

## La saga dei decreti “Salva Roma” fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione \*

di Paola Torretta \*\*  
(4 aprile 2014)

**SOMMARIO:** 1. Il decreto omnibus di fine 2013. Cronaca di un atto mai convertito; 2. Il “milleproroghe” ‘sdoppiato’ in due decreti-legge: quando si divide la “forma” per cercare di riunire la “sostanza”; 3. L’omogeneità attraverso la reiterazione del decreto-legge? Una nuova forzatura della normazione d’urgenza; 4. La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: primi spunti per un più rigoroso controllo sull’omogeneità del decreto-legge

### 1. Il decreto omnibus di fine 2013. Cronaca di un atto mai convertito

Di recente, la questione della disomogeneità dei decreti-legge è tornata all’attenzione del dibattito politico e giuridico, ricorrendo con una certa insistenza fra messaggi presidenziali e interventi della Corte costituzionale.

La problematica non è certo nuova, ma sembra aver ritrovato vigore per la ‘resistenza’ del sistema politico ad adeguarsi a criteri di tecnica legislativa che siano conformi alla funzione della decretazione d’urgenza, nella collocazione che tale istituto occupa nell’assetto costituzionale delle fonti e dei rapporti fra Governo e Parlamento rispetto alla produzione normativa.

Da ultimo, ne è prova la singolare vicenda che, dalla vigilia di Natale, si è trascinata fino ad oggi, attraverso un tortuoso percorso iniziato con il ritiro del primo decreto “salva Roma” e proseguito con lo ‘sdoppiamento’ del “milleproroghe” di fine anno, la rinuncia al “salva Roma-*bis*” e, infine, l’approvazione di un terzo provvedimento governativo (il d.l. n. 16/2014).

Ma andiamo con ordine.

Dopo aver incassato la fiducia alla Camera dei Deputati, il 23 dicembre 2013, il Governo ha desistito dal proseguire l’*iter* di conversione dell’originario decreto “salva Roma” a seguito del colloquio intercorso fra l’allora *Premier* Letta e il Presidente della Repubblica, nel quale quest’ultimo ebbe a manifestare tutto il suo (rinnovato) disappunto per lo stravolgimento subito, nel passaggio parlamentare, dall’atto da lui firmato.

In effetti, il d.l. n. 126/2013, recante “*Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio*”<sup>1</sup>, era stato emanato per appianare il disavanzo pubblico del comune di Roma, ma in sede di conversione aveva raccolto le più disparate proposte emendative.

Il provvedimento risultava così “appesantito” da disposizioni del tutto estranee alla materia inizialmente regolata, che passavano dal sistema di trasporto pubblico locale della Calabria, al servizio ferroviario di Campania, Sicilia e Valle d’Aosta; dagli oneri d’affitto pagati dallo Stato, al restauro del palazzo municipale di Sciacca; dalle *slot machines* ad una serie di misure a favore dei territori colpiti da terremoti e alluvioni, fino ad arrivare al coordinamento delle strutture amministrative della Croce rossa.

La decisione governativa di abbandonare al destino della decadenza il decreto n. 126/2013 fu comunicata unitamente alla precisazione che le “misure indifferibili” –

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Cfr. d.l. 31 ottobre 2013, n. 126, in G.U. n. 256 del 31 ottobre 2013.

segnatamente le norme sul bilancio della Capitale – sarebbero comunque confluite nel decreto “milleproroghe” inserito nell’agenda del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre.

Ed è proprio in quella data (in concomitanza con i lavori dell’Esecutivo) che il Capo dello Stato intervenne - una seconda volta, ma in modo ufficiale – con una lettera indirizzata ai Presidenti delle due Assemblee legislative che segnalava come, nell’*iter* di conversione, il d.l. 126/2013 avesse incamerato ulteriori 10 articoli (nonché 90 commi) rispetto al contenuto originario, segno di un’esasperata dilatazione della facoltà di emendamento delle Camere.

Appare chiaro come la missiva presidenziale volesse essere un monito a Governo e Parlamento ad un uso più coerente della decretazione d’urgenza nel momento in cui prendeva avvio il processo di approvazione del “milleproroghe”.

La penna del Capo dello Stato sottolinea, come profilo cruciale, lo snaturamento del decreto-legge per l’ormai consueta prassi di accorparvi norme intruse nella procedura di conversione, così da trasformare, a colpi di emendamenti e maxi-emendamenti, i provvedimenti firmati dal Quirinale in testi quasi irriconoscibili.

Nei ripetuti richiami del Colle alla necessità di preservare la funzione e i limiti che la Costituzione assegna al decreto-legge, quale fonte a carattere straordinario ed eccezionale, ha da sempre avuto un ruolo centrale il tema della “omogeneità” degli atti provvisori emanati sotto la responsabilità dell’Esecutivo, anche a seguito del passaggio in Parlamento<sup>2</sup>. Ciò a partire dal messaggio con cui il Presidente Ciampi, per la prima volta, rinviò alle Camere un disegno di legge di conversione (nel 2002), perché parte delle norme in esso contenute presentavano un’«attinenza al contenuto originario dell’atto [governativo] (...) soltanto indiretta».

Sul punto, il Presidente Napolitano ha sempre interpretato in modo assai restrittivo i poteri emendativi del Parlamento, aderendo a quella dottrina che rimarca il ruolo tipico della funzione parlamentare di conversione<sup>3</sup>.

Anche nel suo ultimo messaggio fa quindi appello alla responsabilità del sistema politico e ad un atteggiamento di leale e fattiva collaborazione istituzionale, al fine di porre termine ad una situazione non più sostenibile nelle ricadute che l’«esperienza normativa» produce sulle dinamiche di sviluppo e sulla stessa tenuta della forma di governo<sup>4</sup>. Insieme a questo invito, però, sollecita, ove le Camere la ritengano opportuna, anche una modifica dei Regolamenti parlamentari che ne rafforzi la capacità di arginare il fenomeno in esame, e da parte sua non esita a prospettare, come già accaduto in passato, l’*extrema ratio* del rinvio ex art. 74 Cost. di leggi di conversione dai contenuti abnormi e incoerenti rispetto alla normazione d’urgenza sottoposta al vaglio dell’Assemblea legislativa.

---

<sup>2</sup> Per una attenta ricostruzione di questi interventi, v. G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alla prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l’“omogeneità” della legge di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 437 ss.

<sup>3</sup> V. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell’attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 3/1996, p. 425 ss. e da ultimo A. RUGGERI, *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)*, in *Forum Quad. cost.*, 2013, p. 6)

<sup>4</sup> Per queste osservazioni v. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *Forum Quad. cost.*, 2010, p. 4.

2. Il “milleproroghe” ‘sdoppiato’ in due decreti-legge: quando si divide la “forma” per cercare di riunire la “sostanza”.

Per ritornare alle ‘sventure’ del “salva Roma”, le dichiarazioni di Napolitano sono giunte, come si è visto, proprio quando il Governo si apprestava a trasferire pressoché tutte le disposizioni del decreto ritirato (comprese quelle “estrane” per cui il Presidente della Repubblica aveva chiesto un passo indietro all’Esecutivo) nel testo del “milleproroghe”.

E ancora una volta le raccomandazioni del Capo dello Stato sembrano cadere nel vuoto, perché la normazione d’urgenza approvata dal Consiglio dei Ministri il 27 dicembre 2013 ha, nella sostanza, riproposto il decreto forzatamente ‘rinnegato’ alla vigilia di Natale. Le norme preventivamente ‘censurate’ dal Capo dello Stato (prima nel colloquio con il *Premier* Letta e poi nella lettera inviata alle Camere) sono rientrate dalla finestra di Palazzo Chigi, andando ad ‘affollare’ i contenuti del decreto *omnibus* di fine anno.

Tanto che, per aggirare i rilievi critici di Napolitano, il Governo ha di lì a poco optato per scomporre il testo licenziato in Consiglio in due provvedimenti: uno sulle proroghe e uno sulle misure finanziarie indifferibili<sup>5</sup>.

Si è trattato però di un mero ritocco di stile. Un’opera di “razionalizzazione” - affidata al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri - che non ha per l’appunto richiesto un nuovo passaggio in Consiglio.

Minimi, in effetti, sono stati i cambiamenti nei contenuti, che hanno riguardato il depennamento dell’aumento delle accise sui tabacchi e della tassa di sbarco sulle isole minori.

La forma, in definitiva, ha salvato l’ “omogeneità” della normazione d’urgenza di fine anno e anche il Governo, che ha ottenuto la firma dei provvedimenti presentati al Capo dello Stato.

Difficile, comunque, considerare ciascuno di questi due atti omogeneo nella propria struttura interna: non certo per la *materia* regolata, ma - al limite - solo avendo riguardo alle *finalità* perseguite, annoverabili, rispettivamente, nel rinvio di imminenti scadenze e nel sostegno finanziario a situazioni di diversa natura.

La strategia messa in atto dal Governo sembra, allora, aver cercato di aggrapparsi, in un certo qual modo, alle indicazioni che, in materia, si possono rintracciare nella giurisprudenza costituzionale.

Negli ultimi tempi, infatti, la Consulta, con orientamenti non sempre univoci, sembra essersi (almeno in parte) avvicinata alle posizioni del Presidente della Repubblica, dimostrando una maggiore attenzione al profilo della omogeneità dei decreti-legge, sebbene ne abbia accolto un significato più ampio, ma anche più ‘debole’.

Uscita dal limbo della pressoché totale irrilevanza (sent. n. 196/2004), la ‘disomogeneità’ del decreto-legge è in un primo momento stata assunta come “sintomo” di “evidente mancanza” dei presupposti di necessità e di urgenza (sentt. nn. 171/2007 e 128/2008<sup>6</sup>). Di lì a poco, però, la Corte ha escluso dal rispetto di tali requisiti la categoria degli

---

<sup>5</sup> Cfr., rispettivamente, d.l. 30 dicembre 2013 n. 150, recante “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*” (ora convertito, con modificazioni dalla l. n. 27 febbraio 2014, n. 15) e d.l. 30 dicembre 2013, n. 151, recante “*Disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali*”, pubblicato in G.U. 304 del 30 dicembre 2013.

<sup>6</sup> Con tali pronunce la Corte ribalta il precedente orientamento (sent. n. 391/1995) che riferiva “la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell’urgenza (...) soltanto [al]la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo” e non alla “disciplina “aggiunta””.

emendamenti “*del tutto estranei*” al decreto-legge, quasi ad avallare illimitati interventi modificativi nel corso dell’esame parlamentare (sentt. nn. 355 e 367 del 2010)<sup>7</sup>.

Nondimeno, alla fine, a parziale aggiustamento di questo indirizzo, la Consulta è giunta a considerare la presenza di norme eterogenee un autonomo vizio della legge di conversione, rilevabile in sede di sindacato di costituzionalità. Con la sent. n. 22/2012, il Giudice delle leggi ha vincolato la possibilità di aggiungere nuove norme nella legge di conversione allo “scopo tipico” di quest’ultima e, quindi, all’esigenza di non alterare il ruolo strumentale delle Camere nella procedura ‘speciale’ di cui all’art. 77, Il c. Cost.<sup>8</sup>.

Dalla “*ratio implicita*” di tale norma, la Consulta ha ricavato un limite di coerenza delle disposizioni del decreto-legge e della legge di conversione, da riferire “all’oggetto o allo scopo”. Per la Corte, il precetto costituzionale rimanda infatti, se non proprio ad una perfetta affinità con la materia dell’atto normativo, ad una matrice finalistica unitaria delle norme contenute nella disciplina varata dal Governo e in quella risultante dall’*iter* parlamentare di conversione, la quale consente di mantenere fra queste la necessaria interdipendenza e continuità.

L’attenuazione della distanza dalle più ‘severe’ posizioni del Presidente della Repubblica<sup>9</sup> pare allora potersi almeno ravvisare nel riconoscimento di un “nesso di interrelazione funzionale” fra la legge di conversione e il decreto-legge. Un legame di carattere “teleologico”<sup>10</sup>, che il Giudice costituzionale ritiene non possa essere reciso attraverso l’inserimento di disposizioni del tutto ‘estrane’ ai provvedimenti emanati in via d’urgenza.

---

<sup>7</sup> Sul punto v. inoltre, più di recente, Corte cost. n. 93/2011. In merito a questo filone giurisprudenziale, si vedano le riflessioni critiche di A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, op. cit., p. 2; R. DICKMANN, *Decreto-legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte non ha ragione...*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, p. 1 ss. e G. FILIPPETTA, *L’emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2012, p. 7.

<sup>8</sup> La pronuncia citata afferma, al riguardo, l’esigenza di “non spezz[are] l’unicità della sequenza procedimentale configurata dall’art. 77 Cost.”, evidenziando la peculiare (e funzionalmente limitata) competenza del Parlamento, che, in tal sede, è strettamente collegata alla stabilizzazione delle norme introdotte dal governo. In argomento G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, op. cit., p. 2494 ss. e analogamente anche A. CELOTTO, *L’abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. it.*, 12/2012, pp. 2493-2494.

<sup>9</sup> Su cui v. P. CARNEVALE-D. CHINNI, *C’è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2011, p. 1 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alla prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l’“omogeneità” della legge di conversione*, op. cit., p. 437 ss. e 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, p. 2499 ss. Ancora oggi, il ‘distacco’ fra le posizioni dei due organi di garanzia costituzionale si evince dal monito indirizzato da Napolitano ai Presidenti delle Assemblee legislative, che chiede di valutare con il “massimo rigore” gli spazi di emendabilità dei decreti-legge, così da rispettare “criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto (...) e alle relative finalità” nella attività di conversione dei provvedimenti governativi.

<sup>10</sup> 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 irragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7 marzo 2012, p. 13.

### 3. L'omogeneità attraverso la reiterazione del decreto-legge? Una nuova forzatura della normazione d'urgenza

Sull'*escamotage* della suddivisione e 'moltiplicazione' dei due decreti-legge *omnibus* di fine 2013 si rendono opportune alcune ulteriori considerazioni.

Se infatti detta pratica può essere servita ad assicurare ai citati provvedimenti una coerenza (o omogeneità) "di fondo", di fatto, però, non fa che amplificare e rendere 'sistematico' il ricorso ad una fonte che, invece, dovrebbe servire a far fronte a situazioni realmente straordinarie<sup>11</sup>.

Una conferma viene proprio dagli sviluppi successivi di questa lunga e tormentata vicenda, arrivata come un pacco dono sotto l'albero di Natale e, a quanto pare, ancora aperta.

L'ultimo atto del Governo (nel frattempo 'ricostituito' nella nuova squadra del *Premier* Renzi) è infatti rappresentato – per ora – dall'ennesimo ritiro del "salva-Roma", nella versione "*bis*" (d.l. n. 151/2013)<sup>12</sup>, e dall'emanazione (*rectius*: reiterazione) di un provvedimento (il d.l. n. 16/2014 o *salva Roma-ter*) che ripresenta (almeno parzialmente) le norme per sanare il debito della Capitale (evitandone il *default*)<sup>13</sup> insieme a disposizioni

---

<sup>11</sup> Per fare un esempio, a seguito dell'emanazione dei due decreti sulle proroghe e sulle misure finanziarie indifferibili, il Governo si è immediatamente premurato di segnalare (con un comunicato del 30/12/2013) che le norme per l'allentamento dei vincoli di stabilità per la città di Venezia, ivi non contemplate "per l'esigenza di assicurare (...) snellezza e rigorosa omogeneità", sarebbero state oggetto di una disciplina *ad hoc*... "nel primo provvedimento utile". Ciò che pare evidenziare l'estrema 'propensione' a rispondere ad ogni necessità regolativa con lo strumento della normazione d'urgenza.

<sup>12</sup> Il d.l. n. 151/2013 è stato ritirato a causa dell'ostruzionismo posto in essere da Lega Nord e M5S, fortemente contrari all'approvazione delle misure deputate a risanare le casse del Comune di Roma, attraverso la presentazione di una fitta lista di emendamenti che non ne avrebbe consentito l'approvazione entro la scadenza del 28 febbraio.

<sup>13</sup> Nello specifico, all'art. 16 del d.l. n. 16/2014 si autorizza il Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma ad anticipare alla gestione ordinaria del Comune l'importo - altrimenti dovuto in più rate e prevalentemente derivante dai tributi versati dai cittadini romani - di 570 milioni di euro, comprensivi quelli già erogati sulla base del ritirato d.l. n. 151/2013. La norma detta inoltre i criteri che il Comune di Roma dovrà osservare nella definizione di piani di rientro pluriennali dal debito e dispone che gli importi destinati alla Capitale con il d.l. n. 16/2014 non saranno considerati tra le entrate finali, rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, così da garantire l'equilibrio di parte corrente del bilancio dello stesso Comune per gli anni 2013 e 2014.

già viste nei precedenti atti di urgenza (o nei disegni di legge di conversione mai approvati)<sup>14</sup> e ad altre norme ancora<sup>15</sup>.

Il frazionamento della normazione d'urgenza sembra quindi solo trasferire il problema sul piano dell'uso eccessivo (e quindi distorto) della decretazione, così da alterarne ancora una volta (e diversamente) la ragion d'essere, per farne un ordinario strumento di produzione normativa. Non per nulla, già le dichiarazioni dell'allora *Premier* Letta cercarono di 'giustificare' la pratica dello 'scorporo' del "milleproroghe" chiamando in causa un "*iter legislativo [che] non è più in linea coi tempi*" e ponendo la riforma del bicameralismo fra le priorità del 2014.

Da ultimo, non può non essere rilevata la sostanziale elusione del criterio che subordina a nuovi motivi di necessità e di urgenza la possibilità di reiterare norme contenute in decreti non convertiti dalle Camere.

Il limite sancito dalla Consulta nella nota sentenza n. 360/1996 è stato ripreso anche dal Capo dello Stato in merito alla 'eventualità' di un rinvio alle Camere di leggi di conversione che non si attengano al vincolo della coerenza-omogeneità. Rispetto a tale circostanza, e non contemplando il nostro sistema la fattispecie del rinvio parziale, il Presidente Napolitano non ha escluso "una parziale reiterazione" delle norme del decreto-legge (inevitabilmente) decaduto "che ten[ga] conto dei motivi posti alla base della richiesta di riesame" ex art. 74 Cost.

Tuttavia, come precisato dal Capo dello Stato, una simile ipotesi resta condizionata alla presenza dei presupposti individuati dal Giudice costituzionale.

Ma, allora, ci si domanda perché questo stesso limite non debba valere anche per il decreto "salva Roma", ritirato per ben due volte nel corso dell'*iter* parlamentare (e quindi non convertito) e riproposto quasi interamente prima nel decreto-legge n. 151/2013, in tema di disposizioni finanziarie indifferibili, e poi nel d.l. n. 16/2014, riguardante anch'esso la finanza locale, con l'aggiunta di "misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche".

Provando a tirare le fila di questa fitta serie di passaggi e di interventi istituzionali, sembra emergere una situazione di marcata 'fragilità' di sistema.

Governo e Parlamento, nonostante il risultato cui oggi sono pervenuti corrisponda per lo più agli intenti 'iniziali', e al di là della innegabile esigenza di riformare il modello

---

<sup>14</sup> Tra le misure 'riproposte' dal decreto salva Roma-*ter* si possono citare le norme che dispongono l'applicazione di sanzioni limitate per gli Enti locali che non raggiungono gli obiettivi del Patto di stabilità interno; le modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province; la proroga (fino al 31 marzo 2014) della scadenza del pagamento agevolato delle cartelle esattoriali; ma anche le disposizioni dirette a favorire l'attuazione del piano di rientro della Regione Campania per il disavanzo nel settore del trasporto pubblico locale; le misure destinate alle Regioni colpite da eventi sismici o quelle riguardanti il trasporto ferroviario nelle Regioni speciali e le risorse per la raccolta differenziata nella città di Roma. Inoltre viene ripresentata anche la norma attraverso cui, per l'esercizio 2014, si consente agli enti locali che abbiano presentato, nel 2013, piani di riequilibrio finanziario non approvati dalla Corte dei Conti di formulare un nuovo piano entro 90 giorni dal rigetto della medesima, a condizione che sia avvenuto un miglioramento nel risultato di amministrazione registrato nell'ultimo rendiconto approvato.

<sup>15</sup> Nel salva Roma-*ter* sono ad esempio contenute norme che, ai fini di consentire le detrazioni sulla prima casa stabilite per alcune categorie di famiglie per l'anno 2012, dispongono che l'aliquota massima della Tasi (tributo sui servizi indivisibili) per il 2014, per ciascuna tipologia di immobili, possa essere aumentata complessivamente fino ad un massimo dello 0,8 per mille complessivo. Altre nuove disposizioni attengono all'edilizia scolastica e alla proroga fino a fine marzo della corresponsione degli emolumenti per i contratti stipulati dalle scuole al fine di sopperire alla mancanza di personale per i servizi ausiliari e di pulizia.

bicamerale, denotano un'incapacità di fondo nel pianificare (anziché muoversi sull'onda dell'emergenza) le attività e le politiche normative.

Il tentativo del Capo dello Stato di sottolineare il proprio ruolo di controllo sembra, di fatto, essere stato neutralizzato, perché, dopo aver 'stoppat' un disegno di legge di conversione per l'eterogeneità delle disposizioni contenute, si è ritrovato a firmare due nuovi decreti-legge dal testo quasi identico, in una dinamica di sostanziale elusione del divieto di reiterazione dei decreti non convertiti.

In questo scenario, infine, si inserisce il Giudice delle leggi, sempre più impegnato a rincorrere faticosamente, tra una pronuncia e l'altra, una prassi che impone trasformazioni non sempre sostenibili del rapporto fra decretazione d'urgenza e poteri emendativi delle Camere, nella continua ricerca, come si è opportunamente sottolineato, della "quadratura del cerchio"<sup>16</sup>.

Viene da chiedersi, al riguardo, se questa sorta di 'agonia' della decretazione d'urgenza non potesse essere interrotta con il rifiuto del Capo dello Stato, dopo il duro monito rivolto alle Camere, di emanare il terzo provvedimento governativo che, insieme alle misure "salva Roma", raccoglie anche norme già riconosciute come incongrue e altre ancora.

L'alternativa sarebbe, infatti, quella (sconfortante) di pensare che il richiamo alla "stretta attinenza" all'oggetto (e alle 'urgenti' istanze regolative) della decretazione valga solo in sede di conversione e non per il Governo.

Guardando all'esperienza repubblicana, rispetto al diniego di firma di un decreto-legge appare prevalente la prassi dei richiami (anche preventivi) del Quirinale, in un'ottica di collaborazione istituzionale con l'Esecutivo<sup>17</sup>.

Il rigetto del decreto "Englaro" da parte dello stesso Napolitano (nel 2009), proprio per difetto dei presupposti costituzionali, non può essere invocato, per la singolarità della vicenda, nell'ottica di vagliare oggi l'atteggiamento prudente del Capo dello Stato. Tuttavia, con autorevole dottrina, si ritiene che il Presidente possa opporsi all'emanazione di un provvedimento d'urgenza quando ravvisi l'evidente mancanza dei requisiti richiesti dall'art. 77 Cost.<sup>18</sup>.

Forse, allora, l'assenza delle condizioni di straordinaria necessità ed urgenza non era da ritenersi così "manifesta"... O forse, più semplicemente, la scelta del Presidente di fermarsi all'ennesimo sforzo di *moral suasion* è da ricercare nell'attuale fase congiunturale: i tempi stretti e la necessità di dare comunque risposte alle concrete esigenze del Paese, su cui continuano a pesare gravi incertezze (politiche, economiche e sociali), impongono di soppesare attentamente le conseguenze di interventi forti, di 'rottura' dei precari (e finanche 'patologici') equilibri del sistema.

La sensazione è che la necessità di inseguire gli eventi sia divenuta un po' la chiave di lettura (e il motore) non solo della politica ma anche della complessiva architettura istituzionale.

---

<sup>16</sup> In questi efficaci termini, A. RUGGERI, *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, cit., p. 6.*

<sup>17</sup> A. GHIRIBELLI, *Il potere del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge: il "caso Englaro"*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2009. Sul punto v. anche N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto-legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in *Rivista AIC*, 2010, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 1 ss.

<sup>18</sup> A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le "ragioni" di Napolitano*, in *Forum Quad. cost.*, 2009.

#### 4. La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: primi spunti per un più rigoroso controllo sull'omogeneità del decreto-legge

La partita adesso continuerà a giocarsi nelle aule parlamentari.

Di certo, però, dato incontrovertibile di tutte le peripezie del Governo è che il “salva Roma-ter” mantiene la stessa eterogeneità dei precedenti decreti e presenta disposizioni in realtà non reiterabili, perché già ‘ufficialmente’ accertate (nella lettera del Presidente Napolitano) come inidonee ad essere veicolate attraverso lo strumento della decretazione d’urgenza<sup>19</sup>.

A chi passerà, ora, la ‘palla’ decisiva per chiudere il gioco dei tre decreti “salva-Roma”?

Sembra difficile pensare ad un rinvio, ad opera del Presidente Napolitano, della legge di conversione in corso di approvazione alle Camere, se non in ragione di nuove norme (altrettanto) ‘intruse’ eventualmente inserite nel testo finale.

Non rimane che fare affidamento sulla Corte costituzionale, la quale, ripercorrendo il terreno meno ‘accidentato’ del divieto di reiterazione, potrebbe cogliere l’occasione per dare segnali di maggiore fermezza anche sulla omogeneità, *in sé*, dei decreti legge.

Proprio su quest’ultimo profilo, nella recente sentenza n. 32 del 2014, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della nota legge Fini-Giovanardi<sup>20</sup>, la Consulta pare aver assunto con maggiore incisività (e con l’aggiunta di ulteriori e puntuali precisazioni) la ‘difesa’ della coerenza interna del decreto-legge, non solo alla ‘chiusura’ della fase parlamentare di conversione.

Continuando sulla scia della decisione che per prima ha reso ‘giustizia’ al tema della omogeneità come autonomo elemento di valutazione nel sindacato di legittimità costituzionale<sup>21</sup>, in questa pronuncia la Corte afferma in modo esplicito che la presenza di norme estranee nella legge di conversione costituisce “*un vizio procedurale*” che viola l’art. 77, II c. Cost. L’inserimento di disposizioni ‘intruse’ va, infatti, ad interrompere la “*sequenza*” necessaria quanto ‘tipica’, che, a partire dalla emanazione del decreto-legge,

---

<sup>19</sup> Non a caso, anche con riguardo al disegno di legge di conversione del decreto salva-Roma-*bis* (d.l. n. 151/2013), la Commissione Affari costituzionali del Senato espresse parere negativo sui requisiti previsti dall’art. 77 Cost., sebbene l’esito di tale esame preliminare venne poche ore dopo ribaltato dall’Aula (secondo la disposizione dell’art. 78, III c. Reg. Sen., che prevede una delibera confermativa dell’Assemblea in caso di pronuncia negativa della Commissione permanente).

<sup>20</sup> Si tratta della l. n. 49/2006 che ebbe a convertire il d.l. n. 272/2005, con nuove disposizione che però, a giudizio della Corte, non si sono mantenute nella “connotazione finalistica” del medesimo provvedimento. Le norme presenti nel testo originario del decreto-legge riguardavano, infatti, la sicurezza e i finanziamenti per le Olimpiadi invernali svoltesi a Torino, la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno e il recupero dei tossicodipendenti recidivi, mentre le disposizioni impugnate, discostandosi da questi scopi peculiari hanno introdotto una radicale e complessiva riforma del testo unico in tema di stupefacenti e delle sanzioni applicabili ai reati ivi contemplati, giungendo ad unificare, sotto quest’ultimo profilo, il trattamento di droghe leggere e pesanti. Per queste ragioni, la Consulta ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione per violazione dell’art. 77, II c., Cost., non rilevando alcun “nesso di funzionalità” fra i contenuti originari del decreto-legge le norme inserite nella fase della sua conversione (Considerato in diritto, punto 4). Per un commento a detta pronuncia, v. C. CUPELLI, *Il testo unico sugli stupefacenti alla prova del “cambio di passo” della giurisprudenza costituzionale*, in *Cass. Pen.*, 10/2013, p. 3418 ss., il quale affronta anche il delicato rapporto fra decretazione d’urgenza e riserva di legge in materia penale, intesa come essenziale istituto di garanzia democratica.

<sup>21</sup> Il riferimento va alla già citata sentenza n. 22/2012.

si svolge all'interno delle Camere con la precipua funzione di consolidare le norme varate in via d'urgenza. Ed è proprio in relazione a questo scopo - come già chiarito anche nella sentenza n. 22/2012 - che l'approvazione della legge di conversione è delineata dall'art. 77 II c. Cost. come un *iter* semplificato e scandito da tempi stretti, che si giustifica con l'esigenza di dare quanto prima certezza e stabilità a misure che nascono come provvisorie.

In questa 'costruzione costituzionale' dell'intervento parlamentare sulla decretazione d'urgenza, *"la legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore"*, perché ciò significherebbe sfruttare un procedimento speciale, e a competenza tipizzata, per finalità non riconducibili a quelle del decreto legge<sup>22</sup>, con una sostanziale elusione delle *"ordinarie dinamiche di confronto parlamentare"* che sono invece garantite nel 'normale' esercizio della funzione legislativa<sup>23</sup>.

Si ribadisce, dunque, che l'inclusione di emendamenti che non abbiano attinenza con la materia o con gli scopi del decreto-legge viene a spezzare la "continuità sostanziale" con l'attività normativa del Governo e, di conseguenza, il "necessario legame logico-giuridico richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost."

Contestualmente a queste conferme, però, la Consulta non trascura di sottolineare che anche i *"provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo (...) di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità"* e tale affermazione, seppure sotto

---

<sup>22</sup> Le Camere, in sostanza, verrebbero ad agire - come dice la Corte - "in una situazione di carenza di potere" (sent. n. 32/2014, *Cons. in diritto*, punto 5). Sul punto già G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 3/1996, p. 429 e, da ultimo, 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 irragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, op. cit., p. 13.

<sup>23</sup> Nella fattispecie, l'esigenza di "un adeguato dibattito parlamentare" viene dalla Corte enfatizzata in ragione della tematica oggetto della legge sottoposta al suo sindacato, per effetto della quale si è determinato un sensibile innalzamento delle sanzioni applicabili ai reati concernenti le c.d. "droghe leggere".

Ma tale garanzia avrebbe richiesto l'accesso alle "ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.", mentre la disciplina posta dalla legge Fini-Giovanardi fu il risultato di un maxi-emendamento presentato dal Governo che ha interamente sostituito il testo del disegno di legge di conversione e sul quale fu apposta la questione di fiducia, "così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta". Queste parole manifestano una particolare attenzione della Consulta alla forma dell'atto legislativo, e quindi al controllo sulle procedure parlamentari, nei riflessi che queste possono avere sulla qualità (anche sostanziale) delle decisioni normative. Un passaggio significativo, forse dettato dalla delicatezza della tematica affrontata, che si distacca da quanto sostenuto in passato dallo stesso Giudice (e ribadito anche nella più recente sentenza n. 237/2013, su cui sia consentito il rinvio a P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle Camere*, in *Rivista AIC*, 4/2013, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 1 ss.), sottolineando che la concentrazione del dibattito parlamentare e della votazione sull'articolo unico del disegno di conversione di un decreto-legge (oggetto di questione di fiducia) "non significa, peraltro, che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni [ad esso] apportate, nel corso della procedura..." (cfr. Corte cost. n. 391/1995, in cui la Corte precisava che gli emendamenti apportati al disegno di legge in sede di conversione sono allegati all'articolo unico votato in Assemblea e pertanto possono "formare oggetto, se non di voto separato, di discussione nell'ambito di ciascuna Camera").

forma di *obiter dictum*, non è di poco momento, perché lascia trapelare la possibilità di un sindacato di costituzionalità anche sulla omogeneità 'interna' del *solo* decreto.

Questa particolare tipologia di decreti-legge era già venuta in considerazione nella sent. n. 22/2012 e nell'ord. n. 34/2013, ma allora la Corte l'aveva richiamata solo per precisare che, anche quando l'atto d'urgenza presenti, già in origine, una trama particolarmente 'variegata', la legge di conversione non è abilitata ad aggiungere ulteriori disposizioni prive di connessione con la "*ratio*" (unitaria) che deve comunque connotare il decreto governativo ("dal punto di vista oggettivo e materiale o dal punto di vista funzionale o finalistico"). Non aveva cioè espresso alcuna valutazione sulla compatibilità con l'art. 77 Cost. di questa distorta applicazione della decretazione d'urgenza<sup>24</sup>.

Nella sentenza n. 32/2014 si riconosce, invece, che la criticità dei decreti *omnibus* sta proprio nella loro fisionomia di atti che assemblano più oggetti senza alcuna affinità sostanziale e privi di una matrice teleologica comune.

Tanto che per tali – abnormi – figure di decretazione la Corte si vede costretta a formulare un inedito criterio – che potremmo definire di prevalenza<sup>25</sup> – per verificare se sussista un raccordo fra il decreto-legge e gli emendamenti ad esso apportati in sede di conversione. Modificando parzialmente l'orientamento del (recente) passato, è giocoforza tenuta a precisare che "ogni ulteriore disposizione introdotta deve essere strettamente collegata ad *uno dei contenuti* già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio dominante* del provvedimento"<sup>26</sup>.

Una dichiarazione, questa, che conduce (amaramente) a constatare l'impossibilità di addivenire ad un giudizio sull'unitarietà e coerenza complessiva dell'atto normativo.

Oggi quindi, in prospettiva, il nuovo (e forse coraggioso) passaggio segnato dalla giurisprudenza costituzionale, che certifica la difficoltà di conciliare i decreti *omnibus* con il requisito costituzionale dell'omogeneità, potrebbe avere un'importanza non trascurabile nel mettere in guardia il Governo (e lo stesso Capo dello Stato) dall'emanare atti caratterizzati da una *struttura marcatamente eterogenea*, i quali potrebbero, in futuro, trovare nella Consulta un Giudice più severo.

Il sindacato della Corte, al riguardo, potrebbe agganciarsi all'orientamento cui la stessa è pervenuta – per la verità con qualche 'variazione sul tema' -, secondo cui la legge di conversione non ha efficacia sanante in merito ai vizi del provvedimento governativo.

Il primo riferimento, per questa tesi, si ritrova nella nota sentenza n. 29/1995, la quale, benché riguardi propriamente la carenza dei presupposti di necessità e di urgenza<sup>27</sup>,

---

<sup>24</sup> Dello stesso avviso, a commento dell'ord. n. 34/2013, M. SALERNO, *La Corte consolida i principi in tema di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 2/2013, p. 635 ss. L'A. peraltro, e opportunamente, esprime perplessità sul criterio individuato dalla Consulta per la verifica della omogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione del decreto-legge. Il parametro della finalità unitaria di un decreto c.d. omnibus, infatti, poiché rapportato ad un provvedimento già originariamente disomogeneo, "rischia di assumere un carattere troppo vago e di perdere ogni elemento di oggettività".

<sup>25</sup> Mutuato, forse, dalle tecniche già elaborate Corte per la risoluzione del contenzioso Stato-Regioni in merito al riparto delle attribuzioni legislative, con particolare riferimento ad ambiti materiali caratterizzati da un forte intreccio di competenze sia del legislatore statale sia del legislatore regionale.

<sup>26</sup> Corsivo di chi scrive.

<sup>27</sup> Per un commento a Corte cost. n. 29/1995, v. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, I, Padova, Cedam, 1997, p. 413 ss. e A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000, 41 ss. e 83 ss.

Come si anticipava, lo sviluppo di questo filone giurisprudenziale è stato alquanto altalenante, in quanto a detta pronuncia sono seguite decisioni che ne hanno confermato l'impostazione (sentt. nn.

adotta un ragionamento che potrebbe trovare applicazione anche al difetto di omogeneità del decreto-legge, ormai riconosciuto dalla Corte come distinta causa di violazione dell'art. 77, II c. Cost.

In conclusione, è auspicabile che, nell'evolvere di questa più rigorosa linea giurisprudenziale, si possa arrivare a vedere scritto in una decisione del Giudice delle leggi che anche la mancata coerenza (materiale e/o finalistica) del provvedimento governativo, se eccessiva (manifesta), si traduce in un vizio di forma della stessa legge di conversione.

\*\* Ricercatore di Diritto costituzionale – Università di Parma

---

161/1995; 270/1996; 330/1996 e n. 398/1998, dove si precisa che il difetto dei presupposti del decreto-legge è rilevabile, a prescindere dalla sua conversione, quando si tratti di “un’evidente mancanza”), ma anche decisioni che, invece, hanno riproposto l’argomento della funzione sanante della legge di conversione (sentt. 419/2000 e 376/2001). Alla fine, però, la Corte pare essere ritornata al più ragionevole criterio che sancisce l’impossibilità di sanare l’assoluta carenza dei requisiti costituzionali della decretazione (sentt. nn. 6 e 285/2004; n. 275/2005; 171/2007 e 128/2008). In argomento, fra i tanti, v. A. CELOTTO, *La “storia infinita”: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2002, 133 ss. e ID., *C’è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2007, p. 1 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 2677 ss.; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 581 ss.; A. GHIRIBELLI, *Necessità ed urgenza nel decreto-legge nelle recenti pronunce del giudice costituzionale. Un confronto con il caso spagnolo*, in *Forum Quad. cost.*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008, p. 1 ss.