

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2023

Data: 4 aprile 2023

La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*

di Cristina Bertolino – Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Torino

TITLE: The Constitutional Court returns to the limits to the amendment of the decree-law during its conversion into law

ABSTRACT: La sentenza 245 del 2022 della Corte costituzionale consente di tornare a riflettere sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge. Il saggio evidenzia il consolidamento della giurisprudenza costituzionale sul tema; sottolinea peraltro come in materia tributaria non sia sufficiente, perché vi sia omogeneità di contenuto tra le due fonti, il richiamo generico all'epigrafe del decreto-legge in sede di conversione, ma occorra anche, a garanzia della *ratio* democratica della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, una più evidente omogeneità di contenuti.

Judgment 245 of 2022 of the Constitutional Court allows to reflect on the limits to the amendments of the decree-law during its conversion into law. The essay highlights the consolidation of the constitutional jurisprudence on the subject; underlines however that in tax matters it is not sufficient, for there to be homogeneity of content between the two sources, the generic reference to the epigraph of the decree-law during the conversion, but it is also necessary, to guarantee the democratic ratio of the legal reserve of referred to in art. 23 of the Constitution, a

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

more evident homogeneity of contents.

KEYWORDS: decreto-legge; legge di conversione; emendamenti in sede di conversione; imposte e tasse; riserva di legge; law-decree; conversion law; amendments during conversion; taxes; legal reserve

SOMMARIO: 1. Un ulteriore intervento della Corte costituzionale sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione: la sentenza n. 245 del 2022. – 2. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione e la necessaria coerenza oggettiva e finalistica rispetto al decreto-legge. Le opinioni della dottrina... – 3. (segue) ...e la posizione assunta dalla Corte costituzionale. – 4. “*No taxation without representation*”: i limiti all'emendabilità dei decreti-legge in sede di conversione a garanzia della *ratio* democratica della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione.

1. Un ulteriore intervento della Corte costituzionale sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione: la sentenza n. 245 del 2022

La incessante e talora prevalente produzione normativa per mezzo di decreti-legge e le innumerevoli questioni che essa pone dal punto di vista del sistema delle fonti, dell'assetto della forma di governo e finanche della forma di Stato, sono stati da sempre al centro del dibattito dottrinale e di interventi politico-istituzionali, ed hanno altresì dato luogo a interessanti profili di una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema. Essa, infatti, ha provveduto non solo a definire meglio i “contorni” dell'art. 77 della Costituzione, ma a circoscrivere anche i contenuti e il procedimento di adozione da parte del Governo del decreto-legge e della sua conversione da parte del Parlamento.

Se sono state oramai definitivamente stabilite l'illegittimità della reiterazione dei decreti-legge, la possibilità di sanzionare la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza anche successivamente alla conversione del decreto-legge, e risulta ampiamente consolidata l'impossibilità per la legge di conversione di sanare il vizio di “evidente mancanza” nel decreto legge dei requisiti di “straordinaria necessità ed urgenza” richiesti dall'art. 77 della Costituzione, gli interventi della Corte costituzionale nell'ultimo decennio si sono perlopiù concentrati sui limiti alla

emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; quanto a dire, sulla omogeneità della legge di conversione rispetto al corrispettivo decreto-legge. Ancora molto diffusa è infatti la prassi di inserire nel disegno di legge di conversione, in sede dunque parlamentare, emendamenti di contenuto eterogeneo rispetto al decreto-legge, cui non di rado si aggiunge la contestuale apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, la quale costringe ad un unico voto sul disegno di legge complessivo, anche quando profondamente riscritto dagli emendamenti.

La prassi non desueta e le criticità insite in essa risultano inoltre persistere soprattutto in occasione dell'adozione dei cc.dd. "decreti milleproroghe", i quali, come anche risolutamente sancito dalla Corte costituzionale, dovrebbero fondarsi sulla «*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale»¹. Secondo autorevole dottrina, il fatto che tali decreti vengano solitamente emanati con cadenza annuale, quando non addirittura semestrale², attesterebbe anche, problematicamente, «il carattere non contingente dell'esigenza che è alla base del ricorso ad essi»³, un'incapacità dunque "sistemica" di intervento da parte del Parlamento e, inevitabilmente, un progressivo peggioramento, oramai quasi strutturale, della qualità della legislazione⁴.

È noto come un intervento legislativo inteso a porre un "freno" all'uso distorto della decretazione d'urgenza, onde ricondurla nell'ambito di un rapporto fra organo esecutivo e organo legislativo contraddistinto da una maggiore correttezza istituzionale e al fine di valorizzare le funzioni legislative e di controllo del Governo in capo al Parlamento, si ebbe con l'approvazione della legge n. 400 del 1988, il cui art. 15, co. 3, prevede, in particolare, che i decreti-legge debbano «contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Tale novella legislativa non ebbe tuttavia l'effetto auspicato, in quanto,

¹ Cfr. sentenza Corte cost. n. 22 del 2012, considerato in diritto n. 3.3.

² È il caso, ad esempio, di due decreti-legge "milleproroghe" approvati, a distanza di sei mesi, nel 2003 e nel 2006. Singolare è poi il 2004, quando vennero emanati a distanza ravvicinata, il 9 novembre e il 30 dicembre, due decreti-legge "milleproroghe".

³ Cfr. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i c.d. decreti-legge "milleproroghe"*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, 2006, 179; L. DULIO, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata e approvata dal Comitato per la legislazione della Camera, 21 gennaio 2010, in https://www.camera.it/temiap/temi16/Rapporto_decretazione.pdf,

⁴ Cfr., tra i molti, M. DOGLIANI, *L'ordinamento giuridico strapazzato*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 1 ss.

trattandosi di una legge ordinaria, non solo è dubbio che possa disciplinare limiti alla decretazione d'urgenza, avente anch'essa forza di legge⁵, ma soprattutto perché non è stata in grado di svolgere nella prassi un efficace e reale ruolo regolatore dell'attività normativa del Governo. La Corte costituzionale stessa ha inoltre notevolmente circoscritto la portata della disposizione citata, avendo precisato che trattasi di una previsione «indubbiamente giustificata, ma sprovvista di forza costituzionale», incapace dunque di porre un vincolo ad atti aventi forza di legge, ma ancor più ritenendo che essa risulti «riferita al contenuto del decreto-legge» e di conseguenza non possa essere estesa – come nel caso in esame – nelle ipotesi in cui «viene in gioco il contenuto di una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione»⁶.

Nella sentenza in commento, la Corte costituzionale – come meglio si specificherà *infra* – torna a pronunciarsi rispetto alla limitata emendabilità del decreto-legge in sede di sua conversione in legge da parte del Parlamento. Il giudizio della Corte concerne in particolare l'ordinanza di rimessione presentata dalla Corte di Cassazione in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 2, co. 2-*quater* del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1 della legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduceva i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 (*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*), affidando in particolare al direttore dell'Agenzia delle dogane la possibilità di aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina. Oggetto del giudizio della Corte era quindi una disposizione introdotta nel c.d. decreto-legge “milleproroghe” del 2010 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione, che non erano invece parte integrante del testo originario del decreto-legge.

⁵ Sul punto cfr., tra gli altri, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1988, vol. I, 287 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 254 ss.; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1489; R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1485; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, 176 ss. In senso contrario, F. MODUGNO, voce *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. 1993, XLVI, 66 ss.

⁶ Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 391 del 1995, cons. in dir. n. 5, per la quale si cfr. G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. Cost.*, 1995, 4493 ss. Sul punto cfr. altresì P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. Parl.*, 2003, 413; L. TRUCCO, “Omogeneità” normativa e decretazione d'urgenza tra moral suasion presidenziale e giurisprudenza costituzionale, in *Rass. Parl.*, 2020, 285 ss.; A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee-guida per una riflessione*, in *ivi*, 2022, 815; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Rassegna Astrid*, n. 153 (4/2012) del 23/02/2012, 3 ss.

Nello specifico, la norma impugnata stabiliva che, qualora per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi non sia stato sufficiente il ricorso al fondo nazionale della protezione civile e si renda necessario l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste, quest'ultimo debba essere immediatamente reintegrato, per la parte corrispondente all'utilizzo, mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti, la cui misura è deliberata con provvedimento dal direttore dell'Agenzia delle dogane. Tale potere non sarebbe stato tuttavia riferibile esclusivamente a situazioni particolari e contingenti, rispetto alle quali erano state pensate le disposizioni del decreto "milleproroghe" oggetto nella specie di conversione, ma sarebbe stato esercitabile, in via permanente e per una serie indeterminata di situazioni di emergenza nazionale.

Occorre premettere all'analisi delle motivazioni, come la Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012 si fosse già pronunciata – anche se su ricorso regionale in via principale – in relazione all'art. 1, co. 1 della stessa legge di conversione, nella parte in cui, nel primo periodo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della l. 225/1992, in capo al Presidente di Regione era stato previsto il potere di aumento dell'aliquota dell'accisa analogo a quello conferito al direttore dell'Agenzia delle dogane da parte delle disposizioni oggetto di impugnazione nella fattispecie in esame (secondo e terzo periodo del comma 5-*quinquies*).

In quella circostanza, la Corte costituzionale si era pronunciata per l'illegittimità costituzionale della disposizione, riconoscendo, per la prima volta, che la «palese estraneità delle norme impugate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge c.d. milleproroghe» comporta una violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione⁷.

⁷ Numerosi sono stati gli interventi della dottrina rispetto a quella sentenza. Cfr., tra i molti, 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*, 5/2012, 1 ss.; C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in *Forum Quad. Cost.* (5 marzo 2012); 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*, 2/2012; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quad. cost.*, 2/2012, 395 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, *ivi*, 398 ss.; D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, *ivi*, 401 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum Quad. Cost.*; A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista"*, in *Le Reg.*, 3/2012, 447 ss.; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *ConsultaOnline*, 2012; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione*

Nell'ordinanza di rimessione relativa alla sentenza qui in esame, non a caso la Corte di Cassazione ha ritenuto che, rispetto al rilievo della non manifesta infondatezza della questione, ci si trovi di fronte alla «stessa tecnica normativa», costituita dall'introduzione nel decreto-legge ad opera della legge di conversione di norme del tutto «spurie» e che dunque si debbano rinvenire le stesse caratteristiche «genetiche» e «ontologiche» delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime nel 2012. Per la rimettente, le motivazioni della sentenza n. 22 del 2012 avrebbero infatti «un'evidente "portata generale" nella configurazione dei limiti di legittimità costituzionale dell'ampliamento dell'oggetto normativo di un decreto-legge da parte della legge di conversione»⁸.

Al contrario, l'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato come le motivazioni della sentenza di illegittimità costituzionale del 2012 non si possano «meccanicamente» applicare alla normativa impugnata e ha tenuto ad evocare l'epigrafe e il preambolo del decreto-legge, recante «*Proroga di termini prevista da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese o alle famiglie*». Quest'ultimo richiamo è valso pertanto a sottolineare la «natura chiaramente tributaria» delle disposizioni introdotte nella legge di conversione e oggetto di scrutinio, natura che le avrebbe rese quindi «pienamente omogenee»⁹ sia all'oggetto del decreto-legge che alle sue finalità e alla sua *ratio* complessiva e, dunque, confacenti a quanto richiesto dalla Corte costituzionale proprio nella sentenza n. 22 del 2012.

Dal canto suo, la Corte costituzionale una volta ancora ha rilevato la palese estraneità, per assoluto difetto di correlazione, delle norme introdotte nella legge di conversione rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, e ha evidenziato, coerentemente con la propria giurisprudenza pregressa, che il contenuto della legge di conversione non deve risultare palesemente disomogeneo rispetto a quello del decreto-legge. Secondo la Consulta l'art. 77, secondo comma, della Costituzione fissa infatti un «nesso di interrelazione funzionale» tra la legge di conversione e il corrispondente decreto-legge, la prima risultando fonte «funzionalizzata e

(*affinamenti nel sindacato sul decreto-legge*), *ivi*; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, *ivi*; D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, *ivi*; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, 3/2012; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4/2012; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. It.*, 12/2012, 2494.

⁸ Sentenza Corte cost. n. 245 del 2022, ritenuto in fatto n. 1.4.

⁹ *Ivi*, ritenuto in fatto n. 3.

specializzata» o «a competenza tipica». L'emendabilità del decreto-legge sarebbe quindi limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso «disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico [...] a quelle in esso originariamente contemplate»¹⁰.

Nello specifico, la legge di conversione sarebbe intervenuta sull'art. 5 della legge n. 225 del 1992, rubricato «stato di emergenza e potere di ordinanza» e relativo all'ambito della regolamentazione a regime del servizio della protezione civile, e modificando i meccanismi ordinari di finanziamento della protezione civile, avrebbe “spezzato”, come anche addotto dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione, il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Il servizio di protezione civile non era infatti preso in considerazione dall'originario decreto-legge, e nemmeno si può ritenere rimosso il difetto di correlazione funzionale per il fatto che il decreto-legge recava nell'epigrafe la qualifica, meramente nominalistica, di «norma tributaria».

Nella sentenza in commento la Corte costituzionale, pur riconoscendo la comunanza di genesi e di contenuti tra le disposizioni impugnate nel ricorso conclusosi con la sentenza n. 22 del 2012 e quelle oggetto di recente censura, non si è tuttavia limitata, come invece auspicato dalla ricorrente, a trasporre automaticamente le conclusioni di allora alle norme sottoposte più recentemente al suo esame, preferendo procedere ad un'attenta e puntuale analisi delle disposizioni impugnate. Anche su questo aspetto vale dunque riflettere più approfonditamente, per sottolineare come la Corte, ritenendo che le motivazioni del proprio richiamato precedente non abbiano di per sé “portata generale” nella configurazione di limiti di legittimità costituzionale all'ampliamento dell'oggetto normativo di un decreto-legge da parte della legge di conversione, e non siano tali da poter essere richiamate “meccanicamente”, pare non volere limitare eccessivamente la discrezionalità legislativa del Parlamento in sede di conversione, riconoscendo che le Camere non possono trovarsi “imbrigliate” dal Governo nel dover semplicemente “prendere” o “lasciare”¹¹ il contenuto del decreto-legge, senza possibilità alcuna di emendamento.

¹⁰ *Ivi*, considerato in diritto n. 2.

¹¹ Si concorda sul punto con A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parl. e di poli. cost.*, 1996, n. 111, 19, il quale sottolinea come il divieto assoluto di emendabilità, in risposta «alla prassi degli emendamenti selvaggi» rischierebbe di «ammutilire [...] il Parlamento, riducendo l'organo discorsivo per eccellenza a strumento di un democrazia del monosillabo (sì-no; prendere o lasciare)».

La sentenza è poi di ulteriore interesse perché la Corte costituzionale, pur mantenendo un atteggiamento di *self restraint* rispetto ai limiti dell'emendabilità in sede di conversione, sembra suggerire, seppure *incidenter tantum* rispetto alla motivazione della decisione, che sia preferibile, in un ordinamento democratico, che la necessaria ponderazione tra interesse privato e quello pubblico in relazione all'introduzione di un potere di aumento delle imposte (nel caso, assegnato al Direttore dell'Agenzia delle dogane rispetto all'aumento dell'aliquota sulla benzina), avvenga nel rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione¹² e del noto principio "*no taxation without representation*". Sebbene la Corte, come si dirà *infra*, affronti la questione in un *obiter dictum*, senza approfondire la questione così da poter constatare un *revirement* giurisprudenziale, essa sembra quasi lasciare intendere che sia opportuno che l'ambito al quale si fa riferimento (l'introduzione di una tassazione) venga disciplinato dal Parlamento non con una legge di conversione, notamente dipendente e funzionalmente connessa alla decretazione d'urgenza e caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario, ma con legge approvata seconda l'ordinario *iter* legislativo parlamentare, così da trovare adeguata "collocazione" in un atto deliberato dai rappresentanti dei cittadini attraverso un procedimento che garantisce la "pienezza" – potrebbe dirsi – della funzione legislativa parlamentare.

2. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione e la necessaria coerenza oggettiva e finalistica rispetto al decreto-legge. Le opinioni della dottrina...

Da tempo la dottrina si interroga e assume posizioni diverse sulla natura della legge di conversione del decreto-legge; sul rapporto che intercorre tra queste due fonti e, in particolare, sulla tipicità procedurale e sui limiti di contenuto della legge di conversione rispetto alla legge ordinaria

¹² Sulla riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione cfr., tra gli altri, A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1969; R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1989, vol. XL, 1207 ss.

Cfr. inoltre E. TOSATO, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. III, 2116, il quale sottolinea peraltro come la Corte costituzionale sia costante «nel ritenere – d'accordo con ciò con la dottrina di gran lunga prevalente – che la riserva prevista dall'art. 23, non è assoluta, ma relativa e tale relatività è interpretata e applicata in modo così largo ed elastico che la garanzia di riserva si riduce spesso a qualche cosa che ha un valore del tutto evanescente, se non puramente nominale».

del Parlamento. Non si è mancato anche di sottolineare come le differenti linee di pensiero siano in realtà il portato della storia del nostro parlamentarismo e delle istituzioni repubblicane¹³.

Secondo una linea di pensiero più risalente nel tempo e oramai minoritaria, la legge di conversione del decreto-legge sarebbe fonte tipica solo dal punto di vista procedurale, non per quanto concerne i contenuti¹⁴. Stante il testo dell'art. 77 della Costituzione, non sarebbe dunque rinvenibile vincolo alcuno relativamente ai contenuti di tale legge, non potendo il Parlamento, nel pieno espletamento della propria funzione legislativa, subire limiti dal Governo. Da questa posizione discenderebbe quindi la radicale impossibilità di impedire o circoscrivere gli emendamenti apportabili dal Parlamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge. Nello specifico, la tesi si fonda sull'autonomia legislativa del Parlamento rispetto al Governo e la prevalente attribuzione costituzionale di tale potere, *ex artt. 70 ss.* della Costituzione, alle sole Camere. In sede di conversione, il legislatore avrebbe quindi la facoltà di «ampliare o restringere la portata dei decreti legge, nella medesima misura normalmente consentita per qualsiasi altro disegno» di legge sottoposto alla propria approvazione. Non sarebbe infatti ragionevole pensare che «il Parlamento sia più vincolato quando converte un decreto-legge, che non quando decide – nella sua piena discrezionalità – di regolare con leggi successive i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti»¹⁵.

Tale dottrina concorda tuttavia sul carattere tipico del procedimento di conversione del decreto-legge rispetto all'*iter* di approvazione della legge ordinaria, consapevole che l'art. 77 stesso della Costituzione e i regolamenti parlamentari prevedono una riserva di iniziativa legislativa in capo al Governo e procedure semplificate, nonché contingentamento dei tempi per la conversione in Parlamento. La procedura di adozione del decreto-legge e quella, successiva, per l'adozione della legge di conversione del relativo decreto-legge rimarrebbero ciò nonostante «giuridicamente

¹³ Cfr., tra gli altri, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreti-legge e la farmacia del costituzionalista*, cit., *passim*.

¹⁴ L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958; ID., *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Ed., Bologna, 1979, 76, il quale sostenne che se si volesse «impedire o circoscrivere specificamente le modifiche apportabili in sede di conversione dei decreti-legge, non basterebbero allo scopo le leggi ordinarie né o regolamenti parlamentari, ma sarebbe indispensabile una revisione costituzionale».

¹⁵ L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 84-85.

Sul punto cfr., più di recente, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità dei decreti-legge e la farmacia del costituzionalista*, cit., 21, il quale, favorevole ad una emendabilità priva di limiti dei decreti-legge, ritiene che l'opposta opinione condurrebbe «all'esito paradossale per cui volendo contrastare l'uso illegittimo del potere straordinario del Governo si limita il potere ordinario del Parlamento».

separate [...] senza che sia possibile ricostruirle quali fasi di un procedimento comune e unitario»¹⁶, poiché il Parlamento «è e si presenta come organo legiferante, nell'esercizio della funzione di cui è istituzionalmente investito»¹⁷.

Di diverso avviso è altra autorevole dottrina¹⁸, la quale ritiene che la legge di conversione del decreto-legge si caratterizzi per una propria tipicità rispetto alle leggi ordinarie, non solo quanto al profilo procedimentale, ma anche rispetto ai contenuti, che risulterebbero in parte vincolati. Secondo tale concezione, la legge di conversione è infatti intrinsecamente connessa al decreto-legge oggetto di conversione, essendo questo «presupposto essenziale»¹⁹ della legge di conversione del Parlamento; entrambe le fonti giuridiche debbono essere considerate nel quadro di un procedimento legislativo unitario²⁰, in quanto tale speciale, e la legge di conversione è altresì «tipizzata nella competenza»²¹, in quanto funzionalmente deputata a convertire il decreto-legge. La tesi, come noto, origina in particolare dalla necessità di escludere l'efficacia sanante della legge di conversione rispetto all'assenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza nell'originario decreto-legge.

¹⁶ L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 72. Ancora, ID., *In tema di decreti-legge*, cit., 569, dove l'A. sostiene che «decreto-legge e legge di conversione vivono ciascuno di vita propria, in due periodi immediatamente successivi ma chiaramente distinti».

¹⁷ Cfr. F. SORRENTINO – G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1994, vol. IX, 116. Si veda inoltre G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 182 ss., il quale ritiene emendabile il decreto-legge «con ogni genere di emendamento», essendo la conversione «espressione dell'ordinario potere legislativo del parlamento».

¹⁸ Cfr., fra i molti, C. ESPOSITO, *Emendamenti ai Decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1956, I, 188, nt. 1; ID., *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. XI, 849 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, VI ed., 1959, 233; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., *passim*; A. PACE, *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, in *Pol. Dir.*, 3/1995, 393 ss.; G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. Dir.*, 1996, 424; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, 1999, 141 ss.; ID., *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovverosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione*, in *Forum Quad. Cost.*, *passim*; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, 89 ss.; A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 357 ss.; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, cit., 19 e *passim*.

¹⁹ C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 849.

²⁰ V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, 238.

²¹ G. SERGES, *Brevi note sulla legge di conversione del decreto-legge come legge "tipizzata" e sui limiti al potere di emendamento parlamentare*, in I. LOIODICE – R.G. RODIO (a cura di), *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, Cacucci Ed., 2012, 309 ss.

Essendovi un «collegamento strutturale-funzionale tra i due atti»²², che deve sempre essere mantenuto costante, il Parlamento non potrebbe emendare con disposizioni eterogenee all'oggetto e al contenuto del decreto-legge, il disegno di legge di conversione e, nel caso in cui volesse introdurre disposizioni estranee alla decretazione d'urgenza, dovrebbe procedere con l'adozione di un diverso progetto di legge.

Sul punto, la dottrina si è tuttavia ulteriormente divisa. Inizialmente, infatti, secondo alcuni la legge di conversione aveva efficacia meramente novativa rispetto al decreto-legge, «sostituendo ad un titolo giuridico provvisorio e caducabile un altro, definitivo e certo». Il contenuto della legge di conversione sarebbe stato quindi «necessitato»²³ – l'accettazione totale del contenuto normativo del decreto-legge o il rifiuto della sua conversione – e la legge di conversione sarebbe stata sia limitata rispetto alla sua funzione, quanto vincolata in senso assoluto rispetto ai contenuti. Tale teoria poggiava sul fondamento che si sarebbe altrimenti assistito, all'interno del medesimo procedimento e con l'identico atto (la legge di conversione), ad un contestuale esercizio della funzione legislativa ordinaria e di quella di conversione del decreto-legge, fuoriuscendo così dalla logica soggiacente al procedimento di conversione e dando vita ad un «*monstrum* bicefalo»²⁴, ad un «atto anfibio»²⁵. Il fatto di introdurre emendamenti durante l'*iter* legislativo di conversione avrebbe comportato la produzione nell'ordinamento di disposizioni, altre rispetto a quelle contenute nel decreto-legge originario e come, soprattutto, esse avrebbero goduto in Parlamento di un procedimento accelerato, sottratto alle procedure ordinarie e alla normale programmazione dei lavori delle Camere.

Si discosta in parte da questa posizione la dottrina, oramai maggioritaria, che pur insistendo sull'imprescindibile nesso funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, ritiene che in Parlamento si possano comunque apportare emendamenti al disegno di legge di conversione

²² A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 141 ss., il quale sottolinea anche come la legge di conversione sia «costretta a muoversi nel solco tracciato dal decreto stesso» (145). G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, cit., 425, sottolinea dal canto suo la «identità di contenuto normativo» dei due atti. Cfr. inoltre Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rass. Parl.*, 1/2011, 110 ss.

²³ Cfr. F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. e Soc.*, 2/1973, 356 ss.

²⁴ Cfr. 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. 237/2013)*, in *Forum Quad. Cost.*, 3 dicembre 2013, 6.

²⁵ Dello stesso parere anche G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, vol. X, 13 ss., il quale, pur ammettendo la prassi parlamentare di emendare il disegno di conversione del decreto legge, ritiene che la legge di conversione «non ha la finalità di produrre norme giuridiche, ma di novare la fonte di provvedimenti adottati dal governo con decreti d'urgenza».

presentato dal Governo²⁶. In sostanza, in base alla titolarità della potestà legislativa in capo al Parlamento e alla sua discrezionalità nell'adozione degli atti legislativi, si sostiene l'impossibilità di vincolare le Camere ad una scelta obbligata tra la mera approvazione del disegno di legge di conversione, così come presentato dal Governo, o il suo radicale diniego (ed eventuale approvazione di una legge di sanatoria *ex art. 77, II co., Cost.*). Le Camere devono infatti essere libere di esercitare la funzione legislativa, anche proponendo emendamenti al disegno di legge di conversione²⁷. In questa sede e funzione, tuttavia, esse non potrebbero "muoversi" liberamente e con assoluta discrezionalità rispetto ai contenuti, quanto piuttosto svolgendo la preminente funzione di controllo²⁸ sull'operato del Governo. Conseguentemente, in sede di conversione del decreto-legge, il Parlamento non può pretendere di esercitare la consueta funzione legislativa²⁹ e di inserire, nella fase di conversione, disposizioni estranee all'oggetto della decretazione d'urgenza. D'altra parte, si è opportunamente rilevato come rispetto al procedimento legislativo, sinanche ordinario, ma ancor più in sede di conversione del decreto-legge, mentre in relazione all'iniziativa legislativa «è data scelta sia della materia, sia degli interessi da regolamentare», nella proposta di emendamento presentata in Parlamento «è data scelta sì degli interessi, non più però della materia che non può discostarsi da quella della proposta originaria da cui il procedimento è stato attivato»³⁰.

Si sarebbe in definitiva in presenza di un «concorso necessario sul medesimo oggetto»³¹ tra l'atto normativo d'urgenza del Governo e la fonte legislativa del Parlamento; le Camere non potranno dunque novare a propria discrezione i contenuti del disegno di legge di conversione, ma dovranno attenersi alla funzione cui in quel momento sono preposte e saranno quindi limitate nell'emendare il decreto-legge, profittando della particolare procedura in essere. Le maggioranze parlamentari

²⁶ Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto legge*, cit., 849, il quale sostiene che «la legge di conversione, essendo caratterizzata dal suo legame con il provvedimento di urgenza del Governo che ne costituisce il presupposto essenziale, è giustificata a termini dell'art. 77 solo se nel suo contenuto non esorbiti dai limiti di una pura conversione» (849). Egli riconosce tuttavia (*Emendamenti ai Decreti-legge*, cit., 188, nt. 1) come «in sede di conversione dei decreti-legge non possano proporsi emendamenti che amplino il campo di applicazione delle norme contenute nei decreti o estendano tali norme a materie in esse non contemplate».

²⁷ D'altra parte, come evidenziato da A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, in *Rass. Parl.*, 1997, 1003, «si può dire che, ormai, la legge di conversione è normalmente una legge di modifica del decreto-legge e che, invece, la conversione "pura e semplice" dell'atto governativo è una rarissima eccezione».

²⁸ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 144.

²⁹ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 233.

³⁰ Cfr. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e Soc.*, 2/1988, 219.

³¹ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 7 e 79 ss.

utilizzano invece di frequente, in modo “distorto”, la legge di conversione per giovare della accelerazione delle procedure parlamentari di esame e di approvazione e, al tempo stesso, le opposizioni tendono a giovare dell’iniziativa d’urgenza del Governo per accrescere e fare pesare la propria posizione in sede di contrattazione parlamentare, minacciando una attività di ostruzionismo, con il rischio di decorrenza dei termini utili per la conversione in legge, rischio peraltro scongiurato dalla sempre più frequente apposizione della questione di fiducia. Tutte le forze parlamentari, in sostanza, finiscono con il profittare del procedimento di conversione «per immettere in un atto, pensato ad altri scopi, norme con le quali si dà regolazione di materie che con la disciplina pregressa stabilita dal Governo stesso potrebbero non avere nulla a che fare»³².

A dare sostegno alla posizione prevalente in dottrina, tesa ad arginare il fenomeno di leggi di conversione eterogenee nei contenuti rispetto ai relativi decreti-legge, sono inoltre venute in soccorso, come noto, le modifiche che hanno interessato i regolamenti parlamentari³³; ma anche, in alcuni momenti “cardine” del nostro parlamentarismo in relazione alla questione in esame, i messaggi e gli atti di rinvio dei Presidenti della Repubblica³⁴. È peraltro interessante, stante la sentenza in commento, richiamare quale posizione sia venuta assumendo sul punto la Corte costituzionale.

³² A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione*, cit., 555. Cfr. inoltre C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Cedam, Padova, 1981, 148 ss.; N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, cit., 30.

³³ Si tratta, in particolare, delle riforme intervenute inizialmente nel 1981 e da ultimo, nel 1997, concernenti l’art. 96bis del Regolamento della Camera, che limita la potestà di emendamento ai soli emendamenti e articoli aggiuntivi che siano «strettamente attinenti» alla materia del decreto, e il più generale divieto previsto dall’art. 97 del Regolamento del Senato, che indica come «improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all’oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti». Si rammenti inoltre come la Giunta per il Regolamento del Senato, nel parere dell’8 novembre 1984, abbia disposto che tale norma debba «essere interpretata in modo particolarmente rigoroso» in sede di conversione di un decreto-legge. Sul punto cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009, 195 ss.

³⁴ Sul punto cfr., tra gli altri, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit., 385 ss.; A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d’urgenza*, in *Quad. Cost.*, 2002, 612 ss.; N. MACCABIANI, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto “incentivi”*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010; 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 *Rivista AIC*, 19 aprile 2011; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle 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*, cit., 445 ss.; R. DICKMANN, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in *federalismi.it*, 2011; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 1/2014.

3. (segue) ...e la posizione assunta dalla Corte costituzionale

Con la sentenza n. 245 del 2022 la Corte costituzionale si viene a collocare pienamente sulla scia – che può oramai ritenersi tracciata in maniera consolidata, anche se non sempre “omogenea in sé” nei contenuti – dei propri precedenti che, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, hanno progressivamente circoscritto l’emendabilità del decreto-legge in sede di conversione e hanno riconosciuto, con tutta evidenza, competenza funzionalizzata a questa fonte giuridica.

A partire da quella sentenza, infatti, la Corte costituzionale ha escluso la possibilità per le Camere di inserire nella legge di conversione emendamenti «*del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario del decreto*», e ha correttamente ritenuto che una tale preclusione discenda non soltanto dalle esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, della Costituzione, che istituisce 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»³⁵.

Già in questa prima occasione la Corte non aveva quindi respinto del tutto la possibilità di emendare il disegno di legge di conversione, in quanto nell’esercizio della propria potestà legislativa le Camere possono senz’altro modificare il decreto-legge a seguito di proprie valutazioni, difformi nel merito; ciò, tuttavia, solo in relazione agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità, o anche solo per esigenze meramente tecniche o formali. Quello che, secondo la Consulta, risulterebbe invece eludere la sequenza tipica di cui all’art. 77, secondo comma, della Costituzione è l’*alterazione dell’omogeneità di fondo* dell’originario decreto-legge, la quale finirebbe col rompere il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione, e con il porre in essere un uso improprio da parte del Parlamento di un potere che la Costituzione certo attribuisce a quest’organo, ma nella previsione di una procedura speciale, proprio al fine, del tutto “tipico”, di convertire o non un decreto-legge in legge³⁶.

³⁵ Sentenza Corte cost. n. 22 del 2012, cons. in dir. n. 4.2.

³⁶ Cfr. anche sentenza Corte cost. n. 154 del 2015, cons. in dir. n. 5.4.

Tornando a pronunciarsi sul tema a breve distanza, la Corte, nella sentenza n. 32 del 2014, è parsa tuttavia volere rinvigorire la propria interpretazione, ritenendo non solo sindacabile la «*evidente estraneità*» degli emendamenti rispetto al decreto-legge, ma che sia anche sottoponibile a verifica, in sede di giudizio, che la legge di conversione abbia «*contenuto omogeneo*» a quello del decreto-legge, così da non incorrere in un «vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge»³⁷. La Corte costituzionale ha inoltre sottolineato che, se così non si procedesse, «l'*iter* semplificato» previsto per la conversione in legge del decreto-legge, caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto, potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento quindi delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare. I limiti alla emendabilità del decreto-legge derivano dunque dalla connotazione stessa della legge di conversione come legge a competenza tipica. «Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano *attinenti alla materia oggetto del decreto-legge*, o alle *finalità di quest'ultimo*, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*»³⁸.

Nel caso di specie, tuttavia, proprio nell'atto di passare all'esame delle disposizioni impugnate per valutarne l'omogeneità di contenuto rispetto al decreto-legge originario, la Consulta è tornata a riferirsi alla «*evidente estraneità*» degli emendamenti e alla «*assoluta evidenza*»³⁹ della loro

³⁷ Sentenza Corte cost. n. 32 del 2014, cons. in dir. n. 4.1. Si vedano inoltre, a commento della sentenza, in *federalismi.it – Focus Fonti*, 1/2014, gli interventi di F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sent. n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale*; G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge (in margine alla sent. n. 32 del 2014)*; 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.*; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*; G. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza*; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*.

³⁸ Sentenza Corte cost. n. 32 del 2014, cons. in dir. n. 4.1.

³⁹ *Ivi*, cons. in dir. n. 5.

disomogeneità, quasi a volere stringere, rispetto alla loro sindacabilità, le “maglie” che aveva appena allargato.

Quest’ultima linea interpretativa della Corte si rinviene altresì nella sentenza n. 215 dello stesso anno, in cui la Consulta ritiene di non ravvisare un vizio *in procedendo* rispetto agli emendamenti introdotti nella legge di conversione, poiché si ha «difetto di omogeneità» solo quando «le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano «totalmente “estranee” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione». Nella specie sottoposta al proprio giudizio, al contrario, le disposizioni impugnate relative a diritti aeroportuali, non potevano dirsi prive «*di ogni plausibile legame con quelle originarie*» contenute in un decreto contraddistinto da una pluralità di oggetti, tra cui «disposizioni urgenti in materia tributaria»⁴⁰. La Corte ha successivamente confermato questa posizione con la sentenza n. 145 del 2015, ritenendo possa rinvenirsi il nesso tra le disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, e l’originario decreto-legge, grazie al richiamo della materia disciplinata dalle prime nella premessa del decreto-legge; alla coincidenza del *nomen iuris* tra la legge di conversione emendata e il decreto originario; per la presenza nel decreto-legge di disposizioni contenutisticamente affini a quelle censurate; nonché per l’omogeneità degli effetti prodotti dalle disposizioni aggiunte nella legge di conversione e da quelle originarie⁴¹.

Nella successiva sentenza n. 154 del 2015, la Corte costituzionale, confermando che la legge di conversione è fonte funzionalizzata e caratterizzata da un procedimento tipico rispetto a quello ordinario, che impedirebbe quindi di assumere qualsiasi contenuto⁴², sottolinea poi come anche in presenza di provvedimenti governativi a contenuto plurimo (i c.d. decreti “milleproroghe”) le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare «*alla ratio dominante del decreto originario considerato nel suo complesso*»⁴³, così sembrando volere circoscrivere, in maniera quasi più stringente, l’emendabilità della legge di conversione. La Corte riconosce inoltre esplicitamente che, se è vero che il Governo che ha deciso il contenuto del decreto è in effetti nelle condizioni –come paventato da parte della dottrina – di limitare, sia pur indirettamente, i confini del

⁴⁰ Sentenza Corte cost. n. 215 del 2014, cons. in dir. n. 5. Cfr. inoltre sentenza Corte cost. n. 169 del 2017, cons. in dir. n. 6.

⁴¹ Sentenza Corte cost. n. 145 del 2015, cons. in dir. n. 3.

⁴² Sentenza Corte cost. n. 154 del 2015, cons. in dir. n. 5.5. Cfr. inoltre le successive sentenze Corte cost. nn. 181 e 226 del 2019 e la sentenza n. 30 del 2021.

⁴³ Sentenza Corte cost. n. 154 del 2015, cons. in dir. n. 5.5.

potere emendativo del Parlamento⁴⁴, la Costituzione stessa, nella ricerca di un delicato equilibrio nei rapporti tra Governo e Parlamento, prevede però che quest'ultimo possa sempre intervenire tramite l'ordinario esercizio del potere legislativo e che il Governo, dal canto suo, debba ricorrere alla decretazione d'urgenza limitatamente ai soli casi straordinari di necessità ed urgenza.

Nelle successive pronunce⁴⁵ la Consulta consolida tuttavia in forma “granitica” un atteggiamento maggiormente *self restraint* ed afferma la necessità che, ai fini della violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, si debba essere in presenza di una «*palese estraneità*», di una «*totale estraneità*» o addirittura di una «*intrusione*» delle norme inserite in sede di conversione rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge.

Anche la sentenza qui in commento rientra dunque – come già si evidenziava *supra* – nella consolidata linea tracciata dalla Corte; essa merita però qualche ulteriore considerazione perché pare aprire ad un più approfondito esame del Giudice delle leggi sugli emendamenti nella legge di conversione che interessino i fondamenti stessi della democraticità del nostro ordinamento.

4. “*No taxation without representation*”: i limiti all'emendabilità dei decreti-legge in sede di conversione a garanzia della *ratio* democratica della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione

Nella sentenza n. 245 del 2022 la Corte ricorda, una volta ancora, come la disposizione introdotta in sede di conversione debba trovare un «referente» nel contenuto già presente nel testo normativo o debba poter essere collegata alla sua *ratio* dominante. La preclusione all'inserimento di norme eterogenee, si conferma inoltre connessa alla tipicità del procedimento di conversione, nell'ambito del quale non possono essere inseriti emendamenti che spezzino l'unicità della sequenza procedimentale di cui all'art. 77 della Costituzione.

Nel caso di specie, tuttavia, la Corte non ritiene sufficiente che la connessione sia dedotta collegando il profilo fiscale delle disposizioni censurate, introdotte nella legge di conversione, con il riferimento alla materia tributaria contenuto nell'epigrafe e nel preambolo del decreto-legge,

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Sentenze Corte cost. n. 94 del 2016, n. 169 del 2017, nn. 181, 226 e 247 del 2019; ordinanze Corte cost. nn. 93 e 204 del 2020; sentenze Corte cost. n. 115 del 2020, nn. 30 e 210 del 2021.

poiché quello tributario risulterebbe essere in realtà solo un profilo subalterno rispetto alla disciplina sostanziale (la protezione civile), alla quale si riferiscono le disposizioni introdotte con l'emendamento impugnato.

Correttamente la Corte evidenzia infatti come, ragionando diversamente, guardando cioè alla sola forma senza procedere all'individuazione della *ratio*, da un lato del provvedimento governativo e, dall'altro, del contenuto delle disposizioni aggiunte, si giungerebbe al «paradosso che la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo» del decreto-legge – evocazione, si aggiunga, che è prevista di consueto nei decreti “milleproroghe” – «potrebbe, proprio in un ambito anche storicamente caratterizzato dal rilievo dei parlamenti (evocato dal principio “*no taxation without representation*”), diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia»⁴⁶.

Il controllo sul rispetto dell'omogeneità degli emendamenti al disegno di legge di conversione in rapporto all'*oggetto* e alle *finalità* del decreto-legge risulta tuttavia assai complesso, posto che trattasi di «due condizioni che possiedono un raggio di escursione amplissimo e, in molti casi, assai sfuggente»⁴⁷.

È inoltre evidente che, a fronte di decreti-legge “milleproroghe” aventi *ex se* contenuto disomogeneo, come nel caso in esame, risulta più difficile per la Corte sindacare le disposizioni introdotte *ex novo* nella legge di conversione, specie se la Consulta prosegue con il suo “*trend*” giurisprudenziale per cui è propensa – non volendo appunto limitare eccessivamente la discrezionalità del Parlamento – a dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni introdotte in sede di conversione nella sola ipotesi di una loro *evidente* o *totale estraneità* rispetto all'originario decreto-legge. Quanto a dire, in verità, che il problema non sussiste tanto, o, perlomeno, non solo, rispetto all'emendabilità della legge di conversione, quanto piuttosto, ancor prima e a monte, in relazione all'uso o, meglio, all'abuso della decretazione d'urgenza, al quale si assiste purtroppo da sempre.

⁴⁶ Sentenza Corte cost. n. 245 del 2022, cons. in dir. n. 3.4.

⁴⁷ G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, cit., 2496.

Se infatti l'assoluta inemendabilità del decreto-legge potrebbe determinare un *surplus* di utilizzo di questa fonte rispetto alla legge ordinaria del Parlamento, dando modo al Governo di imporre alle Camere i contenuti della legge di conversione e di sottrarli in sostanza alla contrattazione parlamentare (con la sola scelta per un "prendere" o "lasciare"), è altresì vero che una limitazione all'uso eccessivo della decretazione d'urgenza potrebbe anche realizzarsi – in mancanza di una revisione costituzionale dell'art. 77 della Costituzione, che si dubita possa aversi nel medio-lungo periodo – mediante una puntuale, ma non per questo sproporzionata, limitazione dell'emendabilità in sede Parlamentare, così che si eviti, tramite un attento controllo di costituzionalità anche della legge di conversione, che quest'ultima possa sanare i vizi del decreto-legge (inclusa la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza) o aggiungerne di nuovi ed ulteriori⁴⁸.

Di fronte al rischio di una situazione patologica nella produzione normativa, la Corte si è quindi sempre mossa – come appare con evidenza in questa occasione – alla ricerca di un delicato e complesso equilibrio tra istanze e funzioni legittime di entrambe le fonti giuridiche e dei due organi costituzionali, Governo e Parlamento; un ruolo arduo, quello della Consulta, ma necessario, in quanto garanzia della tenuta della forma di governo e della forma stessa di Stato.

Proprio la materia finanziaria, come sottolineato dalla Corte costituzionale nel caso di specie, risulta infatti concettualmente «anodina»⁴⁹ e, dunque, dai confini estremamente "porosi", tali che il riferirsi ad essa per richiamare l'identità di *ratio* tra l'originario decreto-legge, soprattutto quando "milleproroghe", e gli emendamenti introdotti in sede di conversione, risulterebbe estremamente rischioso per la tenuta non solo dei rapporti tra Governo e Parlamento, ma anche del sistema costituzionale complessivo. Quasi ogni provvedimento normativo potrebbe infatti avere in sé, direttamente e finanche indirettamente, profili economico-finanziari, anche non preminenti rispetto al contenuto principale del decreto-legge, così determinandosi ampie «possibilità di "innesto" in sede di conversione»⁵⁰ di norme "intruse" rispetto al contenuto e alla *ratio* complessiva del decreto-

⁴⁸ Cfr. sul punto N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 546 ss.

Sul punto cfr. G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, cit., 32, il quale evidenzia un "cortocircuito" del sistema, poiché «i limiti dell'emendabilità non possono essere fatti derivare dalle scelte compiute dal Governo, in quanto ciò significherebbe rimettere all'Esecutivo la delimitazione dei tempi e degli spazi di apertura del processo di integrazione politica»; in tal modo, infatti, sarebbe la legge del Parlamento a cercare «la sua legittimazione in un previo atto del Governo» e non il decreto-legge a cercarla «in un successivo atti legislativo».

⁴⁹ Sentenza Corte cost. n. 245 del 2022, cons. in dir. n. 3.5.

⁵⁰ *Ibidem*.

legge, privando in tal modo la Corte costituzionale di criteri sulla cui base poter scrutinare l'incostituzionalità degli emendamenti.

Laddove gli emendamenti introdotti in sede di conversione vengano dunque a tradursi – in modo del tutto diverso da quanto previsto nelle disposizioni originariamente presenti nel decreto-legge – in una possibile imposizione per i cittadini, e nel momento in cui si giunga in sede parlamentare ad apporre anche la questione di fiducia – come nel caso di specie – si perverrebbe ad un sostanziale e pericoloso annichilimento dei principi di trasparenza, di partecipazione e di responsabilità, che dovrebbero invece accompagnare proprio l'introduzione di misure impositive. Ancora più opportuno risulta dunque, nell'occasione, il sindacato di incostituzionalità della Corte costituzionale. Un sindacato giustamente teso a garantire il rispetto sostanziale dell'art. 23 della Costituzione, cruciale non solo rispetto alla forma di governo, ma anche alla corretta produzione legislativa ed alla forma di Stato.

È bene peraltro sottolineare come nella decisione in commento la Corte si riferisca al risalente principio della riserva all'organo rappresentativo della disciplina fiscale (“*no taxation without representation*”) in un *obiter dictum*, non sviluppato nel dispositivo (dunque tutto da verificare nella giurisprudenza a venire), senza soffermarvisi né approfondire la questione, di modo che non è dato constatare un *revirement* rispetto alla sua pregressa giurisprudenza, e nemmeno dedurvi l'intento – né tantomeno il risultato – di introdurre, in materia tributaria, uno specifico limite costituzionale all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione.

Lungi dal potere ripercorrere in questa sede l'intenso dibattito della dottrina sulla riserva di legge⁵¹, è peraltro da ritenersi tuttora granitica la posizione della Corte rispetto alla fungibilità, rispetto a tale istituto, tra legge ordinaria e atti aventi forza di legge, parificazione che è stata affermata con evidenza dalla Corte sin dalla sentenza n. 184 del 1974⁵² e che non sembra poter essere “scalfitta” da quest'ultima decisione.

⁵¹ Tra i molti, cfr. S. FOIS, *La “riserva di legge”*. Lineamenti storici e problemi attuali, Giuffrè, Milano, 1963; A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento italiano*, cit.; L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1990, vol. XVIII, 1 ss.; R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, cit., 1207 ss. Più di recente, G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”*. Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali, Giappichelli, Torino, 2019.

⁵² Cfr. in particolare, sentenza Corte costituzionale n. 184 del 1974, cons. in dir. n. 5, nella quale si dispone quanto segue: «La Costituzione si limita ad istituire in materia una riserva di legge: ed è pacificamente ammesso, ed è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, che la parificazione alle leggi formali degli atti “aventi forza di legge” abilita tali atti a incidere validamente, al pari delle leggi, nelle materie a questa riservate».

Nel momento in cui la Consulta dovesse tuttavia proseguire con maggiore convinzione lungo la strada appena accennata nella sentenza in commento, si potrebbe ritenere che, nell'intento di valorizzare gli elementi democratici della nostra forma di governo parlamentare e di apporre un limite alle derive dell'Esecutivo a scapito del Legislativo, essa potrebbe sinanche giungere non tanto ad imporre l'immutabilità *in toto* del contenuto del decreto-legge in sede di conversione parlamentare – quale specifico limite costituzionale in materia tributaria e, finanche, in ulteriori ambiti in cui si ravvisi la presenza di una riserva di legge – quanto piuttosto ad enfatizzare, a monte, la “portata” della riserva di legge, arrivando a intenderla quale riserva di organo – il Parlamento – e, soprattutto, di atto, enfatizzando in tal modo la divisione di competenze tra fonti, a vantaggio di una esclusività della legge parlamentare nelle aree in cui vi è riserva di legge.

Si ritiene peraltro che la Corte costituzionale, sempre più attenta alle dinamiche parlamentari e al contesto costituzionale contemporaneo, con il richiamo, qui solo *ad adiuvandum*, al fondamentale principio del consenso della società civile alle imposte – «*no taxation without representation*»⁵³ – e, quindi, all'idea che le obbligazioni tributarie non possano nascere che da un atto di autoimposizione da parte dei cittadini, essendo questi e i loro diritti un *prius* rispetto all'autorità pubblica e allo Stato, non abbia inteso in realtà aprire a questa prospettiva da ultimo segnalata e, dunque, si dubita che la suddetta affermazione sarà seguita da incisive pronunce, considerate anche le incerte conseguenze che potrebbero derivarne per il sistema complessivo. Si ritiene, piuttosto, che essa abbia tenuto a sottolineare la necessità che ogni intervento sulla libertà e proprietà dei singoli debba attuarsi attraverso un atto consapevolmente deliberato dalle Camere, nella “pienezza” e “interezza” della propria funzione, attraverso un processo politico il più ampio possibile (garantito dalla procedura ordinaria di approvazione delle leggi), che «favorisca un adeguato consenso nella rilevazione dell'interesse pubblico e nella ponderazione di questo con quelli privati» e, non ultimo, a garanzia della *ratio* democratica della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione⁵⁴.

⁵³ Principio di cui, come noto, all'art. 12 della *Magna Charta Libertatum* del 1215, sul quale, *ex multis*, cfr. G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria: profili storici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 1995, 30 ss.; V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, Cedam, 1957, 7 ss., il quale sottolinea come formulazioni di identico “tenore” fossero in realtà presenti anche in documenti antecedenti; R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, cit., 1207, nt. 2.

⁵⁴ Sul punto, fra gli altri, S. FOIS, *La “riserva di legge”*. *Lineamenti storici e problemi attuali*, cit., 295 ss.; A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 26 ss.; E. TOSATO, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, cit., 2134 ss.; L. ANTONINI, *Art. 23*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2006, vo. I, 489 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 54 ss.

Proprio in considerazione dei principi messi in discussione con l'introduzione della disposizione oggetto di impugnazione, la Corte costituzionale si pronuncia dunque nel modo più opportuno, in quanto, pur nella adesione alla non netta opposizione, radicata ormai nel nostro sistema, della emendabilità in sede di conversione, invoca il rispetto della piena integrità del modello costituzionale e si àncora, una volta di più, al limite della omogeneità, i cui contorni, in quanto indefinibili *a priori*⁵⁵, permettono di conservare la distinzione tra le tipologie di normazione precisate dalla Costituzione e di contenere gli spazi entro i quali gli organi costituzionali si muovono, valorizzando le specificità procedurali del procedimento legislativo parlamentare, preservando la forma di governo e, più in generale – come è nella sentenza in commento – i rapporti tra governanti e governati.

In questa decisione, la Corte costituzionale pare quindi particolarmente orientata a proteggere l'essenza liberal-democratica del nostro modello di costituzionalismo, che risiede in ultimo nel fatto che la Repubblica non può tollerare un potere dominante, e si fonda sempre su una pluralità di poteri, separati, tutti limitati, di pari valore e dignità costituzionale. «La forma repubblicana vieta di sovradimensionare alcun potere»⁵⁶ e qualora uno di essi (quello legislativo) venga eccessivamente limitato da un altro (quello esecutivo) e confinato in spazi angusti, del tutto privi di possibilità di azione, verrebbe infatti meno il principio democratico stesso, su cui il nostro ordinamento si fonda. Nel caso di specie, gli opposti abusivismi nell'uso della decretazione – quello iniziale, del Governo, e quello successivo, in sede di conversione, del Parlamento – avrebbero invero potuto dare luogo alla “sconfitta” di un terzo imprescindibile, cioè dei governati stessi.

Cfr. inoltre, da ultimo, G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, cit., 24 ss., il quale, ripercorrendo il dibattito sul fondamento garantista o democratico della riserva di legge sottolinea come quest'ultimo «tende a enfatizzare il collegamento tra la produzione normativa e il Parlamento, unico organo costituzionale dotato di una legittimazione democratica diretta, e dunque emanazione diretta del popolo in qualità di “forma” di esercizio della sovranità ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione» (p. 29).

⁵⁵ Altri hanno già opportunamente evidenziato come la nozione di omogeneità sia in sé «sfuggente» (P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit., 408 ss.; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo Ed., Brescia, 2011, 84 ss.) e “impalpabile” (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. 237/2013)*, cit., 6). Cfr. inoltre N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, cit., passim e spec. 31.

⁵⁶ Cfr. L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, in ID., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, il Mulino, 2005, 54.