

**La impossibile “omogeneità” di decreti-legge e leggi di conversione, per  
effetto della immissione in queste ultime di norme di delega  
(a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)**

di Antonio Ruggeri  
(3 dicembre 2013)

**SOMMARIO:** 1. L'accresciuta flessibilizzazione dei rapporti tra decreto-legge e legge di conversione esibita dalla pronunzia in commento rispetto al suo più immediato precedente, di cui alla sent. n. 22 del 2012, e il conseguente, ulteriore allargamento degli spazi di manovra offerti ai decisori politici. – 2. Lo stretto legame intravisto da Corte cost. n. 22 del 2012 tra decreto-legge e legge di conversione, pur dandosi a quest'ultima l'opportunità di porre altresì norme in esercizio della “ordinaria funzione legislativa”, e i problemi di ordine teorico-ricostruttivo lasciati da tale formula insoluti. – 3. Il vessato carattere della “omogeneità” di cui sia i decreti-legge che le leggi di conversione sono obbligati a dotarsi e il rischio che norme spurie aggiunte nella sede parlamentare agli atti d'urgenza, oltre a comportare lo snaturamento delle leggi che vi fanno luogo, possano far mutare significato alle statuizioni originarie (e, per ciò, inficiare, *senza loro colpa*, i decreti). – 4. L'impossibile “omogeneità” (di *funzione*, se non pure di *oggetto*) di leggi che assumano, a un tempo, di voler “convertire” i decreti-legge e di aggiungervi norme autenticamente *nuove*, in esercizio della “ordinaria funzione legislativa”. – 5. Il bisogno di un corposo rinvigorimento degli argini costituzionali posti alle manifestazioni, viepiù disinvoltate e pasticciate, dei poteri di produzione giuridica, allo scopo di preservare la netta distinzione operata dalla Carta tra i “tipi” di normazione, facendosi luogo ad una nuova “razionalizzazione” costituzionale allo scopo adeguata, di cui nondimeno non si vede alcuna credibile testimonianza nella progettazione delle riforme in cantiere.

*1. L'accresciuta flessibilizzazione dei rapporti tra decreto-legge e legge di conversione esibita dalla pronunzia in commento rispetto al suo più immediato precedente, di cui alla sent. n. 22 del 2012, e il conseguente, ulteriore allargamento degli spazi di manovra offerti ai decisori politici*

Strano destino quello toccato ai decreti-legge ed alle leggi di conversione, che non sembrano riuscire a trovare quiete, siccome oggetto di andamento continuamente oscillante della giurisprudenza costituzionale che li riguarda, di una messa a punto della loro complessiva condizione che sembra non riuscire a raggiungere una sua ben definita fisionomia e compiuta caratterizzazione.

Qui, il tratto saliente che emerge dalla pronunzia “a prima lettura” annotata, una volta che la si ponga a confronto col suo più immediato precedente, di cui alla famigerata sent. n. 22 del 2012, è dato – a me pare – da un'accresciuta flessibilizzazione dei rapporti tra decreti-legge e leggi di conversione e, con essa, da un sensibile allargamento degli spazi di manovra offerti ai decisori politico-normativi (Governo prima e Parlamento poi): in breve e a conti fatti, è dato dal fin troppo generoso avallo dell'uso fatto dagli organi della direzione politica degli strumenti di normazione, piegati davanti alle contingenze ed ai loro più pressanti interessi.

Non intendo volutamente entrare nel merito della posta in palio nella vicenda processuale che ha dato modo alla Corte di emettere il verdetto cui si dirige questa succinta riflessione (la riorganizzazione degli uffici giudiziari), la cui considerazione ha, con ogni probabilità, lasciato un segno nella vicenda stessa concorrendo a determinare l'esito del giudizio. Sta di fatto, però, che, ogni qual volta si adottano decisioni riguardanti le fonti del diritto (e, specificamente, i modi della loro composizione in sistema), si fanno affermazioni che naturalmente si portano oltre il caso, per rilevante che esso sia; ed allora sarebbe consigliabile una maggiore vigilanza prima di far luogo a pronunzie gravide di

implicazioni anche con riferimento a casi assai diversi da quelli a chiusura dei quali esse sono emesse.

## 2. Lo stretto legame intravisto da Corte cost. n. 22 del 2012 tra decreto-legge e legge di conversione, pur dandosi a quest'ultima l'opportunità di porre altresì norme in esercizio della "ordinaria funzione legislativa", e i problemi di ordine teorico-ricostruttivo lasciati da tale formula insoluti

Ma, qual è la più significativa novità rispetto all'indirizzo giurisprudenziale fin qui delineato e reso con particolare chiarezza palese dalla sentenza del 2012, sopra richiamata? In quest'ultima, la Corte fonda il proprio ragionamento su una premessa a mio avviso ineccepibile, legando a filo doppio, in modo inscindibile, i presupposti fattuali giustificativi dell'adozione del decreto all'atto in quanto tale, "inteso come un tutto unitario ... fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione – afferma la Corte con esemplare chiarezza – si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il 'caso' che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale"<sup>1</sup>. L'atto governativo – prosegue la Corte – è, sì, emendabile ma unicamente "per esigenze meramente tecniche o formali", senza che nondimeno possa, in alcun caso o modo, risultare alterata la "omogeneità di fondo della normativa urgente"<sup>2</sup>. Ciò nonostante, ad avviso della Corte, nulla si oppone a che la legge di conversione ospiti altresì norme espressive della "ordinaria funzione legislativa", sempre che tuttavia non venga spezzato "il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione"<sup>3</sup>.

Il pensiero della Corte su quest'ultimo punto non è, invero, di pronto e sicuro intendimento.

Ove infatti le norme espressive della "ordinaria funzione legislativa" si considerino esclusivamente volte all'appagamento delle "esigenze meramente tecniche o formali" suddette, *nulla quaestio*. Da tempo, un'autorevole dottrina<sup>4</sup> si è dichiarata, con varietà di toni e di accenti, nel senso di fortemente delimitare la *vis* innovativa delle leggi di conversione: l'indicazione, sopra richiamata, della più recente giurisprudenza parrebbe dunque, *per quest'aspetto*, collocarsi in questo solco; e, per la mia parte, non posso che mostrare nei suoi riguardi compiacimento, avendo da tempo ragionato delle statuizioni oltre misura innovative stabilite dalle leggi di conversione quali affette da vizio, a un tempo, *d'incompetenza* e *d'irragionevolezza* (o, meglio, dell'un vizio quale idoneo a risolversi nel secondo ed a rendersi palese per il tramite di questo)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Punto 3.3 del *cons. in dir.*

<sup>2</sup> Punto 4.2 del *cons. in dir.*

<sup>3</sup> Ancora punto 4.2 del *cons. in dir.*

<sup>4</sup> V., part., G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 3/1996, 421 ss., laddove si rileva come la identità di contenuti tra i due atti possa "tollerare, al massimo, marginali rettifiche, rese necessarie da aporie e lacune nella disciplina, dovute verosimilmente alla comprensibile fretta nella predisposizione delle norme, ma non ... rovesciarsi nel suo contrario, nell'illimitata emendabilità, senza trasformare il decreto-legge in altro da sé, in *proposta legislativa* del Governo al Parlamento" (425; testuale il c.vo). E, ancora, poco più avanti (431), incisivamente si afferma che "la tipizzazione dei procedimenti di formazione delle fonti primarie ... costituisce una modalità di attuazione del principio fondamentale della separazione dei poteri". Ciò che potrebbe far pensare, ulteriormente svolgendo l'indicazione teorica di questa dottrina, che la tipizzazione stessa non possa essere superata nemmeno a mezzo della eventuale riscrittura della Carta.

<sup>5</sup> V., volendo, il mio *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le "metamorfofi" dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino 1994, 127 ss.; si è quindi rifatto a questa indicazione teorica, tra gli altri, G. PICCIRILLI,

Qualora invece le norme aggiunte nella sede parlamentare dovessero rivelarsi – come invero parrebbe, anche alla luce delle pratiche di normazione diffusamente affermatesi e del pregresso orientamento giurisprudenziale che le riguarda – autenticamente *nuove*, siccome non esclusivamente volte all'appagamento delle esigenze suddette, ecco che la scissione tra l'atto del Governo e quello del Parlamento risulterebbe inevitabile. Un esito, dunque, obbligato, una volta che dovesse considerarsi l'uno atto tenuto, quale "tutto unitario", a mostrarsi rispettoso dei presupposti fattuali che ne giustificano l'adozione e, perciò, a dotarsi di contenuti "omogenei" e congrui rispetto agli stessi, l'altro invece idoneo a porre altresì norme *ulteriori*, in esercizio appunto dell'"ordinaria funzione legislativa". La qual cosa tuttavia, ed a tacer d'altro, mal si concilia – a me pare – con la circostanza, sulla quale opportunamente la stessa sent. n. 22 invita a fermare l'attenzione, secondo cui le leggi di conversione sono caratterizzate "da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario"<sup>6</sup>. Va nondimeno rilevato, con riguardo a quest'ultimo punto, che la decisione di oggi si fa premura di rilevare come il procedimento stabilito per la formazione delle *norme* di delega sia rispettato anche per il caso che esse siano ospitate in legge di conversione<sup>7</sup>. E però va altresì rilevato che la Costituzione (e gli stessi regolamenti camerali) discorrono non già di *norme* bensì di *leggi* di delega, mostrando così di legare in modo indissolubile le une alle altre, vale a dire di voler tipizzare gli atti idonei, in un modo che è esclusivamente loro proprio, a porre le norme stesse.

Ammessa, infatti, in partenza la possibile aggiunta di tali norme (e di norme ulteriori in genere) da parte dell'atto di conversione, non ristretto pertanto all'alternativa secca tra il "prendere o lasciare" l'atto governativo (e fatte nondimeno salve le "esigenze tecniche o formali" suddette), la funzione tipica del "convertire" è fatalmente destinata a risentirne. Ciò che, ad ogni buon conto, preme alla Corte è ribadire che debba pur sempre restare integra la congruità tra norme e "fatto": tra il "fatto" e le norme del decreto, in primo luogo, che si giustificano se ed in quanto si dimostrino idonee a far fronte al caso straordinario di necessità e di urgenza, e, secondariamente, tra il "fatto" stesso e le norme della legge di conversione, le quali pure – come sappiamo – devono comunque risultare adeguate alle pressanti esigenze del caso<sup>8</sup>. E tuttavia – qui è il punto – *non tutte (e necessariamente)*: come chiarisce la decisione di oggi<sup>9</sup>, a conferma del fatto che ciò che viene statuito in esercizio della "ordinaria funzione legislativa" non si volge esclusivamente all'appagamento di "esigenze meramente tecniche o formali", la norma aggiunta all'atto di

---

*L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova 2008, 295 ss.

<sup>6</sup> Su ciò, tra gli altri, G. SERGES, *La "tipizzazione della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 12/2012, 2494 ss.

<sup>7</sup> Si dice infatti, al punto 9.5 del *cons. in dir.*, che "nel caso in esame, pertanto, il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa". Si faccia caso come, ancora una volta (e così pure nella sent. n. 22 del 2012), la Corte sottolinei il rilievo assunto dalla disciplina regolamentare in sede di giudizio sulle leggi, pur se – forse – unicamente a rinforzo e conferma del ragionamento svolto e che pur sempre si appunta sul raffronto tra Costituzione e fonti di primo grado.

<sup>8</sup> Si è detto esser "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" (D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, 12/2012, 2500). In disparte però la circostanza per cui la legge potrebbe dotare anche le norme aggiunte di efficacia retroattiva (nei limiti, ovviamente, in cui ciò sia consentito), nulla osta a che anche tali norme possano, per la loro parte, concorrere a far fronte ad un *perdurante* stato di emergenza. È, dunque, tutto da vedere caso per caso.

<sup>9</sup> Punto 9.2 del *cons. in dir.*

conversione è dotata di un'“autonomia” la quale “comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità ed urgenza”. Se ne ha, insomma, che l'atto parlamentare può non essere interamente “omogeneo”, le sue norme rispondendo talora a fini diversi e ponendosi pertanto quali espressioni di funzioni parimenti diverse.

3. *Il vessato carattere della “omogeneità” di cui sia i decreti-legge che le leggi di conversione sono obbligati a dotarsi e il rischio che norme spurie aggiunte nella sede parlamentare agli atti d'urgenza, oltre a comportare lo snaturamento delle leggi che vi fanno luogo, possano far mutare significato alle statuizioni originarie (e, per ciò, inficiare, senza loro colpa, i decreti)*

Si torni a riflettere, solo per un momento, sul carattere della “omogeneità”, a riguardo del quale rammento gli insistiti e vigorosi richiami del Capo dello Stato, non passati inosservati (anche in precedenti occasioni rispetto a quella odierna<sup>10</sup>) al giudice costituzionale: un carattere che – al di là delle innegabili difficoltà in ordine alla sua teorica definizione e concreto riscontro<sup>11</sup> – è prescritto non soltanto in funzione della salvaguardia della certezza del diritto, nel suo fare “sistema” coi valori fondamentali restanti (valendo, pertanto, non per i soli decreti-legge ma per qualsivoglia atto di normazione, *legge di conversione inclusa*<sup>12</sup>), ma anche (e soprattutto) ad ulteriore garanzia della congruità delle

<sup>10</sup> ... e, segnatamente, proprio in occasione della vicenda conclusasi con la sent. del 2012. È pur vero che le stesse sollecitazioni indirizzate dal Capo dello Stato agli organi della direzione politica e volte a ricondurne le più salienti manifestazioni normative entro l'alveo tracciato nella Carta si sono alimentate dalla giurisprudenza costituzionale, venendosi pertanto a determinare un circolo virtuoso entro cui le attività poste in essere dai due massimi garanti hanno avuto modo di alimentarsi e sorreggersi a vicenda. Fatte salve future e non auspicabili smentite, parrebbe dunque esser fugato il timore espresso da alcuni sensibili studiosi (e, tra questi, R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, Eum, Macerata 2006, 107 ss., spec. 133 s.) circa lo scollamento, registratosi in passato, di orientamenti tra il Capo dello Stato e il giudice delle leggi. Va, nondimeno, segnalato l'auspicio, ancora da ultimo rinnovato da un'autorevole dottrina (T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 13<sup>a</sup> ed. agg. a cura di G. Silvestri, Giuffrè, Milano 2013, 385), di un “più vigile controllo del Presidente della Repubblica sulla complessiva attività che mette capo alla emanazione del decreto-legge ed alla sua conversione, nelle forme in cui può essere svolto sia nel momento della adozione del decreto, sia – successivamente – nei momenti della presentazione alle Camere del disegno di legge di conversione e della promulgazione della legge di conversione”. In argomento, v., inoltre, A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia - E. Lamarque - P. Tanzarella, Giappichelli, Torino 2011, 3 ss., spec. 11 ss., e, pure *ivi*, G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'“omogeneità” della legge di conversione*, 437 ss., nonché D. CHINNI, *Le “convergenze parallele”*, cit., 2499 ss., e V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna 2013, 95 ss.

<sup>11</sup> Su di che, per tutti, N. 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 A. Concaro*, a cura di G. D'Elia - G. Tiberi - M.P. Viviani Schlein, Giuffrè, Milano 2012, 419 ss.

<sup>12</sup> In disparte la peculiare condizione delle leggi di conversione, forse più ancora di ogni altra specie di legge gravate dell'obbligo di dotarsi di contenuti omogenei, sia *inter se* che rispetto ai decreti cui si riferiscono, la “evidente mancanza” – per dirla con un'espressione fatta propria dalla stessa giurisprudenza – di omogeneità di qualsivoglia fonte del diritto può – a me pare – considerarsi quale una spia emblematica della incongruità dell'atto rispetto al “fatto” e, perciò, della sua complessiva irragionevolezza.

Tutto ciò posto, è nondimeno, a mia opinione (v., infatti, volendo, il mio *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2008. La funzione parlamentare oggi*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2010, 61 s.), consigliabile esplicitare nella Carta costituzionale, allo scopo opportunamente novellata, l'obbligo della osservanza del canone della “omogeneità” siccome strumentale rispetto alla certezza del diritto ed ai valori fondamentali in genere, sì da dotare gli organi di garanzia (e, in specie, quanto agli atti primari di normazione, il Capo dello Stato e il giudice costituzionale, in aggiunta agli stessi Presidenti delle Camere) di un'ancora più solido fondamento sul quale far poggiare l'attività di controllo da essi esercitata. Un consiglio, questo, che tuttavia non sembra ad oggi raccolto dai progettisti delle riforme costituzionali in cantiere, forse non già per il fatto che non lo si condivide

norme varate dal Governo rispetto al “fatto”, alla situazione di emergenza che ne giustifica l’adozione<sup>13</sup>. Ed allora è di tutta evidenza che, potendo il decreto a motivo della sua eventuale “disomogeneità” trasmettere il vizio da cui è affetto alla legge di conversione, anche quest’ultima non può che dotarsi di contenuti “omogenei”, quale condizione necessaria ancorché non sufficiente, della sua validità, siccome obbligata – tiene a precisare la sent. 22 – a non alterare la “omogeneità di fondo della normativa urgente”<sup>14</sup>. Solo che, ove dovesse consentirsi all’aggiunta nella sede parlamentare di altre norme espressive della “ordinaria funzione legislativa”, la legge di conversione cesserebbe – a me pare – di essere “un tutto unitario” e – ciò che più importa – obbligherebbe lo stesso decreto “convertito” a cessare, *senza sua colpa*, di esserlo. E ciò, in quanto le disposizioni spurie aggiunte fanno pur sempre “sistema” con quelle originarie dell’atto governativo e con le altre eventualmente poste a mera finalità “tecnica” o “formale” dalla stessa legge, le quali tutte pertanto possono acquistare un significato comunque diverso da quello che si avrebbe in mancanza delle statuizioni ulteriori espressive della “ordinaria funzione legislativa”. La qual cosa è – a me pare – singolarmente evidente proprio laddove, come qui, siffatte statuizioni, lungi dal “convertire”, si volgono a conferire una delega al Governo. Non si tratta – come si sa – di una evenienza nuova, per quanto – come pure è noto – da molti autori, con varietà di argomenti e di accenti, giustamente deprecata<sup>15</sup>.

La Corte rammenta un ormai lontano precedente del 1998, la sent. n. 63, favorevole alla immissione di norme di delega in una legge di conversione, lasciando ad intendere

ma perché se ne sottovaluta la pratica utilità.

<sup>13</sup> È ovvio che l’intero atto, quale “tutto unitario”, potrebbe risultare incongruo rispetto al “fatto” ma è chiaro che il requisito della “omogeneità” può, per la sua parte, garantire ancora meglio il rispetto dei presupposti costituzionali. Mostra di esserne avvertita la stessa Corte costituzionale, come può agevolmente vedersi mettendo a confronto la fermezza al riguardo dimostrata dalla sent. n. 22 del 2012 con la più sfumata posizione invece tenuta dalla sent. n. 355 del 2010, con la quale il sindacato sul punto della “omogeneità” era dichiarato ammissibile unicamente in presenza di statuizioni “del tutto estranee” aggiunte al decreto dalla legge di conversione [in argomento può, volendo, vedersi il mio *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, XIV, *Studi dell’anno 2010*, Giappichelli, Torino 2011, 549 ss. Segnalano l’evoluzione giurisprudenziale in parola anche C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2012, 3 ss., e A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale “chiude il cerchio”*, in *Quad. cost.*, 2/2012, 395 ss. Cfr., poi, pure *ivi*, la ricostruzione che ne dà C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona “l’abuso dei mezzi di conversione”*, 398 ss.; tra i molti altri, v., inoltre, A. CELOTTO, “Come la tela di Penelope”. *Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui decreti-legge*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 1/2011, 91 ss.; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 357 ss.; R. 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? (Nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2012; V. MARCENÒ, *L’eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 12/2012, 2492 s.; pure *ivi*, A. CELOTTO, *L’abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, 2493 s.; G. SERGES, *La “tipizzazione della legge di conversione*, cit., 2494 ss.; A. GHIRIBELLI, *I limiti al potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rass. parl.*, 3/2012, 649 ss.].

<sup>14</sup> Qui, la Corte sembra davvero voler decisamente confutare la tesi di quanti (riferimenti, ora, in D. CHINNI, *Le “convergenze parallele”*, cit., 2501) si sono invece dichiarati dell’idea secondo cui il requisito della “omogeneità” sarebbe prescritto per i soli atti d’urgenza, non pure per le leggi in genere o, quanto meno, per le leggi di conversione (rimarcato il carattere “complementare” posseduto dal principio della “necessaria omogeneità sostanziale della legge di conversione” rispetto al principio della necessaria coerenza intrinseca del decreto, da ultimo, in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 384).

<sup>15</sup> Riferimenti in N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, 1/2004, 43 ss.; T. TEGA, *Gli atti normativi primari del Governo*, in AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bononia University Press, Bologna 2008, 149 s., e A. GHIRIBELLI, *Decretazione d’urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano 2011, 202 ss.

che l'unica cosa che conta è che sia fatta salva la "omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo"<sup>16</sup>. A me pare però che, per effetto dell'inserimento nella fonte parlamentare di norme di delega, la "omogeneità" stessa finisca, a conti fatti, col restare tutt'al più circoscritta alla sola materia regolata (o, ad esser più precisi, all'oggetto della disciplina), non pure estesa allo scopo ed alla funzione idonea a raggiungerlo. Una volta di più, la Consulta sembra infatti sottostimare gli effetti negativi, in ordine alla tenuta del sistema delle fonti quale risultante dal disegno costituzionale, discendenti dalla confusione di "tipi" normativi bisognosi di essere tenuti ad ogni buon conto distinti, altro essendo per funzione e per scopo la "conversione" ed altra cosa la delega dell'esercizio della funzione legislativa.

#### 4. L'impossibile "omogeneità" (di funzione, se non pure di oggetto) di leggi che assumano, a un tempo, di voler "convertire" i decreti-legge e di aggiungervi norme autenticamente nuove, in esercizio della "ordinaria funzione legislativa"

Il vero è che il nodo della omogeneità fa tutt'uno con quello della non emendabilità del decreto, se non appunto – come si faceva poc'anzi notare, richiamandosi la decisione del 2012 – "per esigenze meramente tecniche o formali". Nel momento stesso in cui l'atto di "conversione" è costretto ad ospitare norme autenticamente o sostanzialmente nuove, ancorché riferibili all'oggetto della regolazione del decreto, cessa per ciò stesso di essere tale, appunto un atto di (mera) "conversione", e innaturalmente si traduce e risolve in un ibrido o – diciamo pure – un *monstrum* bicefalo, per una parte assolvendo alla funzione della "conversione" e, per un'altra, costituendo invece esercizio della "ordinaria funzione legislativa". E tuttavia, proprio a motivo della presenza di quest'ultima parte, ne risulta – come si accennava – inficiata la prima, l'atto cessando di essere "un tutto unitario", ad esclusiva finalità di "conversione".

La Corte si sforza, invero, di conciliare l'inconciliabile: tener ferma la "conversione" e, dunque, far salvo il decreto, assicurandone la perdurante efficacia (o, meglio, assicurando la perdurante efficacia delle sue norme, se non pure dell'atto *ut sic*), e dar modo alla legge che vi fa luogo di dare alloggio nel proprio seno accogliente a norme nuove (autenticamente nuove), espressive della "ordinaria funzione legislativa".

Detto altrimenti: la Corte aspira a realizzare la classica quadratura del cerchio, preservando l'integrità del modello costituzionale (che però vorrebbe comunque evitata la confusione dei "tipi" e delle rispettive funzioni) e, allo stesso tempo, non opponendosi frontalmente ad un'esigenza ormai saldamente radicata nell'esperienza, che ammette le innovazioni nella sede parlamentare all'atto del Governo, ponendovi il solo limite del rispetto della impalpabile nozione della "omogeneità" delle norme (nella sua riduttiva accezione di stampo esclusivamente oggettivo, sopra richiamata).

La "legittimazione dell'esistente" avrà pure le sue ragioni, qui come altrove; ma non è in nome di esse che può darsi modo ai decisori di turno (ed allo stesso garante della

---

<sup>16</sup> Punto 9.1, con ancora un richiamo alla sent. n. 22. Ottimistica si è dunque rivelata la visione di quanti hanno ragionato all'indomani della pronunzia dell'anno scorso in termini di una definitiva chiusura che sarebbe stata fatta all'inserimento di deleghe nelle leggi di conversione. Eppure, trattavasi di una previsione che invero poteva addurre a suo sostegno più di un passaggio tratto dalla decisione del 2012, ad es. laddove (punto 3.4 del *cons. in dir.*) in essa si censurava la presenza nell'atto di conversione di una "disciplina 'a regime' di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost.". Ed è da chiedersi in quale atto, più (e meglio) di quelli di delega, peraltro – come si rammentava – soggetti a procedure loro tipiche, possa aversi un'ancora più attendibile testimonianza della idoneità a dar vita a nuove norme a mezzo di un distinto esercizio della iniziativa legislativa.

legalità costituzionale...) di piegare davanti alle stesse le preminenti ed indisponibili ragioni del modello costituzionale.

Si è detto da parte di una dottrina favorevole alla emendabilità a piacimento dei decreti che l'opposta opinione, nella quale – come ho sopra accennato – da tempo mi riconosco, porta “all'esito paradossale per cui volendo contrastare l'uso illegittimo del potere straordinario del Governo si limita il potere ordinario del Parlamento”<sup>17</sup>.

In disparte però la circostanza per cui nulla si oppone a che le Camere esercitino, ovviamente in tutto conformandosi al dettato costituzionale, la funzione di cui sono titolari (non avvalendosi impropriamente dello strumento dell'atto di “conversione” bensì a mezzo di un diverso atto di legislazione allo scopo adottato), il vero è che, ove dovesse finalmente affermarsi la tesi sfavorevole alla sostanziale emendabilità dei decreti, il Governo saprebbe in partenza che i propri atti di urgenza non si prestano ad usi strumentali nella sede parlamentare, nella quale dunque non potrebbero più essere rifatti *ad libitum*, secondo occasionali convenienze; ed allora ci penserebbe due (e, forse, più...) volte prima di adottarli, conscio del fatto che ad essi quindi si applicherebbe la “logica” rigorosa del “prendere o lasciare”<sup>18</sup>.

Forse, si è poco riflettuto a riguardo del fatto che a poco giovano gli interventi chirurgici del giudice costituzionale sui decreti che superino i limiti di forma e di sostanza posti alla loro adozione<sup>19</sup> laddove essi poi non si dirigano altresì nei riguardi delle leggi di conversione, per il tramite delle quali una politica disinvolta e – diciamo pure – pasticciona si riprende, pressoché per intero (e fatto salvo il pur non lieve onere riguardante l'osservanza del canone della “omogeneità”), il potere di cui dispone e che è obbligata a cedere al momento del varo della normazione d'urgenza.

*5. Il bisogno di un corposo rinvigorimento degli argini costituzionali alle manifestazioni, viepiù disinvoltate e pasticciate, dei poteri di produzione giuridica, allo scopo di preservare la netta distinzione operata dalla Carta tra i “tipi” di normazione, facendosi luogo ad una nuova “razionalizzazione” costituzionale allo scopo adeguata, di cui nondimeno non si vede alcuna credibile testimonianza nella progettazione delle riforme in cantiere*

Altra questione, della quale nondimeno non siamo qui chiamati a farci carico, è di quali “invenzioni” i protagonisti della politica stessa (e le istituzioni nelle quali essi si incarnano) sarebbero capaci, una volta che dovesse restringersi, nel senso qui ancora una volta auspicato, il canale parlamentare lungo il quale scorrono gli atti di conversione ed a mezzo del quale hanno modo di affermarsi istanze di cui le forze politiche si fanno interpreti e portatrici (viene subito da pensare ad un'ancora più vistosa espansione di

---

<sup>17</sup> Così, ancora di recente, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità dei decreti-legge e la farmacia del costituzionalista*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2012, 21.

<sup>18</sup> Da una prospettiva di più ampio respiro, è stato fatto opportunamente notare che la limitazione dei poteri governativi di normazione passa anche (e soprattutto) attraverso la limitazione dell'azione del legislatore (N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 535 ss., spec. 546 ss.).

<sup>19</sup> ... come pure si è, ancora di recente, lodevolmente fatto con la sent. n. 220 del 2013, specificamente laddove (punto 12.1 del *cons. in dir.*) è la perentoria affermazione secondo cui “la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale” (a commento, tra i molti altri, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in [ConsultaOnline.it](http://ConsultaOnline.it), 3 settembre 2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto-legge, “non s'ha da fare”*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), Osservatorio, luglio 2013; A. SAIITA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 settembre 2013).

deleghe e delegificazioni, della quale – come si sa – si è fatto e si fa un uso massiccio e non adeguatamente vigilato<sup>20</sup>).

Il vero è che – come pure si accennava – in presenza di linee particolarmente marcate di tendenza della produzione giuridica, la Corte si limita perlopiù a far luogo a loro parziali, seppur non marginali, aggiustamenti, sforzandosi di arginare (ma, appunto, solo in una certa misura) la marea montante di una normazione incontrollata, oggettivamente e vistosamente debordante dai fragili argini eretti nel disegno costituzionale. Ciò che, poi, in ultima istanza, ripropone l’annosa e spinosa questione del rinvigorismento degli argini stessi (della qual cosa, tuttavia, non si ha, a mia opinione, alcuna credibile testimonianza nella progettazione delle riforme costituzionali in cantiere). Il punto è però che – qui come altrove – il rinvigorismento in parola dovrebbe esser opera di quegli stessi organi della direzione politica che, per effetto di esso, vedrebbero quindi fortemente contratti gli spazi entro cui possono liberamente muoversi<sup>21</sup>. In difetto dell’opera, apprestata dalla politica, di “manutenzione” – come suol dirsi – del quadro costituzionale, per via di revisione del dettato di cui esso si compone, non resta allora che fare, come di consueto, appello al giudice delle leggi, dal quale nondimeno non ci si può ragionevolmente attendere che faccia per intero ciò che non può (e deve) fare al posto di chi invece dovrebbe a tal fine attivarsi. Eppure – come si sa – quando la Corte ha voluto, ha dato prova di coraggiosa intraprendenza opponendosi a pratiche di normazione saldamente radicate (come a riguardo della reiterazione dei decreti-legge) ovvero dichiarandole soggette a sindacato di costituzionalità, sia pure in forme più sfumate e complessivamente originali rispetto all’ordinario (ad es., in relazione alla “evidente mancanza” dei presupposti giustificativi della disciplina d’urgenza del Governo)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Le esperienze di normazione in parola hanno costituito oggetto di costante monitoraggio da varî angoli visuali ed a parimenti varie finalità teorico-ricostruttive: per far ora menzione unicamente degli scritti degli anni a noi più vicini, indicazioni di vario segno possono aversi da AA.VV., *La funzione legislativa oggi*, a cura di M. Ruotolo, ESI, Napoli 2007; T. TEGA, *Gli atti normativi primari del Governo*, cit., 145 ss.; dai contributi al Seminario su *La delega legislativa*, svoltosi a Palazzo della Consulta il 24 ottobre 2008, Giuffrè, Milano 2009, e dagli altri che sono in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. Rossi, Cedam, Padova 2009, nonché da AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., ed *ivi*, part., E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, 37 ss. (e, della stessa, più di recente, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012); v., poi, gli scritti riuniti in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria (con la coll. di E. Albanesi, E. Brogi e V. Fiorillo), Grafo, Brescia 2011 (spec. i capp. III, relativo al Seminario su *La delega legislativa*, svoltosi a Pisa il 18 marzo 2011, e IV, su *La delegificazione ed i decreti di natura non regolamentare*, Seminario di Firenze del 18 febbraio 2011). Inoltre, G. TARLI BARBIERI, che ha al tema dedicato numerose ed articolate riflessioni (tra gli altri suoi studi, v. *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2008*, cit., 91 ss.); E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano 2010; A. PIZZORUSSO (in molti scritti e, tra questi, per un quadro d’assieme, *Fonti del diritto*<sup>2</sup>, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna - Roma 2011, 491 ss.); N. LUPO (tra i molti suoi studi, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, Quad. 2010, Jovene, Napoli 2011, 81 ss.); G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano 2012, 143 ss.; AA.VV., *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. Dogliani, Giappichelli, Torino 2012, e, ora, A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra modelli ed esperienze costituzionali*, relaz. al Seminario del Gruppo di Pisa su *Lo studio delle fonti del diritto e dei diritti fondamentali in alcune ricerche dottorali*, Università di Roma Tre 20 settembre 2013, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it) (e, pure *ivi*, a suo commento, F. MODUGNO, *Appunti su alcune ricerche dottorali dedicate alle “fonti del diritto”*). Infine, da una prospettiva di più ampio respiro, i contributi al Convegno dell’AIC su *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Parma 29-30 ottobre 2010 (ed *ivi*, part., M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, 3 ss., e M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell’attività di governo*, 45 ss.) e, da ultimo, quelli al Seminario su *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Novara 15-16 novembre 2013, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>21</sup> Torna – come si vede – a riaffacciarsi il paradosso delle riforme che dovrebbero esser fatte da chi non ha alcuna convenienza a farle.

<sup>22</sup> ... senza peraltro trascurare la ferma opposizione da ultimo manifestata (con la già cit. sent. n. 220 del 2013) nei riguardi delle “riforme” fatte a colpi di decreti-legge.



Oggi la Corte è nuovamente chiamata ad una prova di coraggio, di cui tuttavia ancora al presente non ha inteso dare testimonianza, in vista del recupero della chiara indicazione costituzionale che porta a considerare preclusa ogni forma di commistione di “tipi” normativi (e di funzioni proprie degli stessi), “tipi” (e funzioni) dunque bisognosi di restare, ad ogni buon conto, distinti e, come tali, soggetti al regime per ciascuno di essi costituzionalmente stabilito. E ciò, per la elementare ragione che il disordine del sistema delle fonti (anche, ma ovviamente non solo, per effetto della confusione dei “tipi” di normazione) ha – come si sa – immediate e gravi ricadute negli equilibri che connotano la forma di governo e, ancora più a fondo, in quelli che stanno a base della forma di Stato, alterando e distorto il fisiologico svolgimento dei rapporti tra apparato governante e comunità governata e, per ciò stesso, tradendo non di rado le attese di quest’ultima in ordine all’appagamento dei bisogni in seno ad essa più diffusamente ed intensamente avvertiti.