

# L'Efficacia degli emendamenti modificativi del decreto-legge e la certezza del diritto. A margine alla sentenza 367 del 2010 \*

di Valentina Petri \*\*

**Sommario:** 1. Premessa; 2. La parziale non conversione; 3. L'oggetto degli emendamenti; 4. L'efficacia degli emendamenti nel diritto vivente; 5. L'applicazione concreta delle tesi proposte; 6. Conclusioni

## 1. Premessa

Con la sentenza 367 del 2010 la Corte costituzionale ha affrontato «*il problema dell'efficacia dell'emendamento apportato alla norma censurata dalla legge di conversione*» e, ricalcando apparentemente la propria giurisprudenza<sup>1</sup>, ha affermato la possibilità che il «*decreto ... [sia] convertito in legge con emendamenti che implicino mancata conversione in parte qua, e che, pertanto, nel caso di conversione con emendamenti, spetta all'interprete ... accertare quale delle eventualità si sia verificata*»<sup>2</sup>.

La problematica appare interessante perchè investe un aspetto dell'interpretazione della legge che tocca da vicino il problema della certezza del diritto. Affermare che l'efficacia degli emendamenti modificativi apportati dalla conversione vada valutata di volta in volta significa, inevitabilmente, privare l'ordinamento di un principio generale ed estratto e rimettere all'interpretazione un problema che potrebbe e dovrebbe invece essere risolto a priori. È noto, infatti, quanta parte della legislazione attuale derivi dalla decretazione d'urgenza per cui riteniamo utile prendere spunto da questa decisione per tornare ad indagare la problematica ed eventualmente valutare, anche nel concreto, le possibili conseguenze delle recenti affermazioni della Corte.

## 2. La parziale non conversione

La questione decisa dalla sentenza in commento prende le mosse da una disposizione contenuta nel d.l. 39/2009, dove si erano adottate una serie di misure necessarie a contenere gli effetti dovuti al verificarsi di un sisma. E così, l'art. 5 di tale testo aveva disposto che nei confronti dei soggetti che al 5 aprile 2009 risiedessero o avessero sostanzialmente domicilio nei comuni e nei territori abruzzesi maggiormente colpiti dal sisma (individuati con apposito decreto commissariale), le comunicazioni e le notifiche dovessero essere eseguite fino al 31 luglio, a pena di nullità, presso il presidio per le comunicazioni e le notifiche appositamente stabilito. La successiva legge di conversione aveva però emendato la disposizione, aggiungendo la previsione secondo cui doveva trattarsi di atti di competenza degli uffici giudiziari di L'Aquila, limitando così l'applicabilità del regime derogatorio. Nel frattempo, la disposizione originaria era stata

---

\* Nota proposta dal Prof. A. Celotto.

<sup>1</sup> La Corte richiama a sostegno della propria interpretazione la propria pronuncia 22 febbraio 1985 n. 51 in *Giur. Cost.* 1951, I, 238 ss. annotata da VASSALLI G., *Decreti-legge favorevoli al reo non convertiti, emendati o decaduti: una prima tappa verso la chiarezza su un controverso tema di diritto transitorio (Nota a Corte cost., 22 febbraio 1985, n. 51, 242 ss.* Sembra opportuno osservare però che il richiamo non pare del tutto calzante. Se è vero che in tale pronuncia si era già affermato quanto ritenuto anche oggi circa la possibilità che un emendamento comporti la mancata conversione *in parte qua* di un decreto-legge, tale affermazione appariva per lo più quale *obiter dictum* in quanto nel caso deciso si trattava di una mancata conversione di un intero decreto-legge o dell'integrale soppressione di una disposizione dettata dalla conversione e non, come oggi, della conversione di una disposizione con modifiche.

<sup>2</sup> Così la sentenza in commento in *Giur. Cost.* 2010 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), *Cons. dir.* 5.1. Corsivo aggiunto.

applicata dal giudice di Pescara, il quale, ritenendola rilevante, l'aveva sottoposta al vaglio della Consulta per l'illegittimità della presunzione assoluta di conoscenza delle notifiche suddette.

Ebbene, la Corte, non ha condiviso l'impostazione processuale del rimettente ed ha dichiarato l'irrelevanza della questione. E, con una pronuncia apparentemente processuale, ha ridato slancio ad una discussione sopita ma mai davvero risolta, quella relativa agli effetti degli emendamenti modificativi del decreto-legge. Secondo la Consulta, infatti, la norma che prevedeva l'obbligo di notifica presso il presidio, essendo stata ristretta in sede di conversione ai soli atti di competenza dell'a.g. di L'Aquila, non poteva (più) determinare la nullità della notifica avvenuta in quel periodo a soggetti che rientrassero in un territorio diverso, non più contemplato dalla disposizione convertita. Insomma, la parte di norma relativa agli altri uffici giudiziari va considerata decaduta *ex tunc* perché non convertita.

Come noto la problematica non è affatto nuova all'indagine del diritto costituzionale<sup>3</sup>, tanto che, in tempi ormai risalenti, lo stesso legislatore ha tentato di porvi rimedio prevedendo che «le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente»<sup>4</sup>. In ogni modo, anche nonostante l'intervento legislativo, non pare che il tema abbia perso d'interesse<sup>5</sup>, in quanto, si dice, tale disposizione si è limitata «a sottrarre la legge di conversione all'ordinario regime della *vacatio*, senza occuparsi direttamente dell'efficacia intertemporale delle disposizioni del decreto-legge emendate»<sup>6</sup>. La questione è rimasta dibattuta e di difficile soluzione, spaziando tra diverse interpretazioni, tanto che si è affermato che gli emendamenti modificativi possono implicare sia «la conversione della norma del decreto-legge censurata e la sua contestuale modifica con effetto *ex nunc* (a partire, cioè, dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione)» sia che,

---

<sup>3</sup> Sul punto la dottrina è stata vastissima. Se meno problemi hanno sempre presentato gli emendanti c.d. aggiuntivi, la discussione è invece sempre stata fervida in tema di emendamenti soppressivi e modificativi. In via meramente esemplificativa, tra i più risalenti si v. ESPOSITO, *Emendamenti ai decreti legge in giur. Cost.*, 1956, 188 ss.; PIZZORUSSO, *Sull'efficacia nel tempo degli emendamenti soppressivi inclusi nelle leggi di conversione in Giur. Cost.* 1968, 2547 ss., spec. 2555 ss.; nonché ID. *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale artt. 1 – 9*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna – Roma, 1977, 267; MODUGNO - NOCILLA, *riflessioni sugli emendamenti al decreto legge in diritto e società*, 1973, vol. I, n. 2, 353 ss.; SORRENTINO, *Corte cost. tra decreto legge e legge di conversione in diritto e società* 1974, 530 s.; ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988 (1990), 182; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova 1962, 302 ss.; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1982, 327 ss. CIAURRO, *Decreto-legge in Enc. Giur. X*, Roma 1988, 12 ss. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale in Commentario al codice civile, Artt. 10 – 15*, Bologna, Roma 1977, 175 ss.;

<sup>4</sup> Così l'art. 15 della l. 23 agosto 1988 n. 400.

<sup>5</sup> Sulla problematicità del tema PIZZORUSSO, *Istituzioni di diritto pubblico* 1997, Napoli 1997, 437 s.; PACE, *Divagazioni sui decreti legge non convertiti in Politica del diritto*, 1995, 405 ss.; MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/1988 relative alla potestà del Governo. Considerazioni critiche in Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova 1998, 78; GUZZETTA, *Decreto-legge in CASSESE, S., (a cura di), in Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, 1749; diffusamente PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova 1989, 287 ss.

<sup>6</sup> Così ancora la sentenza 367/2010, cit., *cons. dir.* 5.1. In dottrina PITRUZZELLA, *ivi*, 292 ss. Contrariamente MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/1988 relative alla potestà del Governo*, cit., 78; MARTINES, *Diritto costituzionale*, 19, Milano 1997, 481; GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti* in CICU; MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale I*, t.1, 560 secondo il quale dopo l'entrata in vigore della l. 400 si deve ritenere che la modifica di una norma consista nella soppressione di quella modificata, per cui la norma nuova entra in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione, mentre la norma emendata è «una norma non convertita, e come tale non può che perdere efficacia sin dall'inizio, in virtù dell'art. 77, III c., cost.». A prescindere dalla condivisione di quest'ultima tesi, ci sembra che l'affermazione della Corte sia facilmente esposta a critiche. Sicuramente tale disposizione sorse proprio per definire l'ambito di efficacia degli emendamenti apportati dalla legge di conversione, dunque non riteniamo che la norma che se ne ricavi possa semplicemente determinare una deroga generalizzata all'istituto della *vacatio legis*.

al contrario, l'emendamento può equivalere «ad un rifiuto parziale di conversione, che travolge con effetto *ex tunc* la norma emendata per la parte non convertita»<sup>7</sup>, spettando perciò all'interprete l'arduo compito di stabilire se il legislatore abbia inteso rifiutare parzialmente la conversione o invece semplicemente modificare *pro futuro* la norma convertita.

### 3. L'oggetto degli emendamenti.

Per cercare di fare un minimo di chiarezza sul tema sembra necessario affrontare innanzi tutto un punto della questione che ci pare determinante, ossia quello relativo all'oggetto degli emendamenti al decreto-legge. In molti già hanno discusso della possibilità di distinguere le tipologie di emendamento<sup>8</sup>. Schematizzando, si è detto che soppressivo è l'emendamento che «elimina totalmente disposizioni del decreto convertito», aggiuntivo quello che introduce «disposizioni del tutto nuove rispetto al contenuto originario del decreto» e modificativo quello che incide «su una disposizione del decreto convertito senza alterarne in modo totale l'oggetto o il senso»<sup>9</sup>. Al di là della difficoltà pratica che spesso s'incontra nel tentativo di ascrivere un emendamento ad una o all'altra categoria, il problema s'ingrandisce perchè risulta difficile comprendere se gli emendamenti al decreto-legge vadano distinti in ragione dell'effetto che producono sulle disposizioni del testo o sulle norme che se ne ricavano. In altre parole non si capisce se tali emendamenti siano modificativi, aggiuntivi o soppressivi di disposizioni (o semmai di disposizioni parziali) o se invece la categorizzazione dipenda dall'effetto concreto che questi producono sulle norme, per così dire, al netto dell'interpretazione. Per chiarire, un emendamento che sopprime una disposizione e, così facendo, aggiunga una norma dovrà definirsi soppressivo (perché cancella una disposizione) o aggiuntivo (perché crea una norma nuova)?

Come appare evidente, la differenziazione non è di certo di poco momento.

Il discorso meglio si comprende laddove si legga quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale, la quale per prima sembra cadere nell'imprecisione di cui si riferiva. Secondo la Consulta, infatti, «la legge di conversione n. 77 del 2009 ha [sì]... aggiunto alla disposizione l'inciso finale: "ove si tratti di atti di competenza degli uffici giudiziari di L'Aquila"» Ma «con ogni evidenza, *l'emendamento disposto dal Parlamento è solo formalmente aggiuntivo: nella sostanza, esso implica una drastica limitazione della sfera di applicabilità del regime derogatorio*»<sup>10</sup>.

Ebbene, quest'approssimazione comporta l'ingenerarsi di una confusione maggiore di quella che già deriva dalla materia. Come si vedrà più oltre, esistono varie e contrapposte teorie sugli effetti degli emendamenti, ma a prescindere dalla tesi che si avalli, sarebbe utile definire a priori in cosa questi consistano. O meglio, quale debba essere l'oggetto dell'intervento. Ci pare infatti che aggiungere una disposizione, anche parziale, non significa necessariamente aggiungere una norma, ma può ben comportare la sua scomparsa. Ugualmente, poi, sopprimere la disposizione non sempre implica l'eliminazione della norma e via dicendo.

Spostando l'attenzione sugli emendamenti modificativi, la situazione non muta.

<sup>7</sup> Ancora la Corte costituzionale, *ivi*.

<sup>8</sup> *Contra* PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 290. Per una schematizzazione delle opinioni riguardanti le varie tipologie di emendamenti si v. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano 1988, 130 ss.

<sup>9</sup> ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988 (1990), 182.

<sup>10</sup> Corsivo aggiunto. Ugualmente, cfr. la sentenza C. Stato 6163/2004, cit. laddove ammette «il sopraggiungere di leggi di conversione (anche con integrazioni o modificazioni) impone di verificare la presenza di eventuali emendamenti aggiuntivi (privi, quindi, di ogni pregressa efficacia provvisoria) o soltanto modificativi e/o sostitutivi di norme preesistenti».

Anzi. L'emendamento può forse distinguersi in aggiuntivo o soppressivo di una disposizione, dove modificativo è tutto ciò che logicamente sta in mezzo. Ma se si tenta di ragionare sull'effetto che l'emendamento produce direttamente sulle norme, a prescindere dal dato testuale, allora la questione potrebbe non trovare mai una soluzione. Ci pare infatti che ogni emendamento possa essere considerato modificativo delle norme, poiché la modifica del testo muta comunque le norme che ne derivino, trasformandole, cancellandole, limitandone o estendendone la portata o la capacità qualificatoria<sup>11</sup>.

In altre parole, ammettendo che gli effetti degli emendamenti si possano distinguere, allora tale distinzione dovrà essere effettuata in base ad un criterio certo e non mutevole.

Così ragionando, ci sembra dunque che gli emendamenti possano differenziarsi in aggiuntivi, modificati o soppressivi di disposizioni, o al limite di disposizioni parziali, ma mai di norme. Viceversa si amplia eccessivamente la gamma delle interpretazioni, determinando la possibilità di affermare arbitrariamente tutto ed il contrario di tutto.

#### 4. *L'efficacia degli emendamenti nel diritto vivente.*

Una volta chiarita la premessa di cui si è detto, crediamo potrebbe essere interessante tentare di cercare una razionalizzazione della questione attraverso un'analisi di quanto affermato dalla giurisprudenza sul tema.

In fondo, per quanto attraente da un punto di vista teorico, la problematica si pone soprattutto su un piano pratico, poiché dalla scelta ermeneutica effettuata dipende l'applicazione di una norma o di un'altra.

In primo luogo giova premettere che la possibilità di distinguere differenti tipologie di emendamenti sembra pacificamente ammessa dal diritto vivente. Non ci pare, però, questa la sede per operare un'indagine che copra l'intera materia degli effetti degli emendamenti apportati in sede di conversione, per cui tenteremo di osservare principalmente quegli emendamenti che possano definirsi modificativi.

Del resto, seguendo l'idea secondo cui la tipologia si determina con riguardo alle disposizioni, la sentenza 367/2010 sembra trattare proprio di un emendamento che non sopprime né aggiunge una disposizione, ma la modifica; ossia – seguendo la distinzione già operata – di un emendamento modificativo. Si escludono da questa indagine gli emendamenti che introducano una disposizione completamente nuova (c.d. innovativi o aggiuntivi) e quelli che ne cancellino una originariamente esistente (c.d. soppressivi).

Indagando la giurisprudenza di merito ci s'imbatte nelle più svariate interpretazioni della problematica. Cercando di schematizzarle, si può dire che sostanzialmente tali interpretazioni si riducano a tre filoni principali:

a) Il primo, sposato dalla Corte con la sentenza in commento, è quello che afferma che l'emendamento modificativo può comportare la conversione solo parziale e la speculare mancata conversione parziale della norma originaria, che decade *ex tunc*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Si veda la sentenza Tar Lazio, sez. II, 9 ottobre 1995 n. 1492 in *Cons. Stato* 1996, 4451 ss. dove un emendamento formalmente aggiuntivo di una disposizione parziale, viene considerato invece soppressivo di una norma. Da ciò deriva nel caso concreto l'applicazione di un indirizzo interpretativo, quello sposato dal giudice circa il valore degli emendamenti soppressivi che determinano mancata conversione, in luogo dell'altro riguardante l'emendamento aggiuntivo il quale avrebbe potuto comportare una diversa soluzione della controversia. Si v. in proposito PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 290; MODUGNO; NOCILLA, *riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, cit., 362.

<sup>12</sup> In dottrina ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 182 s. secondo cui la conversione con modificazioni rappresenta «una mancata conversione nella parte *de qua*, poiché significa una volontà del legislatore di non aderire alle scelte operate dal Governo ... con la conseguenza che, intertemporalmente, cioè tra l'entrata in vigore del decreto e l'entrata in vigore della legge di conversione parziale, dovrebbe dirsi vigente la legge anteriore al decreto legge»; ID., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino 1984, 183; nello stesso senso anche PACE, *Divagazioni sui decreti legge non convertiti* in *Politica del diritto*, 1995, 406 ss. PALADIN, *Articoli 76 - 79* in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna 2005, 86;

Secondo la Cassazione «per effetto della emanazione del DL, viene in essere una situazione nomotetica dotata di immediato vigore, ma di carattere provvisorio, in attesa di tempestiva conversione in legge. Come disposto [dall'art. 77, terzo comma, della Costituzione](#), la mancata conversione determina la perdita di efficacia delle norme del decreto, che, in tal caso, è da considerare, anche per il passato, *tamquam non esset*. ... Ugualmente avviene, in caso di conversione soltanto parziale del decreto, rispetto alle norme escluse dalla conversione»<sup>13</sup>.

b) Il secondo orientamento, invece, contempla la possibilità che gli emendamenti modificativi comportino la conversione della norma originaria, trasformata in quella emendata, che si applica, dunque, momento di entrata in vigore dell'originario decreto-legge<sup>14</sup>. Così, nelle parole del Consiglio di Stato si legge che «alla luce [dell'art. 77 della Costituzione](#), solo i decreti legge non convertiti perdono efficacia fin dall'inizio (*ex tunc*) ...; mentre il sopraggiungere di leggi di conversione (anche con integrazioni o modificazioni) impone di verificare la presenza di eventuali emendamenti ... modificativi e o sostitutivi di norme preesistenti, già foriere di effetti interinali comunque prodottisi. Così che la conseguenza della innovazione, apportata al ... decreto legge dalla legge di conversione ... comporta, dunque, la sostituzione» della norma originaria con la nuova «con effetto *ex tunc*, cioè dall'entrata in vigore del decreto legge»<sup>15</sup>. Sulla stessa linea, inoltre, la Corte di cassazione ha affermato che gli emendamenti «semplicemente modificativi, consistendo in una variazione che non investe il nucleo precettivo fondamentale della norma del d.l., si saldano con quest'ultima in modo continuativo, sì che hanno efficacia "*ex tunc*", decorrente dalla data della normazione di urgenza»<sup>16</sup>.

c) Il terzo degli indirizzi proposti, infine, ammette l'eventualità che gli emendamenti modificativi producano effetti solo dal momento dell'entrata in vigore della legge di

---

MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1991, 710 che però parla di mancata conversione in caso di emendamenti soppressivi, senza specificare se l'ipotesi si differenzi o meno da quella di un emendamento modificativo. *Contra*, DI CIOLÒ, *questioni in tema di decreti-legge*, Milano 1970, 373. Secondo l'A. «la mancata conversione parziale non esiste nel diritto positivo italiano, il quale conosce soltanto le seguenti ipotesi: conversione pura e semplice, conversione con modificazioni e mancata conversione del decreto». Secondo CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 90, la questione dovrebbe dirsi risolta con la modifica dell'art. 78 reg. Sen. che ammettendo la soppressione di parti o disposizioni del decreto legge sulle quali l'Assemblea abbia deliberato l'insussistenza dei presupposti di necessità e d'urgenza, riconosce la possibilità di un rifiuto parziale di conversione. Si cfr. altresì PACE, *Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata «concorrente» in materia paesaggistica e sul «messaggio» della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti legge* in *Giur. Cost.*, 1988, I, 1247; PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 290 ss; ESPOSITO, *Decreto-legge in Decreto Legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, 1962, ora anche in *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano 1992, 234.

<sup>13</sup> Così, da ultimo, Cass. civ., sez. III, 26 maggio 2005 n. 11186 in [www.leggiditalia.it](#), nonché la sez. I, 17 marzo 2000 n. 3106 in *Rep. Foro it.*, legge [3900], 78, entrambe citate dalla sentenza 367/2010.

<sup>14</sup> AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, Padova 1986, 49; ID., *Sull'efficacia del comunicato che annunzia la mancata conversione di un decreto legge* in *Giur. Cost.* 1993, 3302.

<sup>15</sup> Cons. Stato, sez. IV, 17 settembre 2004 n. 6173 in [www.leggiditalia.it](#)

<sup>16</sup> Cass. pen, sez. I, 21 maggio 1998 n. 7451 in [www.leggiditalia.it](#). Nello stesso senso Cass. pen., Sez. II, 10 novembre 1987 in *Cass. pen.* 1989, 895 ss. secondo cui «l'emendamento soppressivo e quello sostitutivo, in quanto totalmente incidenti sulla decretazione d'urgenza, che viene annullata e ristrutturata *ex novo*, determinano chiaramente l'inefficacia *ex tunc*; l'emendamento soltanto modificativo, consistendo in un semplice ritocco della norma emanata d'urgenza, la quale conserva il suo fondamentale precetto, cioè il suo schema e la sua *ratio* che vengono recepiti e convalidati, non può dirsi sostanzialmente incidente sull'oggettiva validità del decreto che deve essere considerato convertito sul punto, anche se inserito, con il ritocco, in un più organico contesto; ne discende che la materia già regolata dalla vecchia legge, modificata con la decretazione d'urgenza, è disciplinata, anche nel tempo intermedio tra decreto legge e legge di conversione, dalle disposizioni effettivamente fissate da quest'ultima, non potendo riconoscersi all'emendamento modificativo l'effetto di far rivivere, sia pur in minima parte, la normativa preesistente»

conversione, restando valida, nel periodo di pendenza del decreto-legge, la norma originaria successivamente modificata<sup>17</sup>. In tal guisa, secondo il Tar del Lazio «in tema di efficacia nel tempo degli emendamenti a decreto legge introdotti in sede di conversione, gli emendamenti con carattere modificativo o sostitutivo operano ordinariamente dalla data della loro introduzione, in quanto palesano una nuova valutazione e in ogni caso una diversa interpretazione da parte del legislatore dell'intera situazione da regolamentare, da ritenere assoggettata alle disposizioni contenute nella decretazione d'urgenza sino al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione»<sup>18</sup>. Sulla stessa linea poi la Corte di Cassazione, ha affermato che «la legge di conversione del decreto legge, mentre esplica ex tunc ... i propri istituzionali effetti convalidanti delle norme del decreto stesso che non siano state modificate, è dotata, rispetto agli emendamenti eventualmente introdotti di una duplice valenza, poiché da un lato converte il precedente decreto e, dall'altro, contestualmente introduce nell'ordinamento nuove disposizioni, sostitutive o modificative di quelle contenute nel provvedimento convertito, con la conseguenza che tali nuove disposizioni spiegano il loro effetto, sostitutivo o modificativo di quelle convertite, soltanto ex nunc»<sup>19</sup>.

Ciò detto, a seconda di quale di questi indirizzi si sposi, la norma provvisoria può subire sorti diametralmente opposte, potendo sia essere annullata e quindi considerata giuridicamente inesistente (a), sia essere convertita, ma contemporaneamente trasformata con efficacia retroattiva nella norma nuova (b), sia, infine, essere considerata convertita e modificata con effetto solo dal momento dell'entrata della legge di conversione, restando valida, nel periodo di pendenza, la norma originaria (c).

##### 5. L'applicazione concreta delle tesi proposte.

Analizzando attentamente le interpretazioni sopra riferite, si nota in verità come il primo ed il secondo indirizzo, seppure apparentemente contrapposti, risultano praticamente identici. La decadenza o meno della norma originaria e la sua sostituzione, dall'inizio, con quella del testo di conversione, dipendono, infatti, solo ed esclusivamente dal merito della fattispecie. Il risultato non è differente perché differente è la lettura che si dia della normativa sulle fonti, ma la diversità dipende solo dalla struttura della norma specifica.

Il discorso potrebbe apparire più chiaro analizzando esemplificativamente il merito

<sup>17</sup> In dottrina così MODUGNO; NOCILLA, *riflessioni sugli emendamenti al decreto legge in diritto e società*, cit., 353 ss, secondo cui, partendo dalla necessità di considerare la legge di conversione come una legge che incide, di regola, sull'atto *ut sic*, si dovrebbe concludere con l'affermazione della «piena efficacia, *medio tempore* (...) delle disposizioni del decreto-legge e l'ammissione della conseguente efficacia *ex nunc* degli emendamenti apportativi in sede di conversione, salvo – naturalmente – una diversa, esplicita statuizione in proposito, nel senso cioè di attribuire efficacia retroattiva agli emendamenti stessi»; SORRENTINO, *Corte cost. tra decreto legge e legge di conversione in diritto e società* 1974, 530 s., per il quale la conversione incide sull'atto nella sua «integralità e le sue disposizioni acquistano, tutte, nella legge di conversione, quella definitiva stabilità che, prima, faceva loro difetto; peraltro alcune di esse perdono vigore nell'atto stesso in cui vengono convertite perché accanto alla loro conversione il Parlamento dispone una nuova e diversa disciplina: la conversione varrà allora per il passato, mentre dal momento dell'entrata in vigore della legge di conversione, varranno le disposizioni dettate in emendamento dalle camere»; ID., *Il decreto-legge non convertito in Politica del diritto* 1995, 427; PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale artt. 1 – 9*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna – Roma, 1977, 267, dove in tema di emendamenti modificativi l'A. ritiene che, in difetto di indicazioni contrarie, la disposizione del decreto-legge dovrebbe intendersi convertita in legge e quindi modificata con effetti *ex nunc*. E ancora PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, cit., 130 ss.; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 351 MODUGNO; NOCILLA, *riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, cit., 292 s.

<sup>18</sup> Tar Lazio, 1492/1995, cit. Nello stesso senso Tar Lazio, sez. II,, 16 aprile 1997 n. 720 in *Cons. Stato* 1998, 1638 ss.

<sup>19</sup> Cass. civ., sez. III, 7 giugno 1995 n. 6368 in *www.leggiditalia.it*.

delle norme indagate dalla giurisprudenza citata.

L'orientamento che abbiamo qualificato come a) applica, come si diceva, il principio secondo il quale l'emendamento modificativo comporta la mancata conversione della parte di norma non più contemplata nel testo convertito. Laddove la nuova formulazione del testo riduca la capacità di qualificazione della norma, le fattispecie escluse dalla conversione devono trattarsi come mai considerate. La situazione non regolata dalla disposizione emendata si riterrà come mai regolata, stante la precarietà della norma decretizia.

Tale principio si comprende bene se lo si applica alla situazione analizzata in sede applicativa. Il caso considerato dalla sentenza 3106/2000 riguarda nuovamente un evento sismico a seguito del quale un decreto-legge aveva disposto che la sospensione dei termini processuali dal 28 ottobre 1997 (data di pubblicazione del d.l.) al 31 dicembre 1997, per tutti coloro che in un dato momento risiedessero o avessero «sede operativa nelle regioni Marche e Umbria». La successiva legge di conversione però, prevedendo l'applicabilità ai soli che alla data suddetta fossero residenti o avessero «sede operativa nei comuni e nei territori» individuati dall'«ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile n. 2694 del 13 ottobre 1997», aveva ristretto la capacità qualificatoria della sospensione.

Una successiva disposizione<sup>20</sup> aveva poi previsto il mantenimento della sospensione, per tutto il periodo di provvisoria vigenza dell'originario decreto anche per i soggetti non più contemplati dall'ordinanza del Ministro dell'Interno, così stabilizzando una situazione giuridica che avrebbe potuto comportare una cascata di decadenze e preclusioni di dubbia legittimità; ma tale previsione non è applicabile al caso considerato<sup>21</sup>. La situazione va letta (seppure *ex post*) come quella risultante dall'intervento di due sole disposizioni, quella originariamente disposta dal provvedimento straordinario ed urgente e quella risultante dall'emendamento modificativo apportato con la conversione.

Ebbene, secondo il giudice di legittimità, la limitazione dei destinatari della sospensione operata con conversione comporta la non conversione di quella "parte di norma" che ne contemplava un numero più ampio e la sua consequenziale "inesistenza giuridica", con tutte le conseguenze processuali del caso. L'effetto dell'emendamento modificativo risulta, quindi, contemporaneamente quello di convertire e far decadere una medesima norma, il tutto interamente a far data dal momento dell'originario decreto.

La seconda delle interpretazioni prima contemplate (b), seppur apparentemente diversa, risulta invero coincidente con quella appena esposta. Affermare che gli emendamenti modificativi comportano la conversione della norma originaria, trasformata retroattivamente in quella emendata, significa, infatti, applicare lo stesso principio giuridico. La differenza deriva meramente dal merito delle disposizioni che si debbano interpretare e non dall'interpretazione giuridica dell'art. 77 Cost.

---

<sup>20</sup> Contenuta per giunta in un testo di legge differente da quello di conversione, ossia la legge 21 dicembre 1997 n. 449.

<sup>21</sup> Un breve spiegazione appare necessaria per chiarire il perché della non applicabilità della norma di regolazione degli effetti. Come si preannunciava tale norma, invece di essere inserita nella legge di conversione era stata adottata solo in un momento successivo, lasciando così "scoperto" un intervallo di tempo. Sebbene la previsione fosse evidentemente dotata di retroattività, il giudice di legittimità ha ritenuto che tale retroattività non potesse riguardare alcuni «fenomeni giuridici che per loro natura non tollerano l'incidenza sulla realtà giuridica degli stessi di uno *jus superveniens* pur in se stesso applicabile in via generale alle situazioni ancora *sub iudice* se ed in quanto non vi osti la formazione del giudicato». Secondo la Cassazione infatti il fenomeno della sospensione è tale per cui può essere disposta solo durante la sua decorrenza, mentre non razionalmente concepibile qualora sia già venuto a scadenza. In altre parole non è possibile prevedere, ad oggi, la sospensione di un termine scaduto l'altroieri, neppure con un intervento legislativo di natura retroattiva. Per cui, nel caso in esame, dove si denunciava la mancata considerazione di una sospensione derivante dall'applicazione della norma di regolazione degli effetti, si esclude che, in tale particolare situazione, tale norma vada ritenuta applicabile.

L'orientamento appena citato è bene espresso nella sent. C. Stato 6173/2004. In tale caso il d.l. 18 settembre 2001 n. 347 aveva introdotto un beneficio fiscale in favore di alcune attività commerciali con un fatturato inferiore ai 500 milioni di lire. La successiva legge di conversione aveva poi disposto l'innalzamento di tale limite fino a 750 milioni. In considerazione dell'emendamento apportato, il Consiglio di Stato ha ritenuto che tale emendamento comportasse la conversione della disposizione così come risultante dal testo modificato, dotandola retroattivamente di efficacia dal momento di adozione del decreto-legge.

Invero come si diceva, la differenza tra il primo ed il secondo indirizzo non dipende dal principio giuridico enunciato, ma dalla fattispecie a cui si applichi. Tale principio dice infatti che la disposizione, quale che sia quella originaria, si trasforma retroattivamente in quella risultante dal testo convertito. Evidentemente dunque qualora la norma originaria abbia una maggiore portata, la sua trasformazione determina quella "parziale decadenza" capace di rendere giuridicamente inesistenti gli effetti eventualmente prodotti. Laddove invece la capacità qualificatoria della norma del decreto venga ampliata in sede parlamentare, non si avrà più parziale decadenza, ma solo applicazione retroattiva. Non è, quindi, la lettura degli effetti della conversione a mutare il quadro, ma il quadro a mutare la traduzione verbale che si dia del medesimo fenomeno giuridico.

La vera differenza interpretativa si trova invece nell'ultimo degli indirizzi giurisprudenziali inizialmente contemplati, quello per cui l'emendamento produce effetti solo dall'entrata in vigore della conversione, restando valida, nel periodo di pendenza, la disposizione originaria (caso c).

Un esempio calzante sembra fornito dalla sentenza della Cassazione civile 6368/1995. Il caso posto all'attenzione della Corte dipendeva, infatti, proprio dall'applicabilità di un emendamento modificativo nel periodo di pendenza del decreto-legge poi convertito.

Il testo originario della disposizione decretizia<sup>22</sup> prevedeva la proroga dei contratti di locazione urbana già prorogati fino al 31 dicembre 1976. Con la conversione, la disposizione era però stata modificata nel senso che la proroga dei contratti di locazione urbana fosse applicabile solo ai contratti *in corso* alla data del 31 dicembre 1976. Ebbene, visto che il merito della controversia verteva proprio su un contratto in scadenza nei giorni successivi al 31 dicembre 1976, ma precedenti all'entrata in vigore della legge di conversione, la Corte di cassazione ha sostenuto l'inapplicabilità della disposizione emendata perché l'emendamento modificativo dispiega il suo effetto solo *ex nunc*. Risulta quindi evidente quanto l'interpretazione dell'art. 77 Cost. possa influire sulla realtà giuridica concreta.

Nel caso da ultimo citato, sposando la teoria della mancata conversione parziale o della conversione con "trasformazione retroattiva" (a o b), il risultato sarebbe stato l'esatto opposto di quello raggiunto, rendendo così evidente il vero nodo della *querelle* sull'efficacia degli emendamenti modificativi. La necessità di trovare una soluzione univoca si manifesta, infatti, proprio laddove dall'affermazione di una concezione giuridica dell'efficacia dell'emendamento discenda un effetto pratico esattamente speculare a quello che si abbia seguendo la soluzione inversa.

## 6. Conclusioni

Vista la varietà delle soluzioni proposte dalla giurisprudenza, sembra doveroso osservare come l'aspirazione di certezza non pare favorita nemmeno dall'ultima giurisprudenza della Corte costituzionale. Ella sembra infatti "scaricare" l'intera responsabilità di scelta sull'interprete, così privando forse lo stesso legislatore della capacità di ragionare a priori sulle norme risultanti dalla conversione. Il problema che la

---

<sup>22</sup> D.l. 23 dicembre 1976 n. 849 convertito con la legge 21 febbraio 1977 n. 28.

Corte ha riaperto con la sentenza 367, infatti, non si configura tanto per la totale libertà di scelta interpretativa che lascia nell'applicazione della disposizione emendata, quanto per l'assoluta impossibilità di prevedere astrattamente quale sarà il risultato di tale interpretazione; cosa che, ci pare, inficia gravemente il principio di certezza del diritto<sup>23</sup>.

Sostenere che «risultano astrattamente ipotizzabili due alternative ermeneutiche: che l'emendamento dianozi ricordato implichi la conversione della norma del decreto-legge censurata e la sua contestuale modifica con effetto *ex nunc*...; o che, al contrario, l'emendamento equivalga ad un rifiuto parziale di conversione, che travolge con effetto *ex tunc* la norma emendata per la parte non convertita», senza determinare alcun criterio discrezionale appare contrastare con quel minimo di aspirazione alla chiarezza dei rapporti tra fonti.

Allo scopo sarebbe stato utile operare quella chiarificazione delle tipologie di emendamento e, semmai, dei conseguenti effetti. Se, infatti, si chiarisse quale sia l'oggetto dell'emendamento, almeno si potrebbe pensare di fornire un margine di certezza alle questioni e una linea interpretativa sempre applicabile. Non si vuole in questa sede sposare l'una o l'altra teoria riguardante la portata degli emendamenti della legge di conversione, ma si ritiene utile invitare chi per primo sia dotato della capacità di sistematizzare il discorso sui rapporti tra fonti a fornire almeno qualche certezza.

Chiarendo che l'emendamento si distingue per l'effetto che produce sulla disposizione, si potrebbe almeno iniziare a ragionare da un punto di partenza univoco. Il legislatore ha il potere di incidere sulle disposizioni, mentre le norme sono frutto dell'interpretazione. Da ciò l'emendamento è aggiuntivo, soppressivo o modificativo della disposizione. Del resto, così sarebbe più semplice per lo stesso legislatore prevedere gli effetti normativi delle modifiche operate durante la conversione.

Compiere questa chiarificazione, e seguirla, comporterebbe dunque che la regola – quale che sia quella prescelta – sia sempre la medesima una volta e per tutte. A quel punto, l'emendamento modificativo della disposizione avrà sempre efficacia dall'origine o *pro futuro*, indipendentemente dalle norme che se ne ricavino (e salva ovviamente la possibilità per il legislatore di disporre retroattivamente).

Del resto, nelle pronunce incontrate sembra aleggiare quasi una sorta di principio di equità che spinge e permette, a seconda della situazione di partenza, la ricerca di un'interpretazione "induttiva", dalla fattispecie alle norme invece che dalle norme alla fattispecie; il che, forse, non si addice ad un ordinamento in cui la fonte straordinaria ormai ha assunto un ruolo più che predominante.

Al contrario, se quella prospettata nella sentenza 367 rappresenta l'unica conclusione a cui la Corte possa giungere, sarebbe meglio, allora, affermare seccamente l'inemendabilità del decreto-legge e porre fine, una volta per tutte, ad una pratica che produce molti più danni di quanti ne riesca ad impedire. Del resto, le disposizioni del decreto-legge possono tranquillamente essere modificate durante la normale attività parlamentare, qualora se ne presenti la necessità, mentre i problemi che la pratica degli emendamenti da sempre produce non pare possano essere risolti neppure dal giudice costituzionale.

\*\* Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa.

---

<sup>23</sup> Si v. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge* cit., 290 s.; CIAURRO, *Decreto-legge* in *Enc. Giur. X*, Roma 1988, 12 ss. Il quale efficacemente spiega come le modificazioni manipolative di proposizioni normative costringono l'interprete ad un complesso lavoro di *collage* per ricostruire la norma vigente *ex nunc*.