

LA NATURA FUNZIONALIZZATA DELLA LEGGE DI CONVERSIONE
DEL DECRETO-LEGGE: RIFLESSIONI SUI RECENTI ORIENTAMENTI
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

GIOVANNI BAROZZI REGGIANI*

Sommario

1. Considerazioni introduttive: gli ultimi arresti della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporto tra decreto-legge e legge di conversione – 2. L'incerto fondamento costituzionale del nesso di interrelazione funzionale (e del vincolo di omogeneità) tra l'atto governativo e la legge – 3. Un tentativo di fornire un apparato argomentativo alle affermazioni della Corte ricorrendo ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità – 4. Vincolo di omogeneità e riflessi sul rapporto Governo-Parlamento: il rischio concreto di un'eterogenesi dei fini?

Abstract

The essay investigates some issues concerning the relationship between the so called «decreto-legge» (decree-law) and the statute which has the specific function of “converting” the decreto-legge in parliamentary legislation («legge di conversione»), in the light of the recent jurisprudence of the Italian Constitutional Court. The Court asserts that the decreto-legge and the legge di conversione are related, and that the two acts must be homogeneous. Due to the fact that the Court's assertions imply that the Parliament is partially bound in its prerogatives, it seems important to consider the constitutional basis for these assertions.

Suggerimento di citazione

G. BAROZZI REGGIANI, *La natura funzionalizzata della legge di conversione del decreto-legge: riflessioni sui recenti orientamenti della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Sassari.
Contatto: gbarozzireggi@uniss.it

1. Considerazioni introduttive: gli ultimi arresti della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporto tra decreto-legge e legge di conversione

Nell'ultimo decennio – ovvero nell'arco temporale che dai giorni nostri risale alla sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012 (che, come profeticamente affermato dai primi commentatori della stessa, sarebbe stata ricordata per aver «sottoposto il potere legislativo delle Camere in sede di conversione a limiti inusitati»¹) – la Consulta si è pronunciata in diverse occasioni sul tema del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, sostanzialmente confermando e consolidando gli indirizzi e le affermazioni contenute nel proprio richiamato precedente.

Ripetuta, in particolare, è l'affermazione secondo la quale la legge di conversione rappresenterebbe una legge «funzionalizzata e specializzata alla stabilizzazione dell'originario decreto-legge»².

Tale affermazione, di cui nel prosieguo si tenterà di definire ampiezza e contenuto, conferma la tesi, sviluppata già dalla citata pronuncia n. 22/2012, circa la necessità “costituzionale” (come tale qualificabile in ragione dell'essere implicitamente imposta dall'art. 77, secondo comma, Cost.) della sussistenza di «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»³.

Il fondamento di tale nesso si rinverrebbe, secondo quanto affermato nella pronuncia succitata e confermato dalla giurisprudenza successiva, in una serie di elementi e, in particolare: (a) nell'appartenenza dell'iniziativa della presentazione del disegno di legge di conversione alla competenza riservata

¹ Così M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 1. Altra parte della dottrina ha però ridimensionato la portata “innovativa” della sentenza, rilevando che la Corte si sarebbe limitata a fissare «ragionamenti in fondo già deducibili dalle precedenti pronunce» (così V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, n. 8/2012, 1).

La sentenza in parola, sulla quale si tornerà nel corso del contributo, è stata fatta oggetto di commenti e annotazioni in numerosi contributi, tra i quali richiamiamo quelli di G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Consulta online, Studi e commenti*, 2 ottobre 2012, 1 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 1 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?*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012, 1 ss. V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni*, cit.

² Tale affermazione si rinviene, tra le altre, e solo per richiamare le più rilevanti, nelle sentenze n. 6/2023, n. 245/2022, nn. 210 e 30/2021, nn. 204 e 93/2020, nn. 247, 226 e 181/2019, n. 32/2014 e n. 34/2013.

³ Sentenza n. 22/2012, punto 4.2 *Cons in diritto*.

del Governo; (b) nelle peculiarità, definite anche dai regolamenti parlamentari, che caratterizzano il procedimento per la conversione; (c) nella sostanziale coincidenza tra l'oggetto del decreto-legge e quello della legge di conversione.

Trattasi di apparato argomentativo che si basa, dunque, su elementi specifici, di cui, ad oltre dieci anni da quando lo stesso fu compiutamente formulato, non appare inutile verificare tenuta e solidità, da un punto di vista teorico e dogmatico.

All'affermazione della natura funzionalizzata e specializzata della legge di conversione, e della sussistenza del menzionato nesso di interrelazione funzionale tra la stessa e il decreto-legge, si collegano poi strettamente le questioni concernenti gli ambiti di manovra di cui dispone il Parlamento circa la possibilità di intervenire – con integrazioni e modifiche – sul testo dell'atto governativo.

Il tema naturalmente non è nuovo, ed è stato fatto oggetto di approfondimenti e dibattiti (peraltro, lungo un arco temporale ultrasecolare) da parte della dottrina costituzionalistica.

In effetti, laddove la sussistenza del nesso venisse declinata “in senso forte” (o puro) – e trovasse un effettivo fondamento in Costituzione – la conseguenza necessaria dovrebbe, a ben vedere, essere quella della sostanziale immutabilità del decreto-legge da parte del Parlamento, che potrebbe, alla luce dell'art. 77 Cost., solo decidere se convertire o non convertire l'atto normativo del Governo (al netto di modifiche di pura forma o *drafting*)⁴.

Invero, da tempo ormai non si dubita – anche in ragione dell'esistenza di chiari dati di diritto positivo in tal senso⁵ – che la legge di conversione possa

⁴ Tale conclusione prende le mosse dalla tesi, sostenuta da autorevole dottrina, secondo cui oggetto della legge di conversione sarebbe il decreto-legge “nel suo complesso” e non già le singole disposizioni del medesimo (il riferimento va, in particolare, ai lavori di F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. soc.*, 1973, 352 ss. e C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 831 ss., ma v. anche G. F. CIAURRO, *La conversione in legge dei decreti d'urgenza*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, spec. 90). Sul punto – e per quanto di specifico interesse – è stato tuttavia osservato che anche dall'adesione della tesi che vede nell'oggetto della legge di conversione solo il decreto nel suo complesso «non sembra assolutamente possibile far derivare automaticamente e de plano l'inemendabilità del decreto», posto che da tale tesi deriverebbe al più l'efficacia *ex nunc* degli emendamenti (così G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 13).

⁵ Il riferimento va all'art. 15 della legge n. 400/1988, e in particolare al comma 5, che stabilisce 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. Esse sono elencate in allegato alla legge». Riferimenti alla emendabilità del disegno di legge di conversione del decreto-legge si rinvencono altresì nel regolamento della Camera (cfr. in particolare il comma 7 dell'art. 96-bis, il quale pure stabilisce che il Presidente dichiari «inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»).

intervenire sulle disposizioni del decreto-legge, modificandole, sopprimendole o aggiungendone di nuove⁶.

Tuttavia, riguardo a questo aspetto, nella giurisprudenza costituzionale è ormai consolidata l'affermazione secondo la quale sulla legge di conversione, e quindi sul Parlamento titolare del potere di adottare la stessa, graverebbe l'obbligo di rispettare un "vincolo di omogeneità" rispetto al decreto-legge, che si traduce concretamente nella inammissibilità, e dunque nella incostituzionalità, dell'inserimento, nel disegno di legge di conversione del decreto, di norme «*estrane*» o «*intruse*», novero al quale sarebbero riconducibili disposizioni di cui risulti predicabile la "palese estraneità" rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione con le disposizioni di quest'ultimo (affermazioni consimili si rinvencono in tutte le sentenze in precedenza menzionate).

Tali affermazioni affondano le proprie radici in un'epoca antecedente il 2012, e in particolare nella sentenza n. 171/2007 – definita quale vero e proprio «*punto di svolta*» della giurisprudenza costituzionale⁷ – seguita a stretto giro dalla sentenza n. 128/2008 e confermata dalla giurisprudenza successiva⁸.

Peraltro, sul tema la Corte ha in più occasioni affermato che laddove non sussistesse l'obbligo, per il Parlamento, di rispettare il descritto "vincolo di omogeneità", «*l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*» (sentenza n. 32/2014)⁹.

A fronte di ciò, come riconosciuto dalla stessa pronuncia del 2012, non può tuttavia escludersi che le Camere possano «*nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità*»; ciò che risulterebbe vietato,

⁶ Per una disamina delle diverse tipologie di emendamenti apportabili dalla legge di conversione si rimanda al citato contributo di F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, spec. 356 ss.

⁷ Così A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014, 2.

⁸ Per un commento alle due sentenze v. P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge* (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2008, 1 ss.

⁹ Invero, alcune sentenze hanno posto particolare attenzione a tale ultimo elemento, assegnandogli una posizione di primario rilievo, rispetto all'insieme degli argomenti atti a sostenere il fondamento costituzionale del vincolo di omogeneità (v. in particolare le sentenze nn. 226/2019 e 245/2022, le quali hanno affermato che la preclusione per il Parlamento all'inserimento, in sede di conversione, di contenuti eterogenei, sarebbe «*essenzialmente*» volta impedire usi distorti o opportunistici del particolare procedimento).

dall'art. 77, secondo comma, Cost., sarebbe solo «l'*alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta[n]te dal testo originario*».

Peraltro, dall'esame delle sentenze della Corte – ed in particolare di quelle pubblicate successivamente alla pronuncia n. 22/2012 e sino ai giorni nostri – emerge come il limite (all'emendabilità dei decreti-legge da parte delle leggi di conversione) rappresentato dal carattere “estraneo” delle disposizioni di nuova introduzione sia stato, dalla Corte medesima, pressoché costantemente interpretato in senso restrittivo e applicato con “prudenza”, riferendo vale a dire il superamento dei limiti, e dunque la frattura del vincolo di omogeneità, al solo inserimento di norme il cui contenuto, rispetto a quello del decreto-legge, risulti del tutto (ovvero palesemente) estraneo, e quindi ai casi in cui la mancanza del nesso di interrelazione funzionale emerga in modo “manifesto”.

La Corte, in questo senso, avrebbe – come è stato osservato – operato una sorta di “*self-restraint*” all'applicazione dei principi da essa stessa enunciati¹⁰.

Alla luce di quanto riportato emerge che il tema del rapporto fra decreto-legge e legge di conversione, quantomeno in riferimento ad alcuni dei profili di maggior rilevanza e in riferimento ai risvolti pratico-applicativi, appare all'attualità oggetto di orientamenti che risultano sostanzialmente consolidati nel panorama della giurisprudenza costituzionale.

Eppure, qualcosa, nel percorso logico-argomentativo della Corte, non convince pienamente, e quantomeno talune delle tesi esposte sembrano affette da un certo grado di apoditticità: ciò vale, in particolare, per gli elementi a sostegno della sussistenza del richiamato “nesso di funzionalità” (che secondo la Consulta deve collegare decreto-legge e legge di conversione) e con esso della affermata sussistenza del “vincolo di omogeneità” che deve legare decreto-legge e legge di conversione, e in riferimento al tema della conciliabilità dei limiti all'emendabilità dei decreti-legge con la natura delle leggi di conversione, definita, come detto, «*funzionalizzata e specializzata*».

2. L'incerto fondamento costituzionale del nesso di interrelazione funzionale (e del vincolo di omogeneità) tra decreto-legge e legge di conversione

Partiamo dal primo profilo, quello concernente gli elementi fondativi – e giustificativi – dell'affermazione relativa alla necessità della sussistenza di un nesso di funzionalità tra il decreto-legge e la legge di conversione, ed al con-

¹⁰ In questo senso cfr. C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, 269.

sequenziale obbligo, per il Parlamento, di non introdurre in quest'ultima disposizioni suscettibili di incrinare tale omogeneità (le già menzionate norme "estrane" o addirittura "intruse").

Come si anticipava, un primo argomento addotto dalla Consulta a sostegno dell'affermazione in parola è costituito dall'essere, la legge di conversione, una legge «a competenza tipica», in ragione del fatto che l'iniziativa della presentazione del d.d.l. di conversione è riservata, dall'art. 77, secondo comma, Cost., al Governo (in tema cfr., in particolare, le sentenze n. 32/2014 e 245/2022).

Proprio dalla natura di legge a competenza tipica della legge di conversione deriverebbero «i limiti alla emendabilità del decreto-legge»¹¹.

L'argomento in esame non pare, invero, decisivo.

Risulta certo difficilmente revocabile in dubbio che il decreto-legge costituisca il "presupposto" della legge di conversione – che ha, quale sua funzione tipica, proprio quella di convertire il decreto-legge¹², la cui esistenza configura appunto il presupposto logico-fattuale della legge – e che ciò, secondo quanto sostenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza più recenti, faccia del decreto e della legge di conversione elementi di un'unica sequenza procedimentale¹³.

Non appare, tuttavia, del tutto chiara la ragione per la quale la connessione (procedimentale) che sussiste tra decreto-legge e legge di conversione dovrebbe determinare di per sé sola il sorgere di elementi condizionanti sull'intero contenuto di quest'ultima, ivi compreso quello non strettamente concernente la "conversione" vera e propria.

In questo senso, si osserva che la legge di conversione deve certamente produrre, in primo luogo, il proprio effetto tipico, che è quello di convertire l'atto governativo, constatazione che consente di ammettere la sussistenza, in

¹¹ Così C. MEOLI, voce *Legge di conversione del decreto-legge*, in *Enciclopedia Treccani Online*, Libro dell'anno del diritto (2015).

¹² Nota l'affermazione di Margherita Raveraira secondo la quale la legge di conversione svolge «sotto il profilo sostanziale, solo la funzione, per il passato, di ratificare o convalidare (secondo i diversi orientamenti) gli effetti prodotti materialmente medio tempore dalle norme governative» (così M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della necessità ed urgenza dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, 1441).

¹³ La tesi della "unificazione procedimentale" è da ricondursi alla fondamentale opera di G. Pitruzzella di fine anni '80 (G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989). Come è stato osservato, «in questa prospettiva, la legge di conversione non costituisce più la "novazione" del decreto avente forza di legge che, di conseguenza, non "svanisce", ma continua ad esistere, quantomeno come "fatto storico presupposto"» (così A. SIMONCINI - E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 8, che sul punto richiamano peraltro il pensiero di M. LUCIANI, *Per un efficace controllo di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza*, in *I decreti-legge non convertiti*. Atti del seminario svoltosi in Roma palazzo della Consulta nel giorno 11 novembre 1994, Milano 1996, 108).

riferimento alla legge di conversione, di un “vincolo contenutistico”¹⁴: in effetti, se la legge di conversione “non convertisse” non potrebbe qualificarsi come tale.

Allo stesso tempo, però, non può ignorarsi che oltre al proprio effetto tipico (la conversione, e dunque la “convalida” o la ratifica del pregresso¹⁵) la legge di conversione produce anche un altro effetto, che si estrinseca nello «*stabilizzare, anche per il futuro (con eventuali modifiche), la soluzione normativa accolta in esso*»¹⁶.

I duplici effetti che la legge di conversione è suscettibile di produrre – e, dunque, l’eterogeneo contenuto che la stessa può assumere – sembrano indebolire non tanto la tesi dell’unicità della sequenza procedimentale, quanto le conseguenze giuridiche che discendono dall’essere, il decreto-legge, presupposto “condizionante” della legge di conversione, la quale ultima, pur essendo istituzionalmente volta a intervenire sul primo (con le funzioni propriamente di conversione), può fare evidentemente “anche altro”, come del resto la stessa Corte ha riconosciuto affermando che il Parlamento può apportare emendamenti al testo del decreto legge, modificando così la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di «*valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità*» (sentenza n. 22/2012).

Detto diversamente: se la tesi (ormai maggioritaria) dell’inserimento dell’atto governativo e della legge di conversione in una sequenza procedimentale unica impone di considerare il decreto-legge quale presupposto

¹⁴ Secondo la nota tesi di A.M. SANDULLI, voce *Legge*, in *Nss. D.I.*, IX, Torino 1963, 630 ss., ora in *Scritti giuridici*, I, Napoli 1990, 176) la legge di conversione sarebbe addirittura qualificabile quale legge a «*contenuto obbligato*». Se del resto consideriamo la classica nozione di procedimento, quale insieme di atti «*strutturalmente e funzionalmente collegati dall’obiettivo avuto di mira, e perciò appunto coordinati in procedimento*» (ancora A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, 569), appare difficile negare che il vizio di uno degli atti della sequenza, specie se collocato “a monte”, non si riverberi sugli altri atti (quelli collocati “a valle”). Analogamente v. S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in www.giurcost.org.it, 2012, 2, che parla della legge di conversione come di una «*legge che, diversamente da quanto di solito avviene per le leggi, non è libera nel fine ma è vincolata alla conversione o alla non conversione del decreto-legge*».

¹⁵ Sulla qualificabilità della legge di conversione quale legge di “approvazione” o di ratifica” si sono espressi tra gli altri L. ROSSI, *L’ordinamento dello stato d’assedio nelle ultime leggi italiane* (1936) ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1939, spec. 250; G. D’AMARIO, *L’ordinanza di urgenza per lo stato di diritto nelle forme di governo a regime libero-costituzionale con speciale riferimento al diritto pubblico italiano*, Torino, 1907, 41 ss.; F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, III, Milano, 1901, 194 ss.; L. MORTARA, *I decreti-legge nel diritto costituzionale italiano*, in *Riforma sociale*, 1895, III, 908 e ss.; L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, II, Genova, 1860, 103.

¹⁶ Così G. GUZZETTA, voce *Decreto-legge*, in S. CASSESE (dir.) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 1749.

principale di quest'ultima (essendo l'elemento fattuale-giuridico dal quale la sequenza procedimentale trae avvio), la possibilità, per il Parlamento, di inserire nel decreto anche norme nuove mostra come l'appartenenza alla stessa sequenza procedimentale non faccia della legge di conversione atto "vincolato" rispetto all'atto presupposto, dal momento che residua in capo al Parlamento una certa libertà nel definire i contenuti della legge di conversione.

Ed è proprio rispetto al contenuto "altro" che non si rinviene, nelle pronunce della Corte, una convincente ragione fondativa dell'estensione del vincolo di omogeneità rispetto al decreto-legge.

Prima di concludere, sul punto, occorre, per completezza espositiva, dare conto di un ulteriore argomento – quello concernente la "trasferibilità" dei vizi del decreto-legge alla legge di conversione, affermata dalla storica sentenza n. 29 del 1995, che ha negato l'efficacia sanante della legge di conversione sui vizi del decreto-legge¹⁷ – che pare rafforzare il valore del nesso che collega i due atti, potendo spingere alla conclusione secondo la quale, se la legge di conversione non è in grado di sanare i vizi del decreto-legge, allora la medesima deve considerarsi condizionata da quest'ultimo, quantomeno in riferimento al regime della sua validità (qui da intendersi in termini di illegittimità/incostituzionalità).

Ed invero, è proprio tale ultima annotazione, ovvero il riferimento alla validità, a consentire di non considerare come decisivo neppure tale argomento al fine di sostenere la tesi della necessaria sussistenza del nesso di interrelazione funzionale in riferimento all'intero contenuto della legge di conversione: tale nesso, a ben vedere, riguarda infatti specificamente, ancora una volta, la funzione tipica della legge di conversione (la conversione del decreto-legge, appunto) e quindi il contenuto "necessario" della stessa – che proprio in quanto necessario non può non risentire dell'eventuale invalidità dell'atto che ne costituisce l'oggetto – ma in sé nulla dice, si ritiene, sulle disposizioni "ulteriori" della legge di conversione e in riferimento a profili diversi da quelli concernenti considerazioni sulla validità dei due atti.

Se ciò è corretto, come pare, al fine di confutare almeno in parte la linearità e la solidità delle argomentazioni della Corte non occorre neppure evo-

¹⁷ La Corte ha infatti rilevato (in riferimento all'assenza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge) come non possa essere «convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione» e affermato che la palese carenza dei requisiti di necessità e di urgenza configura «un vizio in procedendo della legge di conversione» (per entrambi i riferimenti cfr. il punto 2 Cons. Dir. della sentenza 29/1995).

In senso analogo, e in epoca antecedente la pronuncia della Corte, si era espresso tra gli altri R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1988, 973, osservando che «un vizio di legittimità costituzionale, ancorché riferibile in via esclusiva al decreto-legge, in un regime di costituzione rigida, non può essere sanato da una fonte primaria, la cui forza è pari e non superiore a quella propria dell'atto viziato».

care la nota tesi che per spiegare natura e funzione della legge di conversione richiama l'istituto della "novazione" (oggettiva)¹⁸, e che appare peraltro ormai ampiamente recessiva (essendo stata rigettata dalla stessa giurisprudenza costituzionale, a partire dalla citata sentenza n. 29 del 1995, che «*ha ricostruito la legge di conversione non più come novazione della fonte ma quale atto di convalida*»¹⁹).

Alla luce di quanto sopra, può affermarsi che la competenza riservata che l'art. 77, secondo comma, della Costituzione riconosce al Governo non pare di per sé giustificare la sussistenza di un nesso di funzionalità, tra decreto-legge e legge di conversione, suscettibile di condizionare il contenuto della seconda; e ciò, quantomeno, in riferimento a quella parte di contenuto della legge che può qualificarsi come non strettamente "di conversione".

Del resto, anche gli sforzi di autorevole dottrina volti a condividere e sostenere le tesi della Corte non sembrano essere riusciti a fornire, delle stesse, un convincente fondamento dogmatico²⁰.

¹⁸ Tale tesi – che ricostruisce il rapporto tra i due atti in termini di sostituzione del decreto-legge da parte della legge di conversione – è stata lungamente sostenuta dalla giurisprudenza costituzionale (in particolare a partire dalla sentenza n. 108 del 1986) e dalla dottrina (si sono espressi in questo senso, tra gli altri, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 265; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Vol. I, Fonti, Torino, 1988, 178; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, 89; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 709). Essa, come appare evidente, è suscettibile di indebolire la tesi della sussistenza di un legame "condizionante" fra decreto-legge e legge di conversione. Ed infatti, l'istituto della novazione oggettiva, disciplinato dall'art. 1230 c.c., si riferisce a un «*contratto al contempo estintivo e costitutivo di obbligazioni, caratterizzato dalla volontà di far sorgere un nuovo rapporto obbligatorio in sostituzione di quello precedente con distinte ed autonome situazioni giuridiche*» (cfr. *ex multis* Cass. Civ., sez. II, 14 settembre 2022, n. 27028); se dunque, in ossequio ai canoni tipici dell'istituto della novazione, la legge di conversione "nova", ovvero sostituisce, il decreto-legge, la legge di conversione, che pure da quest'ultimo origina, non dovrebbe dal primo subire condizionamenti.

¹⁹ Così D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52/2010*, in *Giur. It.*, n. 2/2011, 280.

²⁰ Sull'argomento della "competenza tipica", v. quanto affermato da G. RIVOCCHI, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. I, 1971: «*Nondimeno, tale limitazione del potere di emendamento in sede di conversione non può leggersi come compressione del ruolo delle Camere, anche in un contesto, come quello attuale, in cui larga parte della produzione normativa passa per l'inserimento di disposizioni in leggi di conversione. Anzitutto, il presunto recupero della funzione legislativa del Parlamento, che si esprimerebbe nella facoltà di inserire disposizioni in sede di conversione a fronte del perdurante ricorso del Governo alla decretazione d'urgenza, è, in realtà, sempre filtrato dall'Esecutivo con il maxi-emendamento. In secondo luogo, sono sempre le Camere ad accettare questa limitazione dei propri poteri legislativi, poiché, una volta che esse si sono impegnate nella direzione della conversione, si presume che abbiano già ravvisato la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza. Ne consegue che ben si giustifica la ricostruzione della Corte sulla legge di conversione come legge a competenza tipica, la quale non preclude in alcun modo il libero esercizio della funzione legislativa parlamentare*». Anche le riportate osservazioni sembrano condividere e giustificare le affermazioni della Corte sotto il profilo dell'opportunità e in un'ottica di sistema, ma non sembrano indagare il reale fondamento dogmatico delle stesse.

Quanto poi all'affermazione secondo la quale l'oggetto del decreto-legge tenderebbe «a coincidere con quello della legge di conversione», la medesima non pare il frutto e l'esito di un effettivo percorso argomentativo della Corte, e della stessa non è dato rinvenire il fondamento dogmatico specifico.

Infine, occorre considerare il tema delle peculiarità che caratterizzano il procedimento a mezzo del quale deve essere adottata la legge di conversione, parimenti sottolineate dalla Corte nelle diverse sentenze richiamate.

Come è noto, e come accennato in precedenza, tali peculiarità discendono tanto in via diretta dal testo costituzionale (e in particolare dall'art. 77, secondo comma) quanto da specifici dati di diritto positivo, e in specie dall'art. 15 della legge n. 400/1988 e dai regolamenti parlamentari.

Ciò premesso, può affermarsi che il particolare procedimento previsto per l'adozione di una legge di conversione non fa necessariamente della medesima una legge rinforzata, non incidendo sulla forza attiva o passiva della stessa, che resta identica a quella di qualsiasi legge ordinaria²¹: il procedimento per la conversione, infatti (come disegnato dall'art. 77 Cost, dall'art. 15 della legge n. 400/1988 e dai regolamenti parlamentari, ai sensi di quanto previsto dall'art. 72, comma secondo, Cost.) è caratterizzato dalla brevità e dalla presenza di istituti di semplificazione e velocizzazione, ma non può considerarsi "aggravato" (e, dunque, proceduralmente rinforzato).

In questo senso, come è stato osservato, le peculiarità procedurali non sembrano giustificare l'applicazione di un regime e di una "forza" speciale alla legge di conversione, «la quale in nulla differisce rispetto all'ordinario esercizio della funzione legislativa»²², osservazione alla quale non sembrano potersi muovere vere obiezioni.

Dunque, i diversi argomenti utilizzati dalla Corte per motivare l'affermata sussistenza del nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, e la sussistenza del richiamato vincolo di omogeneità tra i due atti, risultano esposti, come è stato acutamente osservato (a commento della sentenza n. 32/2014), senza che risulti possibile stabilire tra gli stessi «sicuri e saldi rapporti di derivazione sillogistica, senza cioè che sia possibile comprendere con certezza quale di esse sia una premessa e quale una

²¹ Sulle leggi rinforzate per procedimento e contenuto v., recentemente, G. FERRARI, *Leggi rinforzate e Costituzione rigida*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 1/2019, 125 ss.

²² Così G. GUZZETTA, *op. cit.*, 1750. Come ebbe modo di sostenere Vezio Crisafulli (ancorché in epoca antecedente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana) la legge di conversione «è, sempre, legge materiale [e in quanto tale] assolve quella medesima funzione costitutiva dell'ordinamento giuridico, nella quale si fa, per solito, consistere la caratteristica essenziale della legge» (V. CRISAFULLI, *In tema di leggi di conversione*, in *Foro it.*, 1942, III, 4). Sulla qualificabilità della legge di conversione quale legge ordinaria v. anche F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, cit., 354.

conclusione e, pertanto, senza che sia possibile verificare la correttezza e il rigore del ragionamento presente nella motivazione»²³.

Deve quindi concludersi, sul punto, osservando che se può in astratto condividersi l'affermazione della Corte – dalla stessa più volte confermata – circa la natura funzionalizzata e specializzata della legge di conversione in riferimento alla sua funzione e al suo scopo tipico (quello di conversione del decreto-legge, appunto), tale affermazione non appare giustificata, alla luce del quadro costituzionale vigente, in riferimento al contenuto della legge di conversione non strettamente riconducibile alla sua funzione tipica e parimenti non sembra idonea a fondare (sempre in riferimento, quantomeno, al menzionato contenuto “non necessario” in quanto legato alla funzione tipica) la sussistenza del nesso di interrelazione e del vincolo di omogeneità fra decreto-legge e legge di conversione.

A fronte di ciò – e conclusivamente, sul tema – occorre brevemente considerare il secondo dei profili in precedenza menzionati, concernente il tema della conciliabilità dei limiti all'emendabilità dei decreti-legge con la natura delle leggi di conversione.

Tale questione può essere così sinteticamente inquadrata: se la legge di conversione è legge ordinaria, non rinforzata (per procedimento) e, dunque, legge “come tutte le altre” – quantomeno in riferimento ai contenuti non strettamente “di conversione” – non costretta nell'alternativa se convertire o no il decreto-legge ma autorizzata a prescrivere anche disposizioni “ulteriori”, «*allora come si fa a sostenere che nella parte in cui è legge come tutte le altre debba altresì rispettare il requisito dell'omogeneità?*»²⁴.

A tale domanda né la sentenza n. 22/2012 né le pronunce successive sembrano fornire gli elementi argomentativi per addivenire ad una risposta pienamente soddisfacente: ed infatti, in assenza di espressi riferimenti costituzionali, in tal senso, i limiti e le condizioni che le ricostruzioni della Consulta individuano rispetto alla funzione legislativa del Parlamento non paiono trovare una reale giustificazione.

Alla luce di tutto quanto sopra, occorre allora chiedersi se effettivamente non risulti possibile rinvenire un fondamento dogmatico per il “vincolo di omogeneità” in riferimento alle norme “nuove” della legge di conversione e, dunque, a quella parte di tale legge che non costituisce espressione della “funzione tipica” della stessa.

²³ Cfr. G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014, 5.

²⁴ Cfr. A. ALBERTI, *La legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale?*, in *Questa Rivista*, n. 1/2014, 4.

Per provare a rispondere al quesito, appare necessario sottoporre ad un vaglio di tenuta, sul piano teorico-dogmatico, l'argomento utilizzato dalla Corte per giustificare il predetto vincolo, e con esso la conseguenziale "totale funzionalizzazione" della legge di conversione (che definiamo totale in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, si riferirebbe in misura più o meno rilevante anche alle norme di nuova introduzione), compendiato nell'affermazione secondo la quale *«l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»*.

Tale operazione, alla quale è dedicato il prossimo paragrafo, appare necessaria per tentare di comprendere quale sia il percorso argomentativo della Corte, e se lo stesso possa essere giustificato sulla base di elementi estranei alla disposizione costituzionale alla quale, sino ad ora, si è fatto riferimento, vale a dire l'art. 77.

Se fino ad ora si è ragionato sulla sostenibilità (sul piano dogmatico) delle ragioni addotte dalla Consulta assumendo come elemento di indagine la natura della legge di conversione, di seguito si prenderà in considerazione il bene (o valore o fine) che la dichiarazione della natura funzionalizzata della legge di conversione e della sussistenza del più volte richiamato vincolo di omogeneità mirano a tutelare.

Ciò, almeno a giudizio di chi scrive, dovrebbe configurare il finale passaggio della disamina, *step* di completamento della medesima mediante inserimento di considerazioni concernenti l'ultimo elemento ancora da sottoporre ad analisi: quello del bene/valore che la Corte, con la funzionalizzazione anche della parte della legge di conversione che non rappresenta estrinsecazione della funzione tipica della stessa, mirerebbe a tutelare.

3. Un tentativo di fornire un apparato argomentativo alle affermazioni della Corte ricorrendo ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità

Due sembrano essere i postulati sui quali si fonda la riportata affermazione della Corte concernente il rischio che l'*iter* della legge di conversione possa *«essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare»*.

Il primo parrebbe costituito dal "rango costituzionale" che la garanzia delle predette dinamiche avrebbe, e la cui tutela giustificerebbe (secondo un percorso argomentativo che peraltro appare necessario indagare, portare alla luce e verificare) le statuizioni concernenti la sussistenza del vincolo di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione anche in riferimento alle norme nuove introdotte da quest'ultima.

Il secondo postulato è invece rappresentato dalle peculiarità che caratterizzano l'*iter* della legge di conversione, peculiarità che sarebbero suscettibili

di determinare il descritto effetto di compressione delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare e dunque la lesione di un bene/valore costituzionale.

Ciò premesso, si osserva che appare necessario scrutinare la tenuta teorico-dogmatica di entrambi i postulati, pur con la precisazione che l'esito negativo di tale verifica in riferimento al primo dei due elementi sarebbe di per sé idoneo a palesare la sussistenza di elementi di apoditticità del ragionamento della Corte nel suo complesso (costituendo, tale primo elemento, il presupposto del secondo).

Orbene, si è detto in precedenza che limiti alle prerogative delle Camere in riferimento all'attività di conversione di un decreto-legge non paiono potersi fondare sull'art. 77 della Carta; né argomenti (testuali) sembrano rinvenirsi in altre disposizioni costituzionali (tra cui l'art. 72, come si dirà poi).

La mancanza di una norma costituzionale che espressamente fondi, rispetto all'attività di decretazione d'urgenza e a quella parlamentare di conversione, la necessità di garantire le «*ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*», spinge a cercare *aliunde* tale fondamento, e ad interrogarsi su quale sia la tipologia di scrutinio adottata dalla Corte per giungere ad affermare che tale necessità effettivamente sussista (e sia anzi costituzionalmente imposta) e che la medesima possa venir garantita dall'affermazione della sussistenza del vincolo di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione e dell'inammissibilità dell'introduzione, da parte di quest'ultima, di norme estranee o intrusive.

Naturalmente, chi scrive è consapevole che si tratta di operazione ricostruttiva “*a contrario*”: un *reverse engineering* che parte dalla fine per tornare all'inizio, prendendo le mosse dal risultato (l'affermazione della Corte) per tentare di costruire, su di esso, un apparato argomentativo che allo stato non pare auto-evidente (come invece dovrebbe essere); trattasi dunque di tentativo forse “metodologicamente atipico”, ma che, nondimeno, sembra meritare uno sforzo.

Il percorso che si è provato ad ipotizzare, in tale ottica, ricostruisce il *dictum* della Corte in termini di applicazione di uno scrutinio concernente la ragionevolezza dell'intervento legislativo, ed in particolare di una valutazione declinata nel senso della proporzionalità²⁵ ed effettuata secondo quella

²⁵ Stretto è il collegamento tra ragionevolezza e proporzionalità, termini (e principi) che non a caso la Consulta ha sovente, specie in passato (a partire dalla nota sentenza n. 1130 del 1988), utilizzato in modo promiscuo, unitamente ad altri termini quali «*adeguatezza, coerenza, congruenza, non arbitrarietà, pertinenza e molti altri, quasi si trattasse di sinonimi*» (in questo senso v. M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in A. GIORGIS – E. GROSSO – J. LUTHER (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Torino, 2016, 464; ma cfr. altresì G. SCACCIA, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 4808, il quale sottolinea come «*nella prassi giurisprudenziale la*

che parrebbe configurare un'applicazione di quella fase del noto “*test*” (frutto delle elaborazioni delle dottrina e della Corte costituzionale tedesca, in prima battuta, e della Corte di Giustizia della Comunità/Unione europea, poi²⁶) rappresentato dall'accertamento della proporzionalità “in senso stretto”, la quale riguarda «*il rapporto tra i fini e i mezzi del legislatore*»²⁷ e impone al giudice di «*confrontare e bilanciare, da un lato i benefici che derivano dal perseguimento dell'obiettivo, con la modalità prescelta dal legislatore; e dall'altro lato i costi, in termini di sacrifici, che così facendo vengono imposti agli altri diritti ed interessi di rilievo costituzionale coinvolti*»²⁸.

Lo scrutinio sulla proporzionalità delle norme della legge di conversione (e tramite esso sulla ragionevolezza dell'intervento legislativo) effettuato valutando l'omogeneità delle stesse, dovrebbe condursi, in questa ottica, prendendo in considerazione non già l'impatto che le norme medesime sono suscettibili di produrre sui potenziali destinatari, bensì l'incisione (in senso di compressione) che l'utilizzo di quello strumento peculiare che è la legge di conversione medesima può determinare in relazione alla garanzia delle «*ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*», che l'utilizzo “improprio” della legge di conversione – tale da qualificarsi quello che prevede l'inserimento di norme del tutto estranee o intrusive – verrebbe, in modo ingiustificato, a comprimere, violando il principio di “minimizzazione” dei sacrifici di inte-

differenza fra i diversi argomenti di ragionevolezza strumentale diretti a saggiare la consistenza e la plausibilità del rapporto di connessione causale fra i mezzi e i fini della legislazione (congruenza, pertinenza, imperizia), risultano alquanto sfocate e tutte si confondono nel controllo di proporzionalità, dal quale resta praticamente distinto il solo giudizio di evidenza».

²⁶ Il *test* di proporzionalità, nella sua più nota e definita formulazione, è stato elaborato dalla Corte costituzionale tedesca a partire dalla sentenza *Pharmacy* del 1958 (BverfGE vol. 7, 377 - *Pharmacy* (1958) e si declina nei tre elementi della idoneità (*Geeignetheit*), della necessità (*Erforderlichkeit*) e della proporzionalità in senso stretto (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*); dello stesso ha poi fatto ampio uso la Corte di Giustizia, adattandolo al contesto sovranazionale e alle peculiarità dell'ordinamento europeo. Per una descrizione del *test* e una ricostruzione delle origini del principio nell'ambito dell'ordinamento tedesco e del suo sviluppo nell'ordinamento europeo v., per tutti, D. U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, n. 6/2019, 907 ss. nonché J. LUTHER, *Ragionevolezza e Verhältnismäßigkeit nella giurisprudenza costituzionale tedesca*, in *Dir. e soc.*, 1993, 307 ss.

²⁷ J. LUTHER, voce *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 345.

²⁸ Cfr. F. FALORNI, *Verso una compiuta elaborazione del “test di proporzionalità”? La Corte Costituzionale italiana al passo con le altre esperienze di giustizia costituzionale*, in *DPCE online*, n. 4/2020, 5310. Nella sua giurisprudenza più recente la Corte costituzionale ha del resto fatto più volte riferimento al “*test di proporzionalità*”, di cui il giudizio di ragionevolezza si “avvarrebbe” e che imporrebbe al Giudice di «*valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi*» (così Corte Cost., sentenze n. 88/2023, n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018).

ressi e valori che costituisce l'essenza del canone di ragionevolezza/proporzionalità²⁹.

In questo senso, l'emersione della estraneità delle norme aggiunte, rispetto all'oggetto o alle finalità del decreto-legge, e dunque l'esito negativo dello scrutinio di omogeneità, denuncerebbe un utilizzo improprio, da parte del Parlamento, della legge di conversione (sotto il profilo della ragionevolezza strumentale e quindi della proporzionalità); per tali profili di disciplina, e dunque per tutto ciò che non configurasse espressione della funzione tipica di tale legge (affermazione che peraltro pone il tema del perché la Corte circoscriva l'inaammissibilità alle sole norme nuove caratterizzate da estraneità "palese") il Parlamento sarebbe chiamato a utilizzare le procedure legislative ordinarie, in quanto parimenti idonee a conseguire il fine – rappresentato, genericamente, dalla disciplina di uno specifico oggetto (e non già dalla conversione) trattandosi di norme non costituenti espressione della funzione tipica della legge di conversione – ma più rispettose della ordinaria dialettica parlamentare.

Da quanto sopra dovrebbe ricavarsi, in sintesi, il seguente schema argomentativo: la natura (non atipica o speciale ma) funzionalizzata della legge di conversione, rispetto al conseguimento del suo scopo tipico che è appunto la conversione del decreto-legge, impone alle norme della stessa di essere omogenee, per contenuto e/o scopo, tra loro e rispetto a quelle del decreto-legge; in relazione alle norme "nuove", e dunque agli emendamenti apportati dal Parlamento al disegno di legge di conversione, al fine di scongiurare usi impropri della legge di conversione medesima, che determinerebbero una indebita compressione delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare, dovrebbe (sempre) effettuarsi una valutazione di ragionevolezza, declinata nel senso della proporzionalità del fine rispetto allo strumento utilizzato.

Invero, pur rinvenendosi qualche elemento di suggestività nella prospettazione proposta – che peraltro, ancorché in una forma non perfettamente coincidente rispetto a quella esposta nel presente contributo, risulta essere stata avanzata, in dottrina³⁰ – a parere di chi scrive il descritto tentativo di "giustificare", sul piano dogmatico, le affermazioni della Corte, è destinato a non avere successo, per diverse ragioni.

²⁹ Così ancora J. LUTHER, voce *Ragionevolezza (delle leggi)*, cit., 359.

³⁰ In questo senso si vedano le considerazioni effettuate da 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*, cit., 6 ss., il quale riconduce l'inserimento, nell'ambito della legge di conversione, di norme estranee o intruse a una forma di eccesso di potere del Legislatore, a sua volta riconducibile a un vizio di ragionevolezza.

Innanzitutto, un ragionamento come quello dianzi condotto richiede l'individuazione di uno specifico parametro costituzionale cui riferire lo scrutinio di proporzionalità/ragionevolezza, dal momento che, come è stato argomentato e dimostrato in dottrina, quello di ragionevolezza/proporzionalità è un *test* che deve sempre riferirsi a beni e/o valori riconosciuti (quali meritevoli di tutela e protezione) da espresse disposizioni costituzionali, risultando da escludersi la configurabilità della ragionevolezza/proporzionalità quale parametro costituzionale a sé stante e ad applicazione generale³¹.

Come tuttavia si è accennato in precedenza, la garanzia delle «*ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*» è elemento che non pare riconducibile ad una specifica disposizione costituzionale; in questo senso, non si discute che si tratti di tema di rilievo (afferente finanche alla stessa tenuta ed effettività della attuale forma di governo dell'ordinamento italiano), ma in assenza di un riferimento specifico (e testuale) nella Carta, e dunque di una norma che funga da parametro, il *test* di ragionevolezza/proporzionalità non avrebbe effetti prescrittivi³², di talché non si rinviene alcuna ragione per ri-

³¹ Circa la tesi secondo la quale quello di ragionevolezza è un *test* che postula sempre un parametro rappresentato da specifici principi o beni bisognosi di tutela (uguaglianza, diritti di libertà, sussidiarietà, ecc.) v., tra gli altri, le riflessioni che si rinvencono in O. CHESSA, *Bilanciamento ben temperato o sindacato esterno di ragionevolezza? Note sui diritti inviolabili come parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 3925 ss. Sul punto deve darsi tuttavia conto della posizione di autorevole dottrina (il riferimento va in particolare a G. ZAGREBELSKY e alle posizioni espresse in particolare in *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 179 ss.) che ha qualificato quello di ragionevolezza quale parametro autonomo, cui accede un controllo di ragionevolezza intrinseca della legge, ma tale tesi appare isolata in dottrina e giurisprudenza. In questo senso v. anche M. CARTABIA, pur rilevando che il giudizio di ragionevolezza si è «emancipato» dal principio di uguaglianza, sul quale era stato in origine «edificato», riconosce che la ragionevolezza è utilizzata non già come parametro autonomo, ma «*come complemento e in appoggio a qualunque altro principio costituzionale richiamato a parametro del giudizio della Corte*» (M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., 463).

³² In questo senso si osserva che neppure la «qualità della legislazione» (alla cui garanzia potrebbe essere preordinata la previsione di limiti all'emendabilità dei decreti-legge in sede di conversione, e alla quale si collegano importanti beni/valori, come la garanzia dell'affidamento dei cittadini) pare poter configurare congruo parametro di un giudizio di ragionevolezza/proporzionalità del tipo in precedenza indicato, proprio in ragione dell'impossibilità di configurare la stessa «*come autonomo parametro costituzionale*» (sul punto cfr., tra gli altri, E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010, 41, il quale sottolinea che «*nella giurisprudenza costituzionale non sono mancati i richiami al principio di ragionevolezza (intesa come razionalità interna al testo legislativo in cui si inserisce la disposizione oggetto di impugnativa) oppure al principio di chiarezza normativa, in occasione tuttavia di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di leggi per violazione di altri specifici parametri*»). Più «possibiliste» risultano altre posizioni, come quella espressa da F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge: La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2013, 21, il quale tuttavia riconosce che «*la Corte, per il modello di sindacato di costituzionalità in cui è inserita, potrebbe al massimo svolgere un tipo di con-*

tenere che le norme della legge di conversione, ed in particolare le norme “nuove”, debbano ritenersi, per il solo fatto di essere state introdotte da una legge di conversione, in “odore di irragionevolezza” ed essere per tale motivo sottoposte ad un particolare scrutinio di ragionevolezza/proporzionalità; trattasi di conclusione che appare obiettivamente poco sostenibile e che metterebbe in discussione l’assunto secondo il quale la legge di conversione è una legge non atipica e non rinforzata.

Da ultimo, si osserva che il conferimento alla Consulta del potere (dovere) di eseguire il descritto *test* sulle norme “nuove” della legge di conversione attribuirebbe alla Consulta medesima una discrezionalità valutativo-decisionale particolarmente (e probabilmente “eccessivamente”) ampia. Di ciò la Corte è peraltro probabilmente consapevole, consapevolezza che forse spiega il *self restraint* operato dalla stessa sul proprio scrutinio, limitato alle sole norme nuove manifestamente estranee o intrusive rispetto all’oggetto o alle finalità del decreto-legge, di cui non è chiaro il fondamento dogmatico.

In ragione di tutto quanto sopra riportato, la correttezza e la sostenibilità del primo postulato sul quale si reggono le affermazioni della giurisprudenza costituzionale risultano tutt’altro che granitiche; considerazione che appare di per sé idonea e sufficiente a ritenere concluso con esito negativo il tentativo di fornire un apparato argomentativo alle affermazioni medesime mediante ricorso allo scrutinio di ragionevolezza/proporzionalità.

Ciò premesso, anche a fronte del carattere decisivo e assorbente di tali osservazioni non pare in ogni caso inutile prendere in considerazione il secondo postulato che si pone alla base del ragionamento della Corte e scrutinare la veridicità dell’affermazione secondo la quale le peculiarità dell’*iter* di approvazione della legge di conversione sarebbero suscettibili di determinare il descritto effetto di compressione delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

Sul punto, giova ribadire che l’*iter* di approvazione della legge di conversione risulta sì semplificato e “velocizzato”, ma non speciale o atipico, come non speciale o atipica è la legge di conversione, per quanto in precedenza sottolineato.

Anche dalla disamina del regolamenti parlamentari (ed in particolare dell’art. 96-*bis* del regolamento della Camera e dell’art. 78 del regolamento del Senato, che disciplinano proprio l’*iter* di approvazione delle leggi di conversione) non emergono reali elementi (che a ben vedere nemmeno la stessa Corte esplica) che giustifichino l’affermazione secondo la quale il particolare (ma non atipico) *iter* di approvazione della legge di conversione de-

trollo di carattere puntuale ed episodico, ancorché dal rilevante valore simbolico e di precedente, e non certo un’attività di accertamento sistematico del rispetto dei canoni di buona normazione».

terminerebbe una compressione tale delle «*ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*» da imporre “contromisure” compensative, come la limitazione delle prerogative emendative del Parlamento, anche se va sottolineato che si registrano ormai con continuità prassi “discutibili” effettivamente suscettibili di incidere sul libero confronto parlamentare (si pensi alla presentazione di maxi-emendamenti interamente sostitutivi dei decreti legge “blindati” dal voto di fiducia, o alla posizione della questione di fiducia sul testo licenziato dalle Commissioni o ancora «*all'adozione della cosiddetta ghigliottina in relazione alla votazione finale di un decreto-legge nell'imminenza della sua scadenza*»³³); tali prassi, anche se formalmente non “nominate” dalla Corte, probabilmente rappresentano uno dei fattori alla base delle affermazioni della stessa concernenti la natura funzionalizzata della legge di conversione ed il vincolo di omogeneità.

Del resto, a ben vedere, il *dictum* della Corte potrebbe venir riferito anche ad altri “*iter*” legislativi caratterizzati da peculiarità, ed in particolare alle procedure «*urgenti e abbreviate*» cui fa espresso rinvio l'art. 72 Cost. (rimettendo la definizione della disciplina specifica ai regolamenti parlamentari), ma anche all'approvazione di leggi da parte di Commissioni parlamentari in “sede deliberante”: in effetti, anche in tali ipotesi si rinviene, trattandosi di procedure diverse da quella «*normale di esame e di approvazione*» (secondo la dicitura utilizzata dal comma quarto dell'art. 72), una potenziale compromissione delle «*ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*», ma a chi scrive non risulta che sia mai stato sostenuto che la peculiarità delle procedure seguite autorizzino la Corte ad effettuare valutazioni e scrutini diversi e più penetranti di quelli riferiti alle leggi approvate con riti ordinari, come quello di ragionevolezza concernente la proporzionalità del mezzo utilizzato che si è prospettato in precedenza.

4. Vincolo di omogeneità e riflessi sul rapporto Governo-Parlamento: il rischio concreto di un'eterogenesi dei fini?

Rispetto alle considerazioni da ultimo esposte, appare utile focalizzare l'attenzione su un profilo specifico.

Quanto alle procedure legislative “particolari” contemplate dall'art. 72 Cost., ogni considerazione concernente l'*iter* di approvazione della legge di

³³ Così G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, 560, il quale sottolinea come tali prassi abbiano determinato «*un'evoluzione in senso maggioritario*» delle norme regolamentari (559). Rispetto poi all'abbinamento tra emendamenti interamente sostitutivi e questione di fiducia, è stato sottolineato come da tale prassi derivi «*la messa nel nulla del lavoro svolto in Commissione e la chiusura della discussione*» (così M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit., 6).

conversione e il rapporto tra quest'ultima e il decreto-legge deve fare i conti con un dato ineludibile (e "specializzante") rappresentato dal fatto che, stante l'unitarietà della sequenza procedimentale nella quale sono inseriti l'atto governativo e quello parlamentare, il Governo assume il ruolo di motore della procedura, essendo allo stesso attribuita la prerogativa di adottare l'atto che dà impulso alla stessa, in misura molto più significativa rispetto alla semplice presentazione di un disegno di legge, stante il carattere almeno parzialmente funzionalizzato che, alla legge di conversione, nessuno disconosce, e che consente di ammettere la necessità di un vincolo di omogeneità fra le norme del decreto-legge e quelle norme della legge di conversione che configurino estrinsecazione della funzione tipica di quest'ultima.

A fronte di tale constatazione, si rileva che l'esaminato orientamento della Consulta che pone limiti all'emendabilità del decreto-legge rischia, in modo paradossale (se non quale vera e propria eterogenesi dei fini) di produrre, nell'ottica e con l'obiettivo di garantire le «*ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*», l'effetto di comprimere le prerogative del Parlamento e così ulteriormente rafforzare il potere decisionale del Governo.

In questo senso deve osservarsi che il numero dei decreti-legge adottati, rispetto al totale degli atti legislativi, è molto consistente (e appare peraltro in crescita³⁴); ciò dimostra, si ritiene, che per il Governo risulta particolarmente utile ed efficace utilizzare lo strumento del decreto-legge, anche in ragione del ruolo di "*dominus*" che tale strumento attribuisce al Governo stesso rispetto all'*iter legis*, anziché seguire le vie "ordinarie" (tutte quelle contemplate dall'art. 72 Cost.)³⁵.

Ora, se questa è la dinamica effettiva, come in effetti pare, limitare gli spazi deliberativi delle Camere in sede di legge di conversione rischia di condurre ad un ulteriore indebolimento del Parlamento rispetto al Governo (ed al Presidente della Repubblica) e ad una ancor più marcata appropriazione governativo-presidenziale del procedimento legislativo mediante decretazione d'urgenza³⁶.

³⁴ Nei primi sei mesi di attività del Governo Meloni sono stati pubblicati 25 decreti-legge. Nello stesso periodo sono state approvate solo 5 leggi ordinarie. Nella precedente Legislatura (la XVIII) su 315 leggi approvate, 104 erano di conversione (dati forniti dal dossier "*La produzione normativa nella XVIII Legislatura*" redatto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, rinvenibile all'indirizzo https://www.camera.it/temi/ap/documentazione/temi/pdf/1354750.pdf?_1688228763090).

³⁵ Si accede in questo senso alla considerazione secondo la quale la stabilizzazione del decreto-legge si spiega anche in ragione della ormai evidente «*perdita di centralità del Parlamento rispetto al circuito di indirizzo politico*» (così S. FILIPPI, *Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in *Consultaonline*, n. 2/2023, 382).

³⁶ È stato in merito osservato che, in riferimento al rapporto Governo-Parlamento, «*i principi enucleati a partire dalla sent. n. 22 del 2012*» (ivi compresi quelli concernenti i limiti all'emendabilità dei d.d.l. di conversione dei decreti-legge) potrebbero finanche «*restituire un più*

Quanto sopra osservato non implica, però, che le Camere non possano comunque tentare di governare e mitigare possibili abusi della procedura di conversione dei decreti-legge; a ben vedere, già all'attualità esse si sono dotate di presidi in tal senso, tramite espresse previsioni dedotte nei propri regolamenti: esempi di disposizioni consimili sono forniti da quelle (presenti nei Regolamenti di entrambe le Camere) concernenti funzioni e compiti dei Comitati per la legislazione³⁷, nonché dal già menzionato art. 96-*bis* del Regolamento della Camera, che si riferisce specificamente al procedimento di conversione e che al comma 7 assegna al Presidente il potere di dichiarare «*inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge*»; trattasi di potere specificamente riferito all'*iter* di conversione, ma che a ben vedere trova corrispondenti in altre disposizioni di respiro più generale (come l'art. 89 del Regolamento della Camera o l'art. 97 del Regolamento del Senato) che predicano l'inammissibilità di emendamenti «*estranei all'oggetto della discussione*» e che risultano funzionali a garantire il buon funzionamento dei lavori parlamentari e in generale la già in precedenza richiamata qualità (intesa anche quale omogeneità e coerenza) della legislazione³⁸; il settimo comma dell'art.

*corretto equilibrio della forma di governo nella misura in cui non [fossero] applicati in maniera asimmetrica»; in questo senso, è stato rilevato che «se deve escludersi il potere del Parlamento di approvare emendamenti estranei al testo del decreto-legge, a maggior ragione bisognerebbe allora sanzionare la violazione dell'omogeneità da parte del provvedimento governativo d'urgenza» (tutte le citazioni si riferiscono a R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Questa Rivista*, n. 2/2019, 27.). In senso analogo si è espresso anche R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, n. 1/2012, 283, il quale ha sottolineato come l'omogeneità «non può e non deve essere "strabica", finendo col gravare esclusivamente sul lato parlamentare [dato che] in questo modo si rischierebbe di aggravare proprio quello stesso problema che si vorrebbe risolvere, ovvero sia il giusto equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo».*

³⁷ Il riferimento va, in particolare, all'art. 20-*bis*, comma 8, del Regolamento del Senato (il quale stabilisce che «*al Comitato sono assegnati i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sui quali esprime entro cinque giorni il proprio parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla legislazione vigente*») nonché all'art. 96-*bis*, comma 1, ultimo periodo del Regolamento della Camera (il quale dispone che «*i disegni di legge di cui al presente articolo sono altresì assegnati al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-*bis*, che, nel termine di cinque giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione*»).

³⁸ In questo senso v. quanto rilevato da V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, 409-410, secondo il quale il fine delle previsioni di cui all'art. 96-*bis*, comma 7, del Regolamento della Camera (ma di fatto anche di quelle di cui all'art. 97, comma 1, del Regolamento del Senato) «è, evidentemente, quello di fare del Presidente un garante della coerenza e dell'omogeneità dei testi legislativi, impedendo che siano agganciati al vagone del disegno di legge disposizioni prive di legame con la materia principale del progetto».

96-bis del Regolamento della Camera pare perseguire le medesime finalità, e dallo stesso non risulta pertanto possibile ricavare indicazioni circa il fondamento costituzionale del vincolo di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione, e la natura (interamente) funzionalizzata di quest'ultima³⁹.

A prescindere dalle finalità specifiche, è comunque fuor di dubbio che tali disposizioni possano produrre effetti limitativi all'attività emendativa in sede di conversione, anche se, come è stato osservato, «*il criterio della stretta attinenza degli emendamenti con la materia oggetto del decreto-legge, fissato dai regolamenti, diventa inevitabilmente un debole filtro in presenza di articolati normativi che si presentano, fin dall'origine, plurisettoriali*»⁴⁰; parimenti, nulla precluderebbe alle Camere di elaborare presidi ulteriori (rispetto ai possibili abusi dell'*iter* di conversione) inserendo nuove previsioni nei propri regolamenti tramite il "canale" offerto dal comma secondo dell'art. 72 Cost.

Effetti limitativi di tal tipo, stante la loro provenienza "endogena" (ovvero dalle Camere stesse nell'esercizio della propria potestà regolamentare, costituzionalmente riconosciuta) e il loro carattere funzionale (a garantire il buon funzionamento dei lavori parlamentari e la qualità della legislazione), risultano maggiormente accettabili e compatibili con il quadro costituzionale rispetto ad altri di matrice "esogena", come quelli imposti dalla Consulta.

Alla luce di tutto quanto sino a qui esposto, l'estensione del vincolo di omogeneità rispetto al decreto-legge anche alle norme della legge di conversione che non rappresentano espressione della funzione tipica di questa (e dunque alle norme nuove) non pare affatto giustificata alla luce del quadro costituzionale vigente e rischia finanche di risultare potenzialmente controproducente nei suoi effetti pratici.

Né tali rischi risultano scongiurati dal menzionato *self restraint* della Corte, che limita le censure di inammissibilità/incostituzionalità delle norme nuove ai soli casi di disposizioni estranee o intrusive, ovvero del tutto scollegate rispetto all'oggetto o alle finalità del decreto-legge.

Detto *self restraint*, se pure riduce il rischio della compromissione delle prerogative parlamentari, non lo elimina; resta infatti in ogni caso rimessa alla Corte una valutazione che, non imbrigliata da un quadro di disposizioni

³⁹ Con particolare riferimento all'attività del Comitato per la legislazione, è stato osservato come il medesimo sia chiamato ad operare sulla base di parametri «*nei quali non è incluso l'art. 77 Cost.*» (così L. GIANNITTI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, 303).

⁴⁰ Cfr. A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. A riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, 274. Nel medesimo senso v. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, 2023, 378, il quale osserva che «*il carattere (sempre più) eterogeneo del contenuto dei decreti-legge rende oltremodo difficile [...] per le Presidenze di Assemblea, l'esatta definizione dell'oggetto anche ai fini della valutazione di ammissibilità degli emendamenti*».

costituzionali chiaro e definito, rischia di consegnare alla Corte stessa un ruolo di arbitro dei rapporti fra Governo e Parlamento del tutto atipico il quale, proprio in ragione di ciò, non pare trovare collocazione nel quadro costituzionale vigente.

Conclusivamente, si osserva che l'affermazione della Corte secondo la quale l'attività emendativa del Parlamento, nell'ambito dell'approvazione di leggi di conversione del decreto-legge, debba essere assoggettata, quantomeno in riferimento all'introduzione di norme "nuove", ad un vincolo di omogeneità rispetto alle disposizioni dell'atto governativo, nell'ottica di evitare un uso distorto della legge di conversione suscettibile di comprimere le «*ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*», non pare poggiare su basi teoriche solidissime.

Le preoccupazioni della Corte possono astrattamente comprendersi – perché in linea con quelle recentemente espresse dal Presidente della Repubblica circa un uso eccessivamente disinvolto del "potere emendativo", da parte del Parlamento, in sede di esercizio della funzione di conversione (proprio in riferimento all'ampliamento dell'oggetto del decreto-legge e all'inserimento di norme "nuove"⁴¹) – ma la soluzione prospettata, oltre che non dogmaticamente fondata, rischia di condurre a esiti contrari a quelli auspicati, spostando il baricentro dell'esercizio della potestà legislativa in favore del Governo. In questo senso, a ben vedere, le preoccupazioni non dovrebbero afferire al fatto che, allargando i margini di operatività della legge di conversione, ci si allontana dalle procedure deliberative più rispettose della "dialettica parlamentare", bensì all'esatto contrario, e cioè che minori sono i margini di azione della legge di conversione parlamentare rispetto al decreto governativo, maggiore è il peso decisionale del Governo rispetto al Parlamento.

Le affermazioni della Corte sembrano condurre proprio in tale (non auspicabile) direzione, producendo il paradossale effetto di limitare l'intervento parlamentare in nome della preferibilità della procedura ordinaria rispetto a quella, semplificata, della legge di conversione; rispetto a tale scenario, a chi scrive viene alla mente un passaggio di un breve romanzo della scrittrice George Sand, del protagonista del quale, tale Gribouille, si diceva che un giorno si fosse «*gettato nel fuoco, per paura di venir bruciato*»⁴².

⁴¹ In questo senso v. quanto rilevato da M. MIDIRI, *Intervento al Forum "I più recenti sviluppi costituzionali del ciclo di bilancio"*, pubblicato sulla *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2023, spec. 333.

⁴² G. SAND, *La storia del vero Gribouille*, pubblicato in Italia da Mondadori (1988).