



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO III

Marco Ruotolo

**Sulla “confluenza” dei contenuti di un decreto-legge
nella legge di conversione di altro decreto-legge**

6 novembre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO

CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Marco Ruotolo
**Sulla “confluenza” dei contenuti di un decreto-legge
nella legge di conversione di altro decreto-legge***


ABSTRACT: *The paper critically analyses the practice, which is increasingly being applied not only to deal with situations considered to be emergencies, but also for the mere implementation of the government programme, of the “merging” of the content of a decree-law into the conversion law of a subsequent decree-law.*

1. Con apposito emendamento (12.09), il Governo intende far “confluire” i contenuti del decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158 (c.d. decreto Paesi sicuri) nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, riguardante, tra l’altro, le procedure per la gestione dei flussi migratori (A.C. 2088).

La mia attenzione sarà esclusivamente rivolta alla questione della “confluenza”, senza incursioni sugli aspetti inerenti la compatibilità dei contenuti del decreto-legge n. 158 del 2024 con il diritto dell’Unione europea, sulla portata della direttiva 2013/32/UE e sulle implicazioni derivanti dalla decisione della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, anche perché, com’ è noto, su questi aspetti sono stati richiesti chiarimenti interpretativi proprio alla Corte di Giustizia mediante sollevazione di questione pregiudiziale ad opera del Tribunale di Bologna (rinvio del 25 ottobre 2024).

La “prassi” della “confluenza”, dopo alcuni sporadici impieghi, ha trovato crescente applicazione non solo per affrontare situazioni ritenute emergenziali, ma anche per la mera attuazione del programma di governo. Essa si lega, almeno in parte, al crescente impiego della decretazione d’urgenza e alla conseguente difficoltà del Parlamento nella tempestiva conversione dei decreti, il cui esame occupa prepotentemente la relativa agenda. Al punto che la seconda Camera che interviene nel processo di conversione troppo spesso non può che limitarsi a ratificare le determinazioni assunte dall’altro ramo del Parlamento, se vuole evitare la decadenza del decreto-legge.

Si è fatta strada, così, la “prassi” di abrogare e contestualmente “assorbire” in altra legge, già all’esame del Parlamento, decreti-legge che con essa avessero un collegamento contenutistico o finalistico. Tale “confluenza”, oltre a poter incidere sulla intellegibilità del prodotto normativo, destinato a divenire più corposo e complesso, riduce significativamente il tempo a disposizione del Parlamento per l’esame dei contenuti. È evidente, infatti, che con la “confluenza” si comprime, di fatto, il termine di sessanta giorni che l’art. 77 riconosce alle Camere per la conversione, superato il quale si determina il fenomeno della decadenza. Peraltro, tale riduzione rende praticamente obbligata la strada già indicata che vede protagonista della discussione e della votazione il solo ramo

*  Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati Roma, 5 novembre 2024

Marco Ruotolo è Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università Roma Tre.



del Parlamento in cui è presentato il disegno di legge di conversione, essendo l'altro, in ragione dei tempi, costretto alla ratifica, entro una logica riassunta nella formula del "monocameralismo di fatto".

Questi elementi sono stati puntualmente rilevati dal Comitato per la legislazione, mettendo in luce quanto tale "prassi" incida sull'*iter* legislativo, sin dalla raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 172 del 2020 del 12 gennaio 2021 nella quale si sottolineava l'esigenza di evitare tale fenomeno. I contenuti della raccomandazione hanno poi formato oggetto di un ordine del giorno, approvato dall'Assemblea ad amplissima maggioranza (seduta del 20 gennaio 2021), che impegnava ad evitare la "confluenza" tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a «circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari». Nonostante l'impegno sia stato anche successivamente ribadito, lo strumento ha continuato ad essere impiegato senza che il Governo fornisse, nei singoli casi, alcuna motivazione delle ragioni di assoluta eccezionalità alla base della decisione di far confluire un decreto-legge in un altro.

Al riguardo, la Corte costituzionale – sia pure incidentalmente e senza essere chiamata ad esprimersi su specifici problemi di costituzionalità derivanti da tali prassi – ha affermato che la «tecnica normativa» della quale si discute «reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intellegibilità dell'ordinamento in conseguenza dell'uso del tutto anomalo della legge di conversione» ([sent. n. 58 del 2018](#)), con possibili conseguenze anche sul piano della «certezza nell'applicazione concreta della legge ([sent. n. 110 del 2023](#))» ([ord. n. 30 del 2024](#)).

2. Sui punti sopra accennati vorrei soffermare l'attenzione, partendo dalla peculiare natura della legge di conversione per poi porre la centrale questione del ruolo politico e legislativo del Parlamento che, come è stato ribadito in una recente pronuncia, riassuntiva della giurisprudenza precedente, «resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica» ([sent. n. 146 del 2024](#)).

Proverò ad esaminare il fenomeno tenendo conto delle evoluzioni del sistema politico ed evitando un atteggiamento rigido, che forse mal si conforma alle specificità dell'interpretazione della Costituzione, di un testo che non è insensibile agli sviluppi determinati da prassi, consuetudini e convenzioni tanto più se prodotte dalle istituzioni rappresentative. La rigidità di pensiero non equivale al rigore scientifico ed è quest'ultimo che deve guidare la riflessione sui confini di tollerabilità costituzionale delle prassi oggetto di studio, comprendendo "ciò che è" senza per questo necessariamente giustificarlo, abbandonarsi al cinico realismo del "che così sia".

3. La legge di conversione è ormai riguardata anche dalla giurisprudenza costituzionale quale «fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario» ([sent. n. 22 del 2012](#); riferimenti utili anche nella precedente [sent. n. 171 del 2007](#)). Essa non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore ([sent. n. 186 del 2015](#)), perché il relativo *iter* non può essere sfruttato per "scopi estranei" a quelli che giustificano l'atto con forza di legge ([sentt. nn. 32 e 251 del 2014](#)). Di qui l'esigenza che gli emendamenti siano limitati a modifiche e integrazioni omogenee rispetto all'oggetto



del decreto-legge da convertire. Tale carattere sembra invero presente rispetto all'emendamento che determinerebbe la confluenza del c.d. decreto Paesi sicuri nella legge di conversione di altro decreto-legge che concerne pure la gestione dei flussi migratori, non sembrando possibile rilevare una evidente estraneità o disomogeneità di contenuti. Salvo che si intenda enfatizzare il carattere di esclusività del nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge e la *sua* legge di conversione, insistendo sul loro essere «tappe di un'unica sequenza procedimentale». In tal modo, però, il requisito dell'omogeneità verrebbe inteso non solo dal punto di vista contenutistico o finalistico, ma anche, come ritiene parte della dottrina, sul piano «attizio», in una dimensione formale che porterebbe radicalmente a negare la possibilità che con la stessa legge si possano sostanzialmente convertire due (o più) distinti decreti-legge. Si andrebbe, così, oltre il confine che vuole l'attività emendativa limitata alla materia o alla finalità oggetto del provvedimento, per escluderne radicalmente la possibilità ove la "provenienza" dell'emendamento sia segnata dalla coincidenza contenutistica con quanto già previsto in altro decreto-legge in corso di conversione. Si tratta forse di una rigidità eccessiva che supera anche i confini del duro monito espresso nei seguenti termini dal Presidente della Repubblica in un [messaggio del 23 luglio 2021](#): «la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'*omogeneità di contenuto*, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare».

4. Di maggior pregio potrebbe essere la considerazione connessa al fatto che gli effetti già prodotti dal decreto-legge oggetto di "confluenza", adottato successivamente a quello che si va a convertire e dunque ancora potenzialmente convertibile, vengono solitamente fatti salvi dalla stessa legge di conversione che ne "ospita" i contenuti. La tecnica impiegata è quella dell'abrogazione del decreto-legge confluito in altra legge di conversione, con l'adozione, appunto, di specifica clausola per far salvi gli effetti già prodotti (così è anche nel caso in esame, per effetto dell'introduzione di tale formula nell'art. 1-*bis* del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 145 del 2024). Qui si potrebbe ravvisare una possibile incostituzionalità con riguardo alla disposta salvezza degli effetti, facendo leva sul fatto che la sanatoria ammessa dall'art. 77, ultimo comma, Cost. è esplicitamente riferita ai «decreti non convertiti», condizione nella specie non ricorrente in quanto trattasi, appunto, di decreto ancora potenzialmente convertibile. Secondo una parte della dottrina, tale sanatoria sarebbe, insomma, come tale illegittima per assenza del presupposto della mancata conversione. Tuttavia, si potrebbe diversamente ritenere che la disposta abrogazione equivalga a mancata conversione (in [un parere del 15 aprile 2020](#) del Comitato per la legislazione si legge che l'abrogazione determinerebbe una sostanziale non conversione), legittimando così la contestuale previsione che fa salvi gli effetti *medio tempore* prodotti. Un'operazione – convengo – disorientante, capace di determinare una confusa sovrapposizione di strumenti normativi *in itinere*, ma forse non ancora tale, per questo solo aspetto, da fuoriuscire dai confini della compatibilità con la Costituzione.

Oltre alle opacità, incoerenze e ambiguità che tale operazione porta con sé, anche ai fini della complessiva intelligibilità del provvedimento oggetto delle interpolazioni necessarie per farvi confluire i contenuti di altro decreto-legge, il punto che merita di essere messo in evidenza è, a mio giudizio, un altro, che possiamo inserire nel più ampio perimetro segnato dal [discorso al Parlamento](#)



[del Presidente Mattarella](#), svolto nel giorno del giuramento per il suo secondo mandato (3 febbraio 2022). Nel sottolineare l'esigenza che il Parlamento sia sempre posto in condizione di poter «esaminare e valutare con tempi adeguati» le proposte e gli atti del Governo, il Presidente ha affermato che «la forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazione di tempi». È considerazione che possiamo ben legare a passaggi chiarissimi della giurisprudenza costituzionale, basati sull'assunto per cui il Parlamento è e deve rimanere il luogo principale «di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche» e che a tutti i parlamentari deve essere data la possibilità di poter contribuire alla formazione della volontà legislativa, nel rigoroso rispetto degli «snodi procedurali» previsti dalla Costituzione (a partire da quelli di cui all'art. 72 Cost.).

Sono passaggi contenuti in una nota decisione ([ord. n. 17 del 2019](#)) che ha aperto alla possibilità per il singolo parlamentare di sollevare, sia pure eccezionalmente, conflitto di attribuzione, per tutelare le prerogative costituzionali che gli spettano, in una prospettiva dichiaratamente ispirata alla necessità che «il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi non sia solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale».

Nella valutazione del singolo caso di “confluenza” occorre tener conto della complessità dell'oggetto e del momento in cui l'operazione viene compiuta, in particolare della distanza temporale dall'adozione del primo decreto-legge oggetto di conversione nel quale si intendono far confluire i contenuti del successivo atto. È ovvio che tanto più l'inserimento è tardivo, tanto minore sarà il tempo che il Parlamento può riservare all'esame dei contenuti del “confluendo” decreto. Quanto alla complessità dell'oggetto essa appare evidente nel caso di specie, essendo il c.d. decreto Paesi sicuri già oggetto, tra l'altro, di un contenzioso che, come detto, ha portato alla sollevazione di questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia.

Far confluire nella legge di conversione di altro decreto-legge i contenuti di analogo atto normativo successivo può voler dire, insomma, comprimere eccessivamente i tempi della discussione parlamentare, riducendoli sensibilmente rispetto ai sessanta giorni assegnati dalla Costituzione, fino addirittura ad annullarli nel ramo del Parlamento chiamato ad esprimersi per secondo, che potrebbe avere soltanto la possibilità di decidere in ordine alla ratifica o meno del testo trasmesso. Tutto ciò sarebbe ulteriormente aggravato dall'eventuale posizione della questione di fiducia, che spesso accompagna la presentazione del maxi-emendamento, prassi oggetto di reiterati moniti critici del Presidente della Repubblica. A quel punto non avrei dubbi sul fatto che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento non sia rispettato nel «suo significato sostanziale» – come richiede la Corte costituzionale – e nemmeno, invero, che sia osservato anche solo formalmente (o «nominalmente», come scrive il giudice delle leggi).

Ancorché la Corte costituzionale sia stata sinora assai prudente nel dare seguito all'apertura contenuta nell'[ord. n. 17 del 2019](#) circa la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione, nel caso di specie potrebbero individuarsi i presupposti, facendo anche leva su quanto di recente ribadito in altra, già richiamata, decisione sempre riguardante la decretazione d'urgenza ([sent. n. 146 del 2024](#)): le minoranze politiche debbono poter esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente, come si evince, tra l'altro, dal secondo comma dell'art. 64 Cost. Se questa possibilità non fosse data, ben potrebbe essere argomentato il ricorso di «un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste



delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità» del conflitto, le quali, nell'[ord. n. 17 del 2019](#), sono appunto ricondotte all'esigenza di tutela della fondamentale regola della democrazia rappresentativa per cui, come si è già detto, i parlamentari eletti debbono avere l'effettiva possibilità di contribuire alla formazione della volontà legislativa.

Giova ricordare, in conclusione, le ragioni per cui nell'[ord. n. 17 del 2019](#) fu dichiarato inammissibile il ricorso proposto dai singoli parlamentari in relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica aveva approvato il disegno di legge di bilancio dal quale era scaturito quel conflitto. Nel ricorso si lamentava la grave compressione dei tempi di discussione determinatasi in particolare a seguito della presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento, interamente sostitutivo del disegno di legge originario, sottoposto a voto di fiducia. La Corte rilevò che in quell'occasione il disegno di legge originario era almeno già stato esaminato alla Camera dei deputati e ivi votato in commissione e in assemblea (su di esso era in corso l'esame al Senato) e che il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento. Senza trascurare che i «lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee», non precludendo «una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale». Si tratta di condizioni che non ricorrono nella vicenda dell'odierno decreto oggetto di «confluenza», il cui esame parlamentare non risulta nemmeno iniziato, ben potendo la stessa rientrare tra quelle «altre situazioni» – come scrive la Corte al termine dell'[ord. n. 17 del 2019](#) – in cui «una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti».

Insomma, diversamente da quanto accaduto in occasione di conflitti di attribuzione sollevati successivamente all'[ord. n. 17 del 2019](#) (si vedano, in particolare, [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#), [197 del 2020](#), [186](#), [255](#) e [256 del 2021](#), [80 del 2002](#)), nella specie potrebbero riscontrarsi quelle «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali del parlamentare nel momento deliberativo, che trovano in particolare fondamento negli artt. 64, secondo comma (diritto a esprimere la propria posizione in un dibattito trasparente), 67 (facoltà di partecipare alle discussioni e deliberazioni nel libero esercizio del mandato), 68, primo comma (diritto a esprimere opinioni e voti), 71, primo comma (diritto a esercitare l'iniziativa legislativa anche per mezzo della proposizione di emendamenti), 72, primo comma (diritto di esercitare effettivamente, in commissione e in assemblea, le facoltà di esame, valutazione, emendamento), nonché 70 e 77 (potendosi al riguardo dedurre la negazione dell'essenza stessa della funzione legislativa delle Camere, ove sia loro imposto di ratificare scelte maturate altrove).

Da costituzionalista, che crede nella centralità del Parlamento, auspico che gli elementi di riflessione offerti inducano ad abbandonare la strada intrapresa con la presentazione dell'emendamento oggetto di esame, non restando altrimenti che la via, pure praticabile, del conflitto di attribuzione. Ritengo prioritaria e preferibile la prima strada nel profondo convincimento che debbano essere anzitutto le Camere a difendere le proprie prerogative, senza «scaricare» questo compito sulla Corte costituzionale e finalmente rifiutandosi di divenire sedi di ratifica delle decisioni del Governo.