volendo, CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent.*

In primo luogo, si è osservato che le norme aggiunte in sede di conversione erano prive dei requisiti di necessità e di urgenza<sup>10</sup>. Sennonché, i presupposti *ex art. 77 Cost.* debbono riferirsi solamente all'atto decreto-legge e non anche, invece, agli emendamenti parlamentari che a quell'atto vengano proposti in sede di conversione, di modo che quest'argomento è apparso fuori centro<sup>11</sup>. D'altra parte, appare contraddittorio pretendere che le disposizioni aggiunte durante l'*iter* di conversione siano sorrette da casi straordinari di necessità e di urgenza quando la loro entrata in vigore non è contestuale all'approvazione ma, ovviamente, consegue all'esito positivo del procedimento legislativo.

Né, in senso contrario, potrebbe valere la distinzione espositiana tra necessità del *provvedimento* e necessità del *provvedere*<sup>12</sup>, riferibile semmai all'atto decreto-legge ma non, invece, agli emendamenti parlamentari. La mera approvazione di questi ultimi, infatti, come non potrebbe ricondursi alla prima fattispecie, perché, come detto, la loro entrata in vigore è condizionata (almeno<sup>13</sup>) all'entrata in vigore della legge di conversione, così neppure potrebbe ricondursi alla seconda, dal momento che la normazione d'origine parlamentare non può considerarsi definitivamente approvata se non, appunto, con l'approvazione della

n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, in *Diritto e società* 2012, 76 ss. e ivi ulteriori ragguagli bibliografici.

<sup>9</sup> Sembra a chi scrive, peraltro, che l'idea di uno stretto collegamento tra l'atto del Governo e quello del Parlamento non sia del tutto aliena ai comunicati presidenziali, per quanto affatto espressa. Si pensi, ad esempio, alla nota del maggio 2007, laddove il Presidente auspicava «l'adozione di criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge [...] indispensabile perché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento - dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge - il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 della Costituzione alla utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo-Parlamento e maggioranza-opposizione»; o anche, alle lettere del maggio 2010 e del febbraio 2011, laddove il Capo dello Stato lamentava che l'inserimento di disposizioni eterogenee elude il vaglio preventivo compiuto in sede di emanazione.

<sup>10</sup> Questo rilievo è presente, espressamente, nel messaggio di rinvio del Presidente Ciampi e nella nota dell'aprile 2009 e nelle lettere del maggio 2010 e del febbraio 2011 del Presidente Napolitano e, implicitamente, nella nota del maggio 2007 di nuovo del Presidente Napolitano.

<sup>11</sup> Cfr. in tal senso CARNEVALE, CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *rivistaaic.it*, 11, che rilevano come il vizio da evidente mancanza che la Corte costituzionale oramai considera inficiare *in procedendo* la legge di conversione «non discende tanto dalla diretta riferibilità ed imputabilità a quest'ultima del vizio originario del decreto-legge, ma è invece il frutto di una trasmissione fondata dalla Corte, non già sulla base di una comunanza di presupposti obiettivi di legittimazione fra legge di conversione e decreto, bensì in forza dell'assunto per cui la legge avrebbe «valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, pertanto, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione»».

<sup>12</sup> ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, Milano 1960, ora in *ID.*, *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano 1992, 220 s., nt. 46.

<sup>13</sup> L'art. 15, co. 5, della legge n. 400 del 1988 prevede infatti, come è noto, la possibilità di differire a un momento successivo l'efficacia delle disposizioni approvate in sede di conversione.

legge di conversione nel medesimo testo da parte di entrambe le Camere e la sua promulgazione da parte del Presidente della Repubblica: quando si tratta di emendamenti parlamentari, non può esserci *provvedere* fino a quando l'*iter* legislativo non sia giunto al termine.

Semmai, «la mancanza di necessità e di urgenza degli emendamenti può fungere da *sintomo* della loro eterogeneità»<sup>14</sup>, in certo qual modo capovolgendo il rapporto tra omogeneità del decreto-legge e (evidente) mancanza dei presupposti che la Corte costituzionale ha utilizzato nelle [sentt. n. 171 del 2007](#)<sup>15</sup> e [128 del 2008](#)<sup>16</sup> per giungere alla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni adottate senza che sussistessero i casi straordinari di necessità e di urgenza di cui all'art. 77 Cost.<sup>17</sup>. In altri termini, ritenere che una data disposizione aggiunta in sede di conversione non sia sorretta dai presupposti potrebbe indurre a ritenerla eterogenea rispetto a quanto statuito nel decreto-legge e, dunque, in violazione, sì, dell'art. 77 Cost., ma non perché carente dei presupposti, bensì perché adottata secondo un procedimento *tipico* che, come la Corte ha precisato nella sentenza in commento, non può essere utilizzato per approvare norme del tutto estranee al decreto-legge da convertire<sup>18</sup>.

Il secondo argomento sul quale il Presidente della Repubblica ha ripetutamente insistito è quello per cui l'approvazione di disposizioni eterogenee rispetto al testo del decreto-legge sarebbe in violazione dell'art. 15, co. 3, della legge n. 400 del 1988, normativa cui il Presidente Ciampi ha attribuito «valore ordinamentale»<sup>19</sup> e che il Presidente Napolitano ha ritenuto di «attuazione costituzionale»<sup>20</sup>: tale disposizione, come è noto, stabilisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere

---

<sup>14</sup> CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 85. Una fuggevole notazione in tal senso anche in CELOTTO, *Un rinvio rigoroso*, cit., 822 ss.; SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano 2003, 473.

<sup>15</sup> [Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171](#), in questa *Rivista* 2007, 2675 ss.

<sup>16</sup> [Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128](#), in questa *Rivista* 2008, 2670 ss.

<sup>17</sup> Sul punto v., da ultimi, LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1156 ss.; SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in *Gli atti normativi*, cit., spec. 19 ss. e la dottrina ivi citata.

<sup>18</sup> Peraltro, non ci si nasconde che il percorso logico-argomentativo ipotizzato nel testo difficilmente possa essere utilizzato dalla Corte: è assai più semplice, come la giurisprudenza costituzionale insegna, dedurre la mancanza dei presupposti dall'essere la norma censurata una *norma intrusa*, che dedurre la eterogeneità di una disposizione dal suo essere carente dei presupposti!

<sup>19</sup> Cfr. il citato messaggio di rinvio della legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002.

<sup>20</sup> Cfr. la citata lettera del febbraio 2011. La violazione della medesima disposizione è stata lamentata dal Presidente Napolitano anche nella lettera del maggio 2010.

specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Tuttavia, il requisito della omogeneità dalla legge *de qua* è imposto solamente al decreto-legge e la sua estensione anche alla legge di conversione appare improprio<sup>21</sup>: del resto, con la legge n. 400 del 1988 il Parlamento ha provato, invero con scarsi risultati, a limitare l'adozione di decreti-legge da parte del Governo, non certo a ridurre la propria capacità di presentare e approvare emendamenti in sede di loro conversione.

Senza contare, poi, che, trattandosi di legge ordinaria, affatto scontata è la sua capacità condizionante nei confronti del decreto-legge (e, a seguire l'argomento del Presidente della Repubblica, della legge di conversione), essendo maggioritario l'orientamento per cui i limiti posti dalla legge n. 400 del 1988 intanto possono vincolare il Governo in quanto siano ricognitivi di principi costituzionali<sup>22</sup>. Tanto che si è osservato come il Capo dello Stato, facendo valere la violazione della disposizione *de qua*, non abbia inteso rilevare veri e propri vizi di costituzionalità quanto porre in evidenza aspetti di tecnica legislativa e mostrare preoccupazione per il mancato rispetto di regole di buona legislazione<sup>23</sup>.

Entrambi gli argomenti, dunque, apparivano deboli e, soprattutto, rendevano i rilievi presidenziali - largamente condivisibili, almeno nell'opinione di chi scrive, quanto all'obiettivo - privi di un solido ancoraggio costituzionale. Forse è anche in ragione di ciò che il Presidente Napolitano, nell'ultima occasione in cui ha richiamato le Camere a non aggiungere, in sede di conversione, norme eterogenee ai decreti-legge, ha osservato che «l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione», individuando così un diverso parametro costituzionale che potesse sostenere i rilievi nuovamente proposti. Tuttavia, tale riferimento all'art. 72 Cost. non assurge a perno centrale dei motivi delle censure del Presidente della Repubblica, ma accompagna quelli,

---

<sup>21</sup> Così già CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 413, e CELOTTO, *Un rinvio*, cit., 815, a commento del messaggio di rinvio del Presidente Ciampi.

<sup>22</sup> In tal senso, tra gli altri, PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.* 1988, 1489; TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, ibidem, 958; CICCONE, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, ivi 1989, 1485. Nel senso della vincolatività v., invece, MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano 1996, 453 ss. e CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *costituzionalismo.it*.

<sup>23</sup> In questi termini ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, a cura di Ruggeri, Torino 2011, 53.

per così dire “classici”, della carenza dei presupposti *ex art. 77 Cost.* e della violazione dell’art. 15, co. 3, della legge n. 400/1988, fungendo così quale mero argomento *ad adiuvandum*<sup>24</sup>.

3. La Corte costituzionale, invece, motiva quanto statuito nella decisione in commento ponendo l’accento esclusivamente sull’art. 77, co. 2, Cost., e sul rapporto, da quella norma costituzionale delineato, tra decreto-legge e legge di conversione<sup>25</sup>.

Anzi, il percorso logico-argomentativo del giudice delle leggi muove più da lontano e individua nella omogeneità del decreto-legge «una *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost.»<sup>26</sup> che l’art. 15, co. 3, della legge 400/1988 si è limitato a esplicitare<sup>27</sup>. È, questo, un passaggio fondamentale nell’articolato *decisum* del giudice delle leggi, dal momento che è dalla costituzionalmente necessaria omogeneità del decreto-legge - che può declinarsi «o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico»<sup>28</sup> - che deriva la altrettanto costituzionalmente necessaria omogeneità della legge di conversione: «si deve ritenere 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 sia imposto 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»<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Su come, invece, proprio il riferimento all’art. 72 Cost. potesse risultare incisivo v. CARNEVALE, CHINNI, *C’è posta per tre*, 8; SPERTI, *Il decreto-legge*, cit., 35.

<sup>25</sup> Il punto è oggetto, in questo stesso fascicolo della *Rivista*, dei commenti di SERGES, CELOTTO, CICCONE: ci si limiterà pertanto a richiamare quanto necessario ai nostri fini. V. anche DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *federalismi.it*, spec. 9, secondo il quale il procedimento legislativo di conversione è un procedimento legislativo ordinario abbreviato *ex art. 72, co. 2, Cost.*, di modo che ove non ricorrano i presupposti *ex art. 77 Cost.* il legislatore non può utilizzare tali forme abbreviate in luogo di quelle normali previste invece dall’art. 72, co. 1, Cost.

<sup>26</sup> [Considerato in diritto, § 3.3.](#)

<sup>27</sup> Sul punto v. i commenti cit. di CELOTTO e CICCONE nonchè SPERTI, *La Corte costituzionale “chiude il cerchio” sulla natura del decreto-legge e sulle novità introdotte in sede di conversione*, in *Quad. cost.* 2012, che rileva inoltre come nella decisione in epigrafe «il riferimento alle finalità del d.l. implica una più chiara attenzione per il fatto e quindi per la congruenza rispetto ad esso dei contenuti del d.l.».

<sup>28</sup> [Considerato in diritto, § 3.3.](#)

<sup>29</sup> [Considerato in diritto, §4.2.](#)

La Corte costituzionale, insomma, non si limita a esaltare la tipicità della legge di conversione, traendone le conseguenze sul piano della emendabilità<sup>30</sup>, ma, rivedendo precedenti giurisprudenziali di segno contrario<sup>31</sup>, assegna alla omogeneità del decreto-legge un ruolo centrale e decisivo, questa essendo una qualità che, da un lato, l'atto del Governo deve avere sin dalla sua adozione, poiché risulta «in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»<sup>32</sup>, e che, dall'altro, deve essere osservata dalla legge di conversione, perché «ciò che esorbita [...] dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica»<sup>33</sup>.

Ora, proprio questa centralità della necessaria omogeneità del decreto-legge appare assente nei diversi interventi presidenziali, incentrati come sono solo ed esclusivamente sulla omogeneità degli emendamenti alla legge di conversione<sup>34</sup>.

In questo senso non fanno eccezione due ulteriori esternazioni del Presidente Napolitano successive alla sentenza in epigrafe, ove non viene fatto alcun cenno alla omogeneità del decreto-legge, finalmente riconosciuto dalla Corte costituzionale quale requisito costituzionalmente imposto<sup>35</sup>: una, del 23 febbraio 2012, è una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in cui il Capo dello Stato richiama l'attenzione proprio

---

<sup>30</sup> Il giudice delle leggi, difatti, già nella [sent. n. 171 del 2007](#) (e poi anche nella [sent. n. 128 del 2008](#)) aveva posto l'accento sulla «situazione tutta particolare» che caratterizza il percorso parlamentare della legge di conversione, ma successivamente aveva mostrato una certa ritrosia a farne derivare conseguenze in tema di ammissibilità degli emendamenti parlamentari. Cfr. infatti [sent. n. 355 del 2010](#), sulla quale v. CARNEVALE, CHINNI, *C'è posta per tre*, cit. e RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. sentt. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *forumcostituzionale.it*; per una diversa lettura di questa decisione v. però CAMERLENGO, *Il decreto legge*, cit., 98 s. e LUPO, *L'omogeneità*, cit., § 4. Sul punto v. il commento cit. di SERGES, § 2.

<sup>31</sup> Il riferimento è, in particolare, a [Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196](#), in *Giur. cost.* 2004, 1930 ss., che ritenne che quello della omogeneità non sia un «requisito costituzionalmente imposto, seppure opportunamente previsto», e a [Corte cost. 26 luglio 1995, n. 391](#) in *Giur. cost.* 1995, 2824 ss., ove si rilevava che tale previsione vale esclusivamente per il contenuto del decreto-legge e non per le disposizioni eventualmente introdotte per la prima volta in sede di conversione.

<sup>32</sup> [Considerato in diritto, § 3.4.](#)

<sup>33</sup> [Considerato in diritto, § 4.2.](#)

<sup>34</sup> Di diverso avviso, invece, LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito fuggente, ma assolutamente cruciale*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di Zaccaria, Brescia 2011, 86 s.

<sup>35</sup> In dottrina in tal senso già MODUGNO, *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rassegna parlamentare* 1998, 74 s.

sulla decisione del giudice delle leggi -depositata appena una settimana prima - preoccupato della approvazione, nel corso della conversione del decreto-legge n. 216 del 2011 (l'ennesimo "milleproroghe"!), di emendamenti «che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa»; l'altra, del 29 marzo 2012, è un comunicato diramato dalla Presidenza della Repubblica al termine di un incontro con i capigruppo parlamentari della Lega Nord e dell'Italia dei Valori, nel quale il Capo dello Stato rimarca l'intenzione di «esercitare un vaglio rigoroso dei presupposti per l'emanazione di ulteriori decreti-legge»<sup>36</sup>.

Certo, nulla esclude che, pur non essendone resi pubblici i termini, il Presidente della Repubblica abbia esercitato (o ritenga d'ora in poi di esercitare) un controllo sulla omogeneità dei decreti-legge prima della loro emanazione<sup>37</sup>. E però, proprio perché ora c'è l'autorevole avallo della giurisprudenza costituzionale, appare necessario *non mollare la presa* sulla decretazione d'urgenza e, in tal senso, esternazioni del Capo dello Stato che, così come talvolta accade in relazione ai presupposti<sup>38</sup>, diano conto dell'esercizio di un siffatto controllo, potenzialmente assai incisivo perché posto in essere prima che il decreto-legge sia tale, potrebbero considerarsi un segnale assai significativo. D'altra parte, dal momento che dare una ulteriore stretta all'abuso del decreto-legge (e della legge di conversione) facendo leva sulla necessaria omogeneità del primo e della seconda è questione tutt'altro che semplice<sup>39</sup> proprio in virtù della problematicità della nozione stessa di omogeneità<sup>40</sup>, è auspicabile che i due custodi, pur secondo le non poche differenze che

---

<sup>36</sup> Entrambe le esternazioni sono disponibili sul sito *internet* della Presidenza della Repubblica ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>37</sup> Tema diverso, al quale in questa sede non è possibile neppure fare cenno, è quello dei limiti che può incontrare il controllo presidenziale in sede di emanazione. Sul punto cfr. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del diritto* 2009, 409 ss.; CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani*, in *astrid.eu*; SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giur. cost.* 2009, 469 ss.

<sup>38</sup> V., ad es., oltre al citato comunicato del 29 marzo 2012, la lettera del febbraio 2009 inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio prima che il Governo approvasse il decreto-legge in relazione al c.d. caso Englaro.

<sup>39</sup> Anche se, forse, è più semplice valutare l'omogeneità di un decreto-legge (e ancor più della relativa legge di conversione) piuttosto che la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Un cenno in proposito anche nel commento cit. di CELOTTO, che osserva come aver riconosciuto la stretta interrelazione tra decreto-legge e (sua) legge di conversione consente alla Corte di «non avventurarsi tra le secche della valutazione sui presupposti di necessità e di urgenza» degli emendamenti aggiunti in sede parlamentare.

<sup>40</sup> Specie se, come fa la Corte, l'omogeneità è correlata all'oggetto o alle finalità del decreto-legge, ovvero «rispetto a due condizioni che possiedono un raggio di escursione amplissimo e, in molti casi, assai



caratterizzano le rispettive attività<sup>41</sup>, agiscono in sinergia, sulla falsariga di quanto avvenne quando la prassi della reiterazione era giunta al culmine<sup>42</sup>.

4. Il principio della omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge, sul quale ora *convergono parallelamente* le posizioni di Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, appare pienamente condivisibile, specie perché appare in grado, come già si è accennato, di dare una ulteriore stretta agli abusi che sono oramai connaturati alle fonti normative previste dall'art. 77 Cost.<sup>43</sup>.

Tuttavia, tanto detto principio è enunciato con chiarezza, tanto è mitigato da alcune precisazioni, sia nella decisione in commento sia nella lettera del Presidente Napolitano di pochi giorni successiva.

Il giudice delle leggi, infatti, nel censurare le disposizioni impugnate rimarca come sia «palese»<sup>44</sup> la loro estraneità rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge e come sia in violazione dell'art. 77 Cost. inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti «del tutto estranei»<sup>45</sup> all'oggetto e alle finalità del testo originario. L'utilizzo di tali locuzioni verbali non può certo considerarsi casuale, se sol si pensa alla fortuna che ha avuto, nella giurisprudenza costituzionale, quella della “evidente mancanza” dei casi straordinari di necessità e di urgenza, coniata nella [sent. n. 29 del 1995](#)<sup>46</sup> e ora, come si sa, condizione perché la Corte dichiari l'incostituzionalità di un decreto-legge adottato (e convertito) in violazione dei presupposti costituzionali<sup>47</sup>.

Il Capo dello Stato, dal canto suo, nella missiva ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio ricorda di non disporre di un potere di rinvio parziale dei disegni di legge e, pertanto, di non potersi esimere «dall'effettuare, nei casi di leggi di conversione, una valutazione delle criticità riscontrabili in relazione al contenuto complessivo del decreto-

sfuggente» (così SERGES, nel commento cit., § 3). Sulla nozione di omogeneità v., da ultimi, LUPO, *L'omogeneità*, cit., e DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI Legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2011.

<sup>41</sup> Cfr., per tutti, ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Luciani, Volpi, Bologna 1996, 265 ss.

<sup>42</sup> Sul punto v., per tutti, SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 3 ss.

<sup>43</sup> Sia consentito rinviare, per argomenti in tal senso, a CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., 55 ss. In tema di rimedi all'abuso del decreto-legge v. anche, da ultime, BIONDI, LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *rivistaaic.it*, 1/2012, spec. 23 ss.

<sup>44</sup> [Considerato in diritto, § 3.2.](#)

<sup>45</sup> [Considerato in diritto, § 4.2., nel primo e nell'ultimo capoverso.](#)

<sup>46</sup> [Corte Cost., 27 gennaio 1995, n. 29](#), in questa *Rivista* 1995, 394 ss.

<sup>47</sup> Cfr., sul punto, il commento cit. di SERGES, § 3.

legge, evitando una decadenza di tutte le disposizioni, comprese quelle condivisibili e urgenti, qualora la rilevanza e la portata di queste risultino prevalenti».

Insomma, l'annullamento di disposizioni introdotte in sede parlamentare ma eterogenee rispetto al testo originario del decreto-legge, così come il rinvio *ex art. 74 Cost.* della relativa legge di conversione, sono considerati - dalla Corte l'uno, dal Presidente della Repubblica l'altro - soltanto una *extrema ratio*: ancora una volta, dinanzi ai vizi formali si procede con estrema cautela, di fatto ritenendoli vizi deboli la cui rimozione non sempre è nell'interesse dell'ordinamento<sup>48</sup>, senza però considerare che «il vizio formale non sanzionato tende ad essere riprodotto tutte le volte in cui viene applicata la norma sulla normazione»<sup>49</sup>.

Sotto questo punto di vista, la decisione in commento potrebbe intendersi, al pari della [sent. n. 360 del 1996](#), ad «effetti soprattutto monitori»<sup>50</sup>. Se è vero, infatti, che questa decisione aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la prassi della reiterazione *tout court*, è anche vero che la Corte costituzionale, da un lato, fece salvi i decreti-legge già convertiti e quelli in corso di conversione al momento della pubblicazione della decisione medesima e, dall'altro, ritenne il vizio da reitera sanabile dal Parlamento, di modo che, di fatto, la fine della reiterazione può essere attribuita alla volontà dei soggetti istituzionali prima ancora che al *decisum* del giudice delle leggi<sup>51</sup>. Analogamente la sentenza in epigrafe, se non modula nel tempo gli effetti della decisione, nel ritenere sindacabili solamente gli emendamenti «del tutto estranei» lascia nelle mani di Governo e Parlamento<sup>52</sup> la sorte del principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di

---

<sup>48</sup> Ciò perché si teme che l'annullamento di una norma per vizio formale, specie se a distanza di tempo dalla sua entrata in vigore, possa comportare situazioni di maggiori incostituzionalità: ma, come è stato ben detto di recente, con il passare del tempo non si attenua il vizio, ma solamente la sua percezione (FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi*, cit., 60). Proprio un altro aspetto della decisione in epigrafe, di tipo processuale, potrebbe consentire alla Corte di pronunciarsi più a ridosso dell'entrata in vigore del decreto-legge (e della relativa legge di conversione): cfr. sul punto il commento, in questo stesso fascicolo della *Rivista*, di LAMARQUE.

<sup>49</sup> FRONTONI, *Il decreto legislativo*, cit., 64.

<sup>50</sup> CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, vol. I, Padova 1997, 507. Sulla valenza *pro futuro* della decisione *de qua v.*, in particolare, RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova 2000, 297 ss.

<sup>51</sup> Sul punto sia consentito rinviare alle riflessioni compiute in CHINNI, *La decretazione d'urgenza*, cit., spec. 59 ss.

<sup>52</sup> Come nota anche SERGES, cit., §§3 e 4, la decisione in commento è rivolta non solo al Parlamento, ma anche al Governo, che da un lato non potrà (potrebbe) più adottare decreti (radicalmente) disomogenei e dall'altro non potrà (potrebbe) ricorrere in modo disinvolto alla proposizione di emendamenti in sede parlamentare.

un decreto-legge. Solo la prassi parlamentare potrà dirci se, anche stavolta, i soggetti istituzionali mostreranno effettivo ossequio<sup>53</sup> alla decisione della Corte (e alle esternazioni presidenziali) o se invece, come sembra accadere in riferimento ai presupposti del decreto-legge<sup>54</sup>, si comporteranno *etsi sententia non daretur*.

DANIELE CHINNI

---

<sup>53</sup> In questi termini, relativamente alla [sent. n. 360 del 1996](#), SIMONCINI, *Le funzioni*, cit., 245.

<sup>54</sup> Su come all'abusiva utilizzazione dei presupposti non possa porre rimedio solo la giurisprudenza costituzionale ma è invece necessario l'intervento del Parlamento v. LUCIANI, *Atti normativi*, cit., 1162 s.