

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2022

Data: 4 ottobre 2022

***La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di  
conversione apparente\****

*di Leonardo Pace – Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di  
Roma Tre*

TITLE: The confluence of several Law-Decrees. Constitutional issues of apparent conversion

ABSTRACT: Il saggio si occupa dei problemi costituzionali che insorgono dal fenomeno, sempre più frequente, della confluenza tra più decreti-legge, ponendo, altresì, in evidenza come essi rappresentino il risultato delle questioni irrisolte in tema di decretazione d'urgenza.

The paper consider the constitutional problems arising from the increasingly frequent phenomenon of the confluence of several Law-Decrees, also highlighting how they represent the result of unresolved issues in terms of urgent-Decrees.

KEYWORDS: Decreto-legge; abrogazione; confluenza dei decreti legge; conversione apparente; Corte costituzionale; Law-Decrees; abrogation; apparent conversion; confluence of several Law-Decrees; Constitutional Court

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Guardando i dati: il fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella XVIII legislatura. – 3. Può l'abrogazione considerarsi alla stregua della mancata conversione? – 3.1. La lettera dell'art. 77 Cost.: una prima (e risolutiva?) indicazione. – 3.2. Se è,

---

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

come è, non retroattiva, l'abrogazione non può equivalere alla non conversione. – 3.3. ...e se l'abrogazione fosse retroattiva? – 3.4. Concludendo sull'abrogazione dei decreti-legge in sede di conversione. – 4. Sulla trasmigrazione dei contenuti ad opera degli emendamenti al decreto-legge formalmente convertito. – 4.1. Un necessario intermezzo: la giurisprudenza costituzionale che ha condotto alla configurazione del nesso di interrelazione funzionale. – 4.2. Come la “trasmigrazione contenutistica” svela il problematico limite del potere emendativo in sede di conversione. – 5. Una breve e ultima considerazione sui problemi della confluenza operata in sede di conversione. – 6. Un po' più e un po' meno di una conclusione: sulla necessità di volgere lo sguardo al provvedimento provvisorio con forza di legge.

## 1. Introduzione

È oramai sempre più diffuso, nella prassi di questi anni, il fenomeno della confluenza di più decreti-legge, operata in sede di conversione di uno solo di essi, conosciuto anche con le differenti denominazioni di «decreti Minotauro», «decreti a perdere»<sup>1</sup> e «decreti Matrioska»<sup>2</sup>.

In queste pagine, rinunciando al fascino della metafora, farò riferimento al fenomeno con i concetti, più “grigi” ma a mio parere più precisi, di “confluenza” ovvero “accorpamento” tra più decreti-legge.

Devo fin da subito precisare che rimane fuori da questa analisi il fenomeno finitimo, altrettanto problematico, dell'abrogazione o della modifica esplicita ad opera di un decreto-legge di norme contenute in un altro decreto ancora in corso di conversione<sup>3</sup>.

Mi limito qui a segnalare che – ove si accedesse all'idea che il decreto-legge sia atto cui deve ritenersi preclusa la capacità abrogativa, potendo, in ragione della sua provvisorietà, solo sospendere la legislazione vigente<sup>4</sup> – i dubbi, che si addensano riguardo alla legittimità

---

<sup>1</sup> Usano tali espressioni R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegnai*, 2009, *passim*.

<sup>2</sup> Questa è invece espressione cui ricorre, sebbene in modo non esclusivo, A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale*, *Rivista AIC*, 3/2020, § 3.2.2.

<sup>3</sup> Sul tema, fra i più recenti, si veda M. PANDOLFINI, *Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l'incertezza e i problemi derivanti dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020. Si veda sul punto anche il *Rapporto del Comitato per la legislazione* (citato più avanti nel testo), 18.

<sup>4</sup> Secondo l'insegnamento di F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, 467.

costituzionale di tale prassi, sono ancora più consistenti di quelli che cercherò di porre in evidenza rispetto alla prassi della confluenza di più decreti-legge.

Un'ultima precisazione si rende necessaria. Pur consapevole che la prassi della confluenza di più decreti-legge abbia ovviamente delle ripercussioni anche sulla forma di governo, alle quali pur vi saranno inevitabili riferimenti, ragioni di economia dello scritto mi impongono di indagare il tema della confluenza dalla sola prospettiva delle fonti del diritto.

Il fenomeno dell'accorpamento di più decreti-legge non è inedito nelle dinamiche costituzionali di produzione del diritto e presenta connotazioni analoghe a quello, pure indagato dalla dottrina costituzionalistica, della c.d. "conversione mascherata" di un decreto-legge ad opera di una legge ordinaria<sup>5</sup>. Alle caratteristiche e ai problemi di quest'ultima figura, che – come vedremo – è per larga parte sovrapponibile a quello dell'accorpamento, farò spesso riferimento.

Tentando in poche battute di delineare il fenomeno della confluenza di più decreti, si può dire che questo si caratterizza per la coesistenza di più decreti-legge, volti a disciplinare lo stesso ambito materiale ovvero ambiti materiali diversi (e, in tale ultima ipotesi, la disciplina è retta, o si dichiara esser retta, da una finalità unitaria), i cui contenuti normativi confluiscono tutti, per il tramite della legge di conversione di uno solo di essi, in un unico provvedimento normativo<sup>6</sup>.

Più precisamente, per il tramite della legge di conversione di uno di tali decreti, quest'ultimo vede confluire in esso i contenuti dell'altro atto avente forza di legge, prima della scadenza del termine di 60 giorni; il decreto non formalmente convertito viene, al contempo, espressamente abrogato dalla legge di conversione con la quale si opera la descritta confluenza. Detta legge di conversione pone in essere poi un'ulteriore operazione: mediante la sanatoria, prevista dall'art. 77, terzo comma, ultimo periodo, Cost., vengono cristallizzati gli effetti prodotti dal decreto-legge abrogato dal momento della sua pubblicazione e fino all'avvenuta abrogazione.

Volendo provare a delineare schematicamente la sequenza normativa in parola: all'adozione del decreto-legge (DL1) fa seguito l'adozione del decreto-legge (DL2), i cui contenuti, per il tramite della legge di conversione di DL1, confluiscono in quest'ultimo. Sempre la legge di conversione di DL1 poi abroga DL2 e ne fa, del pari, salvi gli effetti già prodotti (ma ben può accadere che siano i

---

<sup>5</sup> Sul punto si veda, per tutti, A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, 324 ss.

<sup>6</sup> C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene dei decreti minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle Istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022, 45 s.

contenuti di DL1 a confluire nella legge di conversione di DL2, la quale abroga e fa salvi gli effetti di DL1).

In altri termini, il fenomeno della confluenza dei decreti-legge per opera della legge di conversione di uno solo di essi si compone di tre “momenti”: 1) la «trasmigrazione contenutistica»<sup>7</sup> da una fonte, il decreto-legge, non formalmente convertito ma ancora convertibile, ad un'altra, il decreto-legge oggetto di conversione formale, trasmigrazione che, come meglio si dirà più avanti, avviene alla stregua di emendamenti innovativi; 2) l'abrogazione del decreto-legge “confluito”, accompagnata 3) dalla sanatoria degli effetti *pro praeterito* da quest'ultimo prodotti.

## **2. Guardando i dati: il fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella XVIII legislatura**

Il fenomeno in parola è oggetto di ampia analisi, soprattutto in riferimento ai suoi dati quantitativi, nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Quarto turno di presidenza (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021)*, pubblicato il 13 febbraio 2022<sup>8</sup>.

Dall'inizio della legislatura al 15 gennaio 2022 il fenomeno della confluenza ha interessato 33 decreti-legge. Di questi 33 decreti-legge, 3 sono confluiti non in altro decreto-legge, bensì in altra legge<sup>9</sup>, potendo pertanto essere ricondotti alla già richiamata figura della conversione mascherata. Poiché in questo lavoro mi occupo del solo accorpamento di più decreti, ad opera della legge di conversione di uno solo di essi, il dato contenuto nel *Rapporto* da prendere in considerazione è, pertanto, quello della confluenza di 30 decreti-legge<sup>10</sup>.

Continuando con la lettura dei dati del *Rapporto*, si riscontra poi una correlazione significativa tra inizio dell'emergenza da COVID-19 e il fenomeno in parola, constatandosi un aumento dei decreti accorpamenti in corrispondenza delle c.d. “ondate pandemiche”.

---

<sup>7</sup> P. CARNEVALE, *La sanatoria di un decreto-legge non decaduto, nè convertito, bensì contestualmente abrogato e riprodotto, al cospetto della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 4780.

<sup>8</sup> Liberamente consultabile al seguente link: <https://www.camera.it/temiap/2022/02/17/OCD177-5367.pdf>.

<sup>9</sup> Il riferimento è ai decreti-legge n. 115 del 2018, n. 209 del 2021 e n. 157 del 2021.

<sup>10</sup> Per non appesantire l'apparato critico non si richiamano i singoli decreti; per l'indicazione di tali provvedimenti si vedano le pp. da 33 a 36 del citato *Rapporto*.

Da inizio legislatura fino alla comparsa dell'emergenza epidemiologica, la confluenza ha interessato, infatti, solo 5 decreti-legge e, di questi, solo 4 sono confluiti in altro decreto-legge. Si ricava, pertanto, che il fenomeno sia esploso a partire dal mese di marzo 2020, registrandosi 28 decreti-legge accorpatisi tra loro, successivamente a tale data.

Di questi 28 decreti-legge adottati dal marzo 2020 e confluiti alla data di pubblicazione del *Rapporto*, ben 26 parrebbero di sicura riconducibilità all'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>11</sup>.

Su tale aspetto ritornerò tra brevissimo.

Se si volge poi lo sguardo a quanto accaduto dopo la pubblicazione del *Rapporto*, fino al 24 luglio (data in cui si è ultimato questo scritto), si vede che, dei 19 decreti-legge adottati, ben 6 sono confluiti in altro decreto-legge formalmente convertito, con contestuale abrogazione e salvezza degli effetti<sup>12</sup>. Un solo decreto-legge è stato, invece, abrogato e ne sono stati fatti salvi gli effetti, senza che il suo contenuto sia confluito in altro decreto<sup>13</sup>.

E ancora, di questi 6 decreti-legge ben 3 sono confluiti in altro decreto-legge adottato per far fronte alla gestione della crisi ucraina. Il punto merita un'ulteriore specificazione.

Il decreto-legge n. 16 del 2022 (Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina) è stato accorpato al decreto-legge n. 14 del 2022 (Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina), ad opera della legge n. 28 del 2022, di conversione di quest'ultimo, ed entrambi gli atti, come si evince dal titolo, sono stati espressamente adottati al fine di rispondere alla crisi in Ucraina. Ben altri due decreti-legge, adottati per far fronte ad "altre emergenze", i decreti n. 38 del 2022 (Misure urgenti in materia di accise e IVA sui carburanti) e n. 80 del 2022 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale per il terzo trimestre 2022 e per garantire la liquidità delle imprese che

---

<sup>11</sup> Parrebbero dover essere esclusi solo i decreti-legge: n. 182 del 2020 (abrogato dalla legge di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020, nel quale è confluito, con salvezza degli effetti) e n. 89 del 2021 (abrogato dalla legge di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021, nel quale è confluito, con salvezza degli effetti).

<sup>12</sup> Ci si riferisce a: decreto-legge n. 229 del 2021, confluito nel decreto-legge n. 221 del 2021, ad opera della legge n. 11 del 2022 di conversione di quest'ultimo; decreto-legge n. 5 del 2022, confluito nel decreto-legge n. 1 del 2022, ad opera della legge n. 18 del 2022 di conversione di quest'ultimo; decreto-legge n. 13 del 2022, confluito nel decreto-legge n. 4 del 2022, ad opera della legge n. 25 del 2022 di conversione di quest'ultimo; decreto-legge n. 16 del 2022, confluito nel decreto-legge n. 14 del 2022, ad opera della legge n. 28 del 2022 di conversione di quest'ultimo; decreto-legge n. 38 del 2022, confluito nel decreto-legge n. 21 del 2022, ad opera della legge n. 51 del 2022 di conversione di quest'ultimo; decreto-legge n. 80 del 2022, confluito nel decreto-legge n. 50 del 2022, ad opera della legge n. 91 del 2022 di conversione di quest'ultimo. In tutte queste ipotesi, le leggi di conversione hanno altresì abrogato e fatti salvi gli effetti dei decreti-legge non formalmente convertiti.

<sup>13</sup> Questo è il decreto-legge n. 2 del 2022, abrogato con salvezza degli effetti dalla legge n. 11 del 2022 di conversione del decreto-legge n. 221 del 2021.

effettuano stoccaggio di gas naturale), sono stati accorpati in decreti anch'essi volti, esclusivamente o anche, a dare risposte urgenti alla citata crisi bellica; l'accorpamento qui può essere giustificato dalla «mera coincidenza tra gli ambiti» materiali<sup>14</sup> fra i provvedimenti emergenziali che ne sono stati oggetto.

Volendo trarre alcune conclusioni dai numeri appena esposti, si può rilevare che la confluenza sia fenomeno tutt'altro che marginale e, soprattutto, che vi sia una corrispondenza tra aumento dell'accorpamento tra più decreti-legge e la gestione dei fenomeni emergenziali.

La circostanza, poi, che la confluenza abbia riguardato anche i decreti-legge chiamati a fronteggiare la crisi bellica, sebbene in tale ipotesi questi ultimi siano stati per lo più i “contenitori” dei contenuti recati da altri provvedimenti volti a fronteggiare altre emergenze ad essa collegate, è dato altrettanto significativo.

Alla luce di quanto appena detto, può trarsi la conclusione, per certi versi paradossale<sup>15</sup>, che l'emergenza, quando non è causa specifica dell'accorpamento, può fungere, però, da “contesto”, che, in un qualche modo, agevola operazioni di questo tipo e, quindi, che essa assorga a pretesto per operazioni – come cercherò di dimostrare nelle prossime pagine – distorsive del modello costituzionale della decretazione d'urgenza.

Nel corso dell'attuale legislatura, il fenomeno, proprio in ragione della sua consistenza, non è passato inosservato a livello istituzionale.

Come si legge ancora nel *Rapporto*, all'interno della Camera dei deputati, tanto il Comitato per la legislazione<sup>16</sup>, quanto la stessa Assemblea<sup>17</sup>, si sono espressi sulla necessità di limitare tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari.

---

<sup>14</sup> L'espressione è di G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'“accorpamento” tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale*, in *Giur. cost.*, 2014, 4465.

<sup>15</sup> Paradossale perché il decreto-legge dovrebbe essere adottato per far fronte a casi di straordinaria necessità e urgenza, nei quali può essere ricondotta l'emergenza, e pertanto quest'ultima non dovrebbe essere fattore perturbativo della connotazione costituzionale sua propria.

<sup>16</sup> Così la raccomandazione contenuta nel parere (del 12 gennaio 2021) sul decreto-legge n. 172 del 2020, che può leggersi a p. 59 della citata *Relazione*.

<sup>17</sup> È stato infatti approvato l'Ordine del giorno 9/02835-A/010 (presentato dall'on. Stefano Ceccanti) nella seduta n. 454 del 20 gennaio 2021 (per la conversione del decreto-legge n. 172 del 2020), che richiama quanto espresso dal già citato parere reso sullo stesso. L'ordine del giorno può leggersi al seguente link: <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=9/2835-A/10&ramo=C&leg=18>.

Anche l'attenzione del Presidente della Repubblica si è concentrata sul fenomeno in parola. Nella lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, del 23 luglio 2021<sup>18</sup>, il Capo dello Stato rileva, infatti, che «la moltiplicazione dei decreti-legge, adottati a distanza estremamente ravvicinata, ha determinato [...] un consistente fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative [...] e, in più occasioni, si è assistito alla confluenza nelle leggi di conversione di altri decreti legge».

Il Presidente della Repubblica ha esortato, pertanto il Parlamento e il Governo a «modificare l'attuale tendenza», il che si traduce nella specifica indicazione che «la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare. Anche per rimuovere la abituale prassi, ormai generalizzata, che consiste nella presentazione di maxi emendamenti sui quali porre la questione di fiducia».

### **3. Può l'abrogazione considerarsi alla stregua della mancata conversione?**

Il primo quesito che occorre porsi è se l'abrogazione del decreto-legge – che, come si è visto, accompagna l'accorpamento di più decreti – possa considerarsi alla stregua di una mancata conversione. Problema, questo, che è rilevante, poiché solo se fosse accertata tale equiparazione potrebbe ritenersi costituzionalmente giustificata la clausola di salvezza degli effetti del decreto-legge abrogato, prevista dalla legge di conversione di altro decreto-legge<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Consultabile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/59260>.

<sup>19</sup> La circostanza che la sanatoria avvenga per opera della legge di conversione di altro decreto-legge è, di per sé, meno problematica, almeno a seguire la posizione della dottrina prevalente e della stessa Corte costituzionale. Ciò sul presupposto della non necessità di una legge *ad hoc* per regolare i decreti-legge non convertiti, come si ricaverebbe dall'ormai risalente, ma mai posta in discussione, affermazione della Corte costituzionale (sentenza n. 84 del 1996). Su tale base si è anche ammessa la possibilità che una legge di conversione converta (parzialmente) e allo stesso tempo sani gli effetti prodotti da quella parte del decreto-legge non convertito; così P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *La Corte e la regolazione dei «rapporti sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti»*. *Qualche considerazione sulla legge di cui all'art. 77, terzo comma, ultimo periodo, della costituzione alla luce del suo trattamento nella giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Torino, 2001, 373 s.

Il tema è stato lungamente indagato dalla dottrina in relazione alla già richiamata figura della conversione mascherata e, pertanto, a quella elaborazione si guarderà per sondare se gli approdi lì raggiunti possano essere qui condivisi.

### **3.1. La lettera dell'art. 77 Cost.: una prima (e risolutiva?) indicazione**

Nell'affrontare il problema occorre partire dal dato testuale dell'art. 77, ultimo comma, Cost.: «i decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione».

Come si evince chiaramente dalla lettera della disposizione costituzionale, è la mancata conversione, nel termine di sessanta giorni, la condizione della perdita di efficacia sin dall'inizio dell'atto avente forza di legge.

L'argomento letterale fornisce, pertanto, una prima e univoca indicazione: è solo la mancata conversione – nelle forme della non adozione della relativa legge (ossia di una inerzia qualificata giuridicamente) o nell'adozione di una legge che espressamente disponga in senso contrario alla conversione – a determinare la decadenza del decreto-legge.

Ciò porterebbe, pertanto, ad escludere che vicende ulteriori, quale l'abrogazione, possano «dar corpo alla figura della fallita conversione»<sup>20</sup>. E ci si potrebbe fermare qui.

Potrebbe ritenersi, tuttavia, che l'argomento letterale, nel suo essere interpretazione solo *prima facie*, non sia di per sé risolutivo e che sia, pertanto, necessario indagare se l'equiparazione tra mancata conversione ed abrogazione possa predicarsi sul piano della equiparabilità degli effetti di queste due vicende. In altri termini, è opportuno verificare se l'abrogazione, allorché produca effetti assimilabili alla decadenza del decreto-legge, possa reputarsi fatto giuridicamente qualificato, nella determinazione della reiezione dell'atto avente forza di legge, e, pertanto, presupposto giustificato per la c.d. sanatoria degli effetti.

Come è stato, infatti, già sostenuto in dottrina, l'abrogazione di un decreto-legge in corso di conversione può ritenersi «ammessa, solo a patto che essa produca gli stessi effetti del decorso del termine costituzionale, e cioè, il venir meno *ex tunc* degli effetti del decreto abrogato»<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> P. CARNEVALE, *La sanatoria*, cit., 4785.

In altri termini, in caso si volesse seguire questa prospettiva (anche se più avanti mostrerò come essa sia, ad ogni modo, una strada non percorribile), solo ove l'abrogazione disposta dalla legge di conversione avesse efficacia retroattiva, potrebbe ipotizzarsi un'equiparazione, quanto agli effetti, con la mancata conversione.

### **3.2. Se è, come è, non retroattiva, l'abrogazione non può equivalere alla non conversione**

Ciò chiarito, nella vicenda della confluenza di più decreti-legge sembrerebbe di essere al cospetto di un'abrogazione solo *pro futuro*, poiché le varie leggi di conversione, con le quali viene operata la confluenza in parola, nulla dispongono sulla portata retroattiva. La formula ricorrente è infatti la seguente: «Il decreto-legge [...] è abrogato. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge [...]».

Di là dall'idea della generale inammissibilità dell'abrogazione *ex tunc*<sup>22</sup>, a tale esito condurrebbe la constatazione di ordine generale che, nel nostro ordinamento, operando la legge solo per l'avvenire e non avendo efficacia retroattiva, perché si abbia effetto retroattivo questo deve essere espressamente previsto.

In altri termini, posto che il principio di irretroattività, sancito dall'art. 11 delle Disposizioni preliminari al codice civile, è limitativo di quello cronologico, se la legge è di regola non retroattiva, anche l'effetto abrogativo vale di regola solo *pro futuro*<sup>23</sup>.

Facendo propria tale prospettiva, l'abrogazione del decreto confluito, operata dalla legge di conversione del decreto recipiente, non può essere equiparata alla mancata conversione, poiché, non disponendo espressamente che essa vale anche per il passato, non determina la perdita di efficacia *ex tunc* del decreto-legge sul quale tale abrogazione opera. Di conseguenza, dovrebbe considerarsi

---

<sup>21</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 71.

<sup>22</sup> M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, 1996, 181 ss.

<sup>23</sup> F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, in *Enc giur.*, I, Roma, 1988, 4, il quale, pur così scrivendo, si mostra critico verso la tenuta logica delle premesse da cui muove il ragionamento che conduce a tale conclusione. E nel far ciò ripropone, quale chiave di lettura della generale non retroattività dell'effetto abrogativo, la nota tesi della clausola risolutiva implicita.

illegittima la clausola di salvezza degli effetti posta in essere dalla stessa legge di conversione che dispone tale abrogazione.

Si potrebbe ritenere, tuttavia, di essere al cospetto di un'abrogazione retroattiva proprio alla luce della sanatoria degli effetti, recata dalla stessa legge di conversione.

Si potrebbe, in altri termini, sostenere che la clausola di salvezza degli effetti avrebbe senso solo se il decreto-legge sia venuto meno *ab origine*, poiché solo in tale prospettiva si spiegherebbe l'utilità della sanatoria, la ragione della quale sarebbe da individuare nella necessità di salvare qualcosa che sarebbe da considerarsi altrimenti venuto meno. In tale prospettiva, si potrebbe ritenere che se la perdita di efficacia sia solo *pro futuro* non si spiegherebbe il perché sia necessario far salvo qualcosa che continua ad essere efficace, ossia tutto ciò che è sorto tra l'entrata in vigore del decreto abrogato e il momento della sua abrogazione.

Così ragionando si potrebbe concludere che l'abrogazione disposta dalla legge di conversione abbia efficacia *pro praeterito* e, pertanto, sia assimilabile alla mancata conversione; il che spiegherebbe anche il perché il legislatore della conversione abbia sentito l'esigenza di far salvi gli effetti, che sono proprio quelli relativi ai rapporti sorti antecedentemente al momento abrogativo.

In realtà la tesi qui esposta non regge.

Innanzitutto, perché si confonde la causa con l'effetto, in quanto la sanatoria fonda l'ipotesi della perdita di efficacia *ex tunc*, quando dovrebbe essere la presenza di quest'ultima a fondare la configurabilità della sanatoria.

In secondo luogo, perché, e a ben guardare, la sanatoria non necessariamente risponde alla necessità di far salve, per altra via, situazioni che siano state travolte dalla inefficacia *ab origine*, determinatasi per via abrogativa.

Il decreto-legge è, infatti, un atto per natura precario, i cui effetti sono inevitabilmente destinati ad essere travolti allorché al decorrere del termine di sessanta giorni l'atto non venga stabilizzato.

Se si guarda la vicenda della coesistenza dell'abrogazione con la sanatoria o cristallizzazione degli effetti dalla prospettiva delle precarietà del decreto-legge, ci si avvede, quindi, che tutto ciò che è sorto dall'adozione del decreto-legge al momento della sua abrogazione sarebbe, infatti, inevitabilmente destinato a perdere efficacia allorché il decreto-legge non venisse convertito, anche se l'abrogazione posta in essere operasse solo per il futuro.

Sulla base di tali presupposti si può concludere che la previsione, nella legge di conversione di altro decreto-legge, della clausola di sanatoria, non è idonea a fondare l'irretroattività

dell'abrogazione, contestualmente prevista, non solo perché inverte i fattori della dimostrazione ipotizzata, ma anche perché la legge di sanatoria è necessaria pure nel caso di abrogazione ordinariamente operante *pro futuro*: l'atto abrogato, pur continuando ad essere efficace per tutto quanto sorto prima della sua abrogazione, se non venisse espressamente convertito, perderebbe efficacia al decorrere dei sessanta giorni; e il contenuto normativo, trasmigrato ad opera della legge di conversione in altro decreto-legge, sarebbe efficace dalla data dell'avvenuta conversione di quest'ultimo e per il futuro, ma non per i rapporti sorti antecedentemente alla conversione del decreto-legge abrogato.

Posto allora, per un verso, che la presenza della legge di sanatoria non è idonea a dimostrare la sussistenza di una perdita di efficacia *ab origine* del decreto e, per l'altro, che l'abrogazione che viene disposta non si qualifica espressamente come retroattiva, trova conferma l'idea già espressa, di essere in presenza di una abrogazione *pro futuro*.

### **3.3. ...e se l'abrogazione fosse retroattiva?**

Nonostante ciò, ci si potrebbe, tuttavia, chiedere: se la legge di conversione dei decreti confluiti dovesse disporre un'abrogazione espressamente qualificata come retroattiva, tale operazione potrebbe essere considerata surrogatoria della mancata conversione e, soprattutto, costituzionalmente ammessa la sanatoria degli effetti?

Come si è visto, al quesito potrebbe darsi una risposta negativa, limitandosi a considerare il dato letterale dell'art. 77, terzo comma, secondo periodo, Cost.: solo la *mancata conversione* può rappresentare il presupposto giuridico per la sanatoria degli effetti.

Per sgombrare il campo da possibili dubbi, occorre interrogarsi, però, sul *se* all'indicazione *prima facie* offerta dal dato letterale siano sottese ragioni sistematiche che impediscano di operare un'analogia tra la mancata conversione e l'abrogazione retroattiva, nonostante quest'ultima abbia i medesimi effetti della prima. Tanto più se, come nel caso della confluenza di più decreti-legge, l'abrogazione retroattiva (ossia la vicenda equiparabile *quoad effectum* alla mancata conversione), sia posta in essere da un organo, il Parlamento, costituzionalmente chiamato alla decisione sulla stabilizzazione o reiezione del decreto-legge.

In dottrina si è effettivamente sostenuto che la mancata conversione sembrerebbe dar luogo alla abrogazione di tutte le disposizioni del decreto con effetto retroattivo<sup>24</sup> e su tale base si potrebbe affermare che, quando si ponga in essere un'abrogazione retroattiva del decreto-legge, questa possa essere assimilata ad una non conversione.

Nonostante la sovrapposibilità *quoad effectum* tra le due ipotesi, non parrebbe del tutto corretta la loro assimilazione.

In primo luogo, perché la non conversione «costituisce un fatto in sé non rimediabile», in quanto alle Camere non è consentito «di mutare opinione e di procedere a convertire un decreto cui le stesse abbiano in precedenza negato la conversione», pur se non sia ancora decorso il termine di sessanta giorni<sup>25</sup>. Il potere di conversione è, infatti, un potere esauribile *uno actu* e la conseguente decisione è irretrattabile<sup>26</sup>. Lo stesso non è predicabile per l'abrogazione, pur se retroattiva, poiché essa teoricamente potrebbe essere rimessa in discussione allorché il decreto-legge, di cui fosse stata disposta l'abrogazione con legge, non sia stato formalmente rigettato e non sia ancora spirato il termine dei sessanta giorni<sup>27</sup>.

In secondo luogo, perché, e come è stato già sostenuto in dottrina<sup>28</sup>, è la mancata conversione di per sé, con il suo effetto tipico della perdita degli effetti fin dall'inizio, ad essere il presupposto per l'esercizio della potestà di sanatoria del decreto-legge. Presupposto, questo, che deve essere inteso quale «presupposto in senso giuridico» che solo legittima l'esercizio della potestà legislativa della sanatoria degli effetti<sup>29</sup>.

### **3.4. Concludendo sull'abrogazione dei decreti-legge in sede di conversione**

Se, infatti, si ammettesse che qualsiasi ipotesi di perdita di efficacia sin dall'inizio del decreto possa giustificare l'adozione di una legge di sanatoria, e a maggior ragione se si riconoscesse tale

---

<sup>24</sup> G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 308 ss.; nello stesso senso, V. ONIDA, *Impugnazione del decreto-legge e legge di convalida*, in *Le Regioni*, 1982, 255 e A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, 1988, 229.

<sup>25</sup> P. CARNEVALE, *La sanatoria*, cit., 4785.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ivi*, 4788.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

eventualità anche nell'ipotesi di sola abrogazione *pro futuro*, si attuerebbe una sottrazione ovvero uno sviamento di una funzione che dalla Costituzione è considerata come tipica e specializzata, e che è volta a stabilizzare, o non, il decreto-legge: convalidandolo, con la conversione per l'appunto, o rigettandolo mediante la non conversione.

In altri termini, rispetto al decreto-legge da convertire sarebbero solo due i contegni costituzionalmente ammessi: l'inerzia o la scelta espressa di negare la stabilizzazione, non potendo quest'ultima eventualità essere surrogata da un diverso atto o comportamento che produca effetti in un qualche modo assimilabili alla non conversione.

In tale affermazione si sostanzierebbe la necessità costituzionale di considerare la conversione quale funzione tipica e specializzata; tesi, questa, che, come si dirà tra breve, trova ulteriore conferma proprio nella vicenda dell'accorpamento di più decreti.

Da quanto sinora detto non si può che trarre la seguente conclusione.

Se l'effetto abrogativo, che la legge di conversione di altro decreto produce nei confronti del decreto-legge confluito, non può essere considerato alla stregua della mancata conversione, deve giocoforza concludersi che non si può azionare la clausola di salvezza degli effetti, poiché il decreto-legge, che in tal modo si verrebbe a sanare, non può ancora considerarsi decaduto.

In altri termini, se l'abrogazione non possa considerarsi come una mancata conversione, allorché si avesse la sanatoria di un decreto-legge abrogato, ma ancora *convertibile*, non sorgerebbe la condizione giuridica in base alla quale possa farsi ricorso alla disciplina di cui all'art. 77, terzo comma, secondo periodo, Cost.

Nelle ipotesi in cui la sanatoria consegua all'abrogazione e non alla mancata conversione, si viene, infatti, a «recidere completamente quel rapporto di “pregiudizialità necessaria” fra decadenza del decreto-legge e legge di regolazione dei rapporti che, invece, il Costituente ha inteso chiaramente istituire, posto che il “fatto” della mancata conversione non si porrebbe in alcun modo a presupposto dell'esercizio della potestà legislativa in questione, che ne risulterebbe pienamente svincolata»<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *La Corte e la regolazione*, cit., 377.

Sulla scia di quanto già sostenuto in dottrina, deve riconoscersi, pertanto, una incompatibilità logica tra la conversione, che deve essere intesa in senso ampio come *convertibilità* del decreto-legge, e sanatoria degli effetti<sup>31</sup>.

#### **4. Sulla trasmigrazione dei contenuti ad opera degli emendamenti al decreto-legge formalmente convertito**

Occorre a questo punto prendere in esame l'altro versante dell'operazione che si pone in essere nella vicenda dei decreti accorpati, ossia quella della trasmigrazione contenutistica del decreto-legge non formalmente convertito ad opera di emendamenti al testo del decreto-legge formalmente convertito.

Questi sono emendamenti che possono essere qualificati come innovativi o aggiuntivi, ossia che introducono, nel testo del decreto formalmente convertito, disposizioni completamente nuove, che, pertanto, hanno efficacia solo per il futuro<sup>32</sup>, come è confermato, empiricamente, dalla contestuale presenza della clausola di salvezza.

Occorre, pertanto, verificare se pure la trasmigrazione contenutistica, operata mediante gli emendamenti aggiuntivi, si ponga in frizione con la connotazione costituzionale della decretazione d'urgenza, così come delineatasi nella giurisprudenza costituzionale, la quale, facendo proprie le posizioni da tempo emerse in dottrina<sup>33</sup>, ha riconosciuto la sussistenza di un nesso di «interrelazione funzionale»<sup>34</sup> tra decreto-legge e la relativa legge di conversione.

---

<sup>31</sup> Così S.M. CICCONE, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1492 s.

<sup>32</sup> Se, come è noto, pochi problemi ha posto in dottrina l'efficacia temporale di tali emendamenti, altrettanto non può dirsi per quelli soppressivi o sostitutivi. Della vasta letteratura sul tema, qui ci limitiamo a segnalare: C. ESPOSITO, *Emendamenti ai decreti legge*, in *Giur. cost.*, 1956, 188 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sull'efficacia nel tempo degli emendamenti soppressivi inclusi nelle leggi di conversione*, in *Giur. cost.*, 1968, 2547 ss., spec. 2555 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. Soc.*, 1973, 353 ss.; G.F., CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, X, Roma 1988, 12 ss.

<sup>33</sup> Fra le più chiare posizioni in questo senso si veda quella di G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione*, cit., 127 s., il quale parla di «procedimenti normativi collegati da un nesso di presupposizione».

<sup>34</sup> Così la sentenza costituzionale n. 22 del 2012.

#### **4.1. Un necessario intermezzo: la giurisprudenza costituzionale che ha condotto alla configurazione del nesso di interrelazione funzionale**

Prima di affrontare il tema della trasmigrazione contenutistica dei contenuti dei decreti-legge confluiti è pertanto necessario tracciare, seppur per grandi linee, la giurisprudenza costituzionale cui si è fatto riferimento.

Il primo passo verso il riconoscimento di questo nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione è rappresentato dalla sentenza n. 29 del 1995<sup>35</sup>, nella quale la Corte ha riconosciuto, pur se solo teoricamente, che il vizio dell'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza può essere sindacato quale vizio *in procedendo* della legge di conversione<sup>36</sup>, riconoscendo così il collegamento tra i due atti e la logica unitaria della decretazione d'urgenza.

La seconda tappa è la pronuncia n. 171 del 2007, seguita "a stretto giro" dalla sentenza n. 128 del 2008<sup>37</sup>, con le quali la Corte sanziona il vizio dell'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ricorrendo, come si sa, alla disomogeneità del decreto quale figura sintomatica dell'evidente difetto dei presupposti<sup>38</sup>.

In queste decisioni, il giudice costituzionale chiarisce, per un verso, che riconoscere alla legge di conversione il potere di sanare «in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie»<sup>39</sup> e, per l'altro, che l'immediata efficacia del decreto-legge condiziona anche «l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo

---

<sup>35</sup> Mette, tuttavia, in evidenza gli aspetti problematici di tale pronuncia D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, 180.

<sup>36</sup> Come è noto, nella richiamata decisione, il giudice delle leggi ha riconsiderato la sua pregressa posizione, adesiva dell'orientamento che vedeva nella legge di conversione una novazione della fonte-decreto-legge.

<sup>37</sup> Seppur, come mette in evidenza 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 *forumcostituzionale.it*, 2008, 11, si registra il «sovertimento dell'ordine logico-argomentativo rispetto alla sentenza n. 171 del 2007», poiché il requisito dell'omogeneità del decreto, per un verso, viene marginalizzato, e, per l'altro, riguardato in un'accezione non contenutistico-materiale, bensì teleologica; risultando il perno argomentativo della pronuncia la dimostrazione dell'insussistenza in sé dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza.

<sup>38</sup> Già in dottrina vi erano state prese di posizione in tale senso; si vedano, infatti, V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 228 e A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, vol. I, Padova, 1997, 338 ss.

<sup>39</sup> Così espressamente sentenza n. 171 del 2007.

particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa», come dimostra, del resto, la particolarità del percorso parlamentare della legge di conversione<sup>40</sup>.

Dal passo appena riportato, emerge la tipicità della legge di conversione, che sarà alla base delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, le quali rappresentano il terzo ed ultimo passaggio, nel quale la Corte affronta direttamente il tema dei limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione.

Con la prima decisione, il giudice costituzionale, nel censurare la possibilità di inserire emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, espressamente riconosce che tra decreto-legge e la legge di conversione sussiste un «nesso di interrelazione funzionale», imposto dallo stesso articolo 77 Cost.

Proprio in forza di tale nesso, «l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione», la quale, per tale ragione, risulta «caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

Secondo il giudice delle leggi, pur non potendosi escludere che il testo del decreto-legge possa essere emendato, la sequenza tipica delineata dall'art. 77 Cost. impedisce che in sede di conversione possa essere alterata l'«omogeneità di fondo della normativa urgente», risultante dal testo originario, poiché la possibilità di emendare il decreto non può arrivare a «spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione».

Ove tale legame venisse interrotto, la violazione dell'art. 77 Cost. non sarebbe determinata «dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza», in riferimento alle norme eterogenee aggiunte in sede di conversione, bensì dall'«uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge».

Con la sentenza n. 32 del 2014, la Corte conferma alcuni passaggi della decisione del 2012.

---

<sup>40</sup> Ancora sentenza n. 171 del 2007. Ricorda, infatti, la Corte che «la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-bis del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato). Il testo di quest'ultimo è così formulato: “Se l'Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto. Qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse”».

Innanzitutto, il giudice delle leggi specifica che quella di conversione è una «legge a competenza tipica», che non può, pertanto, «aprirsi a qualsiasi contenuto», poiché, se così fosse, «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».

Su tali basi la Corte chiarisce che «l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione [...] determina un vizio procedurale», poiché le Camere, così operando, «agiscono in una situazione di carenza di potere».

Di là dai dubbi che suscita il richiamo alla figura della carenza di potere<sup>41</sup> – nell'ottica della trasposizione nel giudizio costituzionale di una figura propria di quello amministrativo, più corretto sarebbe stato parlare di eccesso di potere<sup>42</sup> – e soprattutto la conclusione che da essa se ne trae, ossia che l'atto, «affetto da vizio radicale nella sua formazione», è inidoneo ad innovare l'ordinamento<sup>43</sup>, quanto affermato è particolarmente significativo ai fini delle mie riflessioni, perché può a ragione ritenersi come la più compiuta enunciazione del nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione<sup>44</sup>.

Dal che la configurazione della legge di conversione come una legge tipizzata, ovvero sia come legge avente lo scopo tipico di convertire, o non, il decreto, pur se la possibilità di emendarla non viene esclusa, bensì circoscritta al rispetto dell'oggetto e delle finalità del decreto-legge. A tal fine si è detto che «se il profilo della “tipizzazione” della legge di conversione si delinea con chiarezza nella motivazione [...], non altrettanto rigide si rivelano le condizioni alla cui stregua sarà possibile valutare l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione per verificare se l'uso del procedimento tipico risulti (per usare la stessa espressione della Corte) più o meno improprio»<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Come rileva D. CHINNI, *Decretazione*, cit., 236 il vizio è «ben più radicale di quello che era stato delineato, [...] più correttamente, nella sentenza n. 22 del 2012».

<sup>42</sup> Fra quanti hanno ritenuto che le logiche dell'eccesso di potere potessero essere usate dalla Corte per sindacare i presupposti del decreto-legge, si vedano almeno: M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, 1455 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. Soc.*, 1974, 526; e M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1159 ss.

<sup>43</sup> Sul punto si vedano le osservazioni critiche di D. NOCILLA, *Inesistenza della legge di conversione?*, in *Giur. cost.*, 2014, § 3.

<sup>44</sup> Così G. SERGES, *La legge di conversione del decreto-legge e i limiti al potere di emendamento parlamentare*, in *Id.*, *Sentenze costituzionali e dinamica delle fonti*, Napoli, 2015, 26 s. (già, seppur con titolo parzialmente diverso, in *Scritti in onore di Aldo Lojodice*, Bari, 2012).

<sup>45</sup> G. SERGES, *La legge di conversione*, cit., 34 s.

Nella giurisprudenza costituzionale, e sulla stessa posizione si pone la dottrina maggioritaria, non ha trovato seguito, pertanto, né l'idea che la legge di conversione debba considerarsi alla stregua di un "prendere o lasciare"<sup>46</sup> né quella, finitima alla prima, secondo la quale le modifiche avrebbero dovuto essere limitate alle sole rettifiche rese necessarie dall'esigenza di eliminare aporie e lacune nella disciplina decretizia<sup>47</sup>. Scartata, altresì, la tesi, all'estremo opposto, dell'emendabilità senza limiti, si è accreditata l'idea, mediana, dell'emendabilità seppur entro il limite, poco stringente e problematico, della corrispondenza al contenuto e alle finalità del decreto-legge da convertire.

Scelta, questa, che, come si è icasticamente registrato nella giurisprudenza anche successiva alla sentenza n. 22 del 2012 – ossia alla pronuncia che pareva aver posto compiutamente ed irrimediabilmente l'omogeneità quale autonomo requisito di validità tanto del decreto-legge quanto della legge di conversione – ha determinato un «andirivieni concettuale» sulla stessa natura e portata del requisito dell'omogeneità<sup>48</sup>.

È stato giustamente notato, infatti, che quella dell'omogeneità si è venuta a delineare come una incerta parabola<sup>49</sup> e, ancora, che diversamente non avrebbe potuto essere, data la polisemia concettuale<sup>50</sup>, tanto più se, come sempre più spesso ha iniziato a fare la Corte, l'omogeneità viene intesa nel suo significato prettamente teleologico<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Fra le diverse voci che si sono espresse in questi termini, qui ci limitiamo a richiamare: A.M. SANDULLI, *La Costituzione*, 1974, in *Nuova Antologia*, 1974, 35; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*. II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI ed. a cura di F. Crisafulli, Padova 1993, 106 s.; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa*, cit. 240 ss.; e più di recente A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 20 ss. Parrebbe rientrare in questa prospettiva anche la posizione di C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, Milano 1962, 849, nt. 63 (ma per una diversa lettura G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 3 s., nt. 18) per il quale, poiché oggetto di conversione è l'«atto» e non le sue disposizioni, gli emendamenti dovrebbero ritenersi inammissibili: quando, pertanto, il Parlamento li ammetta e li approvi, facendoli altresì valere per il passato, «esso in realtà non converte il decreto-legge, ma si giova dell'art. 77 ultimo comma e disciplina retroattivamente i rapporti insorti sulla base del decreto non convertito».

<sup>47</sup> G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del diritto*, 1996, 425.

<sup>48</sup> Così M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 2019, 2673, il quale richiama il titolo di D. NOCILLA, *L'andirivieni concettuale della Corte*, ivi, 2014, 2900.

<sup>49</sup> L'espressione è presa ancora a prestito da M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità*, cit., 2679. Che l'andamento ondivago sia matrice che caratterizza tutta l'evoluzione giurisprudenziale, non solo recente, in materia, si v. per tutti, A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2002, 133 ss.

<sup>50</sup> Come mette in evidenza P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"*, in *Federalismi.it, Focus «fonti del diritto»*, n. 1/2014, 9, «risultano contendersi il campo» (e possono anche essere

A ciò occorre poi aggiungere che nella giurisprudenza costituzionale si è registrato una sorta di depotenziamento del requisito dell'omogeneità, essendo stato in negativo declinato nei termini di «evidente estraneità»<sup>52</sup>.

Nonostante ciò, è bene tener presente, tuttavia, che la Corte non ha mai posto in discussione l'esistenza del rapporto di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione. Ciò è un aspetto essenziale per il tema che si sta trattando.

#### **4.2. Come la “trasmigrazione contenutistica” svela il problematico limite del potere emendativo in sede di conversione**

Tornando al tema della trasmigrazione contenutistica dei contenuti del decreto-legge in quello formalmente convertito, potrebbe ritenersi, muovendosi all'interno del contesto giurisprudenziale e dottrinale prevalente, che questa sia ipotesi di per sé non illegittima, ove naturalmente risulti rispettato il suddetto limite dell'omogeneità. Circostanza, invero, tutt'altro che irrealizzabile alla luce della porosità di tale limite.

Sempre ragionando in tale prospettiva, si potrebbe ritenere, infatti, che la confluenza dei decreti-legge massicciamente verificatosi durante la gestione dell'emergenza pandemica da Covid-19 non integri un abuso della decretazione d'urgenza, posto che agevolmente è individuabile il requisito dell'omogeneità tra i decreti-legge, formalmente convertiti, e i contenuti dei decreti-legge confluiti nei primi attraverso gli emendamenti in sede di conversione. Essendo per tali ipotesi sicuramente predicabile che, a stare quantomeno alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, non sia configurabile l'evidente estraneità tra i contenuti aggiunti (*recte*: trasmigrati) e il decreto-legge

---

utilizzati congiuntamente): a) una omogeneità in senso soggettivo; b) una omogeneità teleologica; infine c) una omogeneità in senso oggettivo.

<sup>51</sup> Come ricorda C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018, 124, questo criterio nasce per valutare la «peculiare e intrinseca disomogeneità materiale dei decreti-legge milleproroghe», ossia di decreti-legge *omnibus*, che «raccolgono una pluralità oggettivamente disomogenea di disposizioni orientate al perseguimento del medesimo scopo», ovvero sia che perseguono la medesima finalità. Venendo l'omogeneità intesa anche nel significato teleologico, si potrebbe dire che è naturale che tale criterio dovesse rendere «recessivo» quello dell'omogeneità materiale (p. 125), ma ciò – come sostiene l'A. – rischia di far perdere la «capacità selettiva» al concetto in parola (p. 126).

<sup>52</sup> Così G. SERGES, *La legge di conversione*, cit., 38.

formalmente convertito, posta la comune finalità di contrastare la pandemia, propria dei decreti oggetto di confluenza.

Così come parrebbe rispettare il modello costituzionale dell'emendabilità in sede di conversione l'efficacia solo *pro futuro* di tali emendamenti, posto che questi sono evidentemente emendamenti aggiuntivi e, in quanto tali, non possono che avere tale efficacia<sup>53</sup>.

L'affermazione, apparentemente banale, o, se si vuole, autoevidente, trova la sua ragione d'essere nella constatazione che, in astratto, il legislatore in sede di conversione, dopo aver fatto confluire, per il tramite di emendamenti aggiuntivi, il contenuto del decreto-legge abrogato, avrebbe potuto risolvere il problema della stabilizzazione di quanto prodotto da quest'ultimo non mediante la (problematica, come si è visto, ipotesi della) legge di sanatoria, bensì riconoscendo efficacia retroattiva agli stessi emendamenti, e così riproducendo anche retroattivamente il contenuto precettivo delle disposizioni del decreto-legge abrogato.

Evenienza, questa, che, tuttavia, mi pare problematicamente compatibile con il modello costituzionale della decretazione d'urgenza, poiché si porrebbe di là dal perimetro costituzionale proprio della conversione, ossia della stabilizzazione dei contenuti del decreto-legge. Un'operazione di tal fatta assorgerebbe, infatti, ad «esercizio di ordinaria potestà legislativa», poiché in tal modo si offrirebbe fondamento giuridico non già soltanto a quanto accaduto, ma anche «a futuri rapporti giuridici che, sulla sua base e nella misura in cui sarà ancora possibile, potranno successivamente insorgere»<sup>54</sup>.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si potrebbe pertanto ritenere che, rispetto al tema degli emendamenti, non vi sia allora un uso improprio della decretazione d'urgenza, un problema costituzionale, più in generale, di tenuta del sistema delle fonti e, riguardo alla forma di governo, del rapporto Esecutivo-Parlamento.

Le cose a mio parere non stanno così o, quantomeno, non si può prendere tale posizione con la leggerezza che potrebbe derivare limitandosi a guardare la vicenda solo attraverso le lenti del requisito dell'omogeneità, così come risultante dall'elaborazione della giurisprudenza costituzionale. O detto altrimenti, limitandosi all'essere e rimanendo ciechi verso il *dover essere* dell'ordinamento costituzionale.

---

<sup>53</sup> Per una panoramica su tale aspetto, si veda per tutti L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, 260 ss.

<sup>54</sup> In questo senso P. CARNEVALE, *Considerazioni*, cit., 5.

Proprio la vicenda dell'accorpamento dei decreti-legge mostra, anzi, come andrebbe profondamente rimeditata la giurisprudenza costituzionale che riconosce la possibilità che il potere emendativo non sia rigorosamente circoscritto, ma vincolato all'omogeneità, peraltro di scopo.

Ciò non solo per i limiti intrinseci del concetto di omogeneità rilevati poc'anzi.

Si dovrebbe, in altri termini, considerare il potere emendativo rigorosamente circoscritto e, parallelamente a ciò, la conversione o come momento di aggiustamento marginale<sup>55</sup> o (ma la "storia" dell'omogeneità induce a ritenerla, comunque sia, ipotesi problematica) come limitata possibilità di operare interventi in «stretta connessione materiale»<sup>56</sup> con la disciplina originaria dell'atto avente forza di legge.

Questa presa di posizione trova giustificazione, oltre che su quanto si è detto e si dirà più avanti, sulla constatazione che «la ristretta emendabilità della legge di conversione non deve intendersi quale indebito freno della ordinaria funzione legislativa assegnata dalla Costituzione alle Camere, ma quale limite volto a consentire, anche nei sessanta giorni previsti per la conversione, un reale confronto e una discussione meditata, tra maggioranza e opposizioni, sul prodotto legislativo giustificato dai casi straordinari di necessità e urgenza»<sup>57</sup>.

Del resto – ma sul punto tornerò più avanti – solo ragionando in questi termini continuerebbe ancora ad avere un fondamento l'altro corno dell'affermazione della Corte costituzionale – la quale, seppur non con grande successo o secondo alcuni senza molta convinzione<sup>58</sup>, ha cercato di porre un argine all'abuso della decretazione d'urgenza – ossia il nesso di interrelazione funzionale tra questa e il decreto-legge da convertire e la conseguente competenza tipizzata della legge di conversione.

Una raffinata e acuta critica alle tesi che intendono limitare il potere emendativo in sede di conversione è stata presentata proprio all'indomani della svolta giurisprudenziale avutasi con la sentenza n. 22 del 2012; pronuncia, quest'ultima, la quale è stata a sua volta bersaglio delle riflessioni che qui si prendono in considerazione<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Secondo la già richiamata tesi di G. SILVESTRI, *Alcuni profili*, cit., 425

<sup>56</sup> Così Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni «eccentriche» introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, 110.

<sup>57</sup> D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in *Nomos*, 2/2020, 6.

<sup>58</sup> Così GIU. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza. Studio su di una nozione*, Napoli, 2020, 271 ss., il quale afferma che la giurisprudenza costituzionale qui presa in esame risponde alla logica "dell'almeno non", ossia caratterizzata dal ricorso a clausole di prudenza, che si traducono in una tecnica decisoria rinnegante, se non in veri e propri consigli di mala legislazione.

<sup>59</sup> Il riferimento è alle tesi di G. FILIPPETTA, *L'emendabilità*, cit.

Secondo tale posizione dottrinale, limitare il potere di emendamento, tanto entro il regime della inemendabilità assoluta o fortemente limitata alle sole rettifiche necessarie, quanto entro quello fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale – e che la prassi successiva ha mostrato essere alquanto labile – dell’omogeneità, significherebbe porre un limite non al Governo, bensì al Parlamento.

A ciò si è aggiunto che a ragionare in modo del tutto conseguente, vale a dire nel senso che la legge di conversione sia legge tipizzata nella competenza, si stravolgerebbe l’ordine costituzionale della decretazione d’urgenza e l’art. 77 si trasformerebbe da «articolo sui limiti del potere primario del Governo in articolo sui limiti del potere legislativo delle Camere»<sup>60</sup>. Inoltre, la tesi della “sequenza tipica” e della “interrelazione funzionale”, fatta propria dalla Corte, farebbe dell’art. 77 Cost. «il punto in cui vanno in cortocircuito forma di governo parlamentare e sistema costituzionale delle fonti, venendo da una parte a fondare un potere legislativo ordinario del Governo (talmente ordinario da essere agganciato alla sola urgenza del provvedere) e dall’altra a limitare i poteri del Parlamento, in quanto l’omogeneità cessa di essere un limite interno ad un potere straordinario del Governo e diventa un limite al potere ordinario del Parlamento»<sup>61</sup>.

I limiti all’emendabilità non possono pertanto «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»<sup>62</sup>.

Il fulcro di tale posizione può sintetizzarsi nel senso che «le norme dettate dall’art. 77 Cost. tutelano in generale il Parlamento, e in particolare le opposizioni, e che se in una specifica situazione storico-politica l’inemendabilità del decreto-legge potrebbe valere a proteggere le opposizioni da colpi di mano del *continuum* Governo-maggioranza, in altre situazioni, nella normalità delle situazioni, l’inemendabilità del decreto-legge riduce drasticamente la possibilità per le opposizioni di far valere il proprio ruolo e di attirare, anche attraverso il ricorso all’ostruzionismo, l’attenzione del paese sulla gravità delle scelte compiute dall’Esecutivo»<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> G. FILIPPETTA, *L’emendabilità*, cit., 32.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ivi*, 27.

Per tale ragione la legge di conversione è una legge ordinaria<sup>64</sup> che non può soffrire alcun limite contenutistico, e perciò nessun limite dovrebbe essere posto all'emendabilità del decreto-legge.

La tesi, sebbene finemente argomentata, non convince e chi si è già confrontato con essa, prima di queste mie riflessioni, non ha mancato di porre in evidenza la debolezza degli argomenti esposti, se non addirittura la possibilità di rigirarli nel loro esatto contrario. Di alcune di queste voci occorre qui dar conto, perché taluni degli esiti raggiunti costituiranno gli “strumenti argomentativi” per rilevare come la vicenda della confluenza dei decreti-legge sia l'ulteriore estremizzazione degli abusi della decretazione d'urgenza, che il requisito della omogeneità non è riuscito a contrastare e, anzi, per certi versi ha finito per propiziare.

Si è detto, innanzitutto, che sarebbe «tutto da dimostrare l'assunto per cui le minoranze sarebbero maggiormente tutelate da un procedimento di conversione in cui possa liberamente emendarsi il decreto-legge [...] piuttosto che da uno in cui oggetto di confronto e discussione è solo e soltanto il decreto-legge e la disciplina ivi contenuta»; anzi, proprio «questo secondo modo di intendere il procedimento di conversione» – così si continua – pone «maggiormente in risalto la distinzione maggioranza/opposizione», mette «al centro la valutazione sull'operato e la responsabilità del Governo e, in fin dei conti, riconosc[e] ed esalt[a] il ruolo specifico delle minoranze»<sup>65</sup>. Anche perché la forza dell'argomento che vede nell'emendabilità del decreto-legge un presidio per le minoranze parlamentari inevitabilmente viene depotenziato dalla constatazione che gli emendamenti possono avere anche origine governativa e che è proprio la “fonte” governativa che maggiormente modifica il contenuto originario dei decreti-legge<sup>66</sup>.

Ora, di là dalla correttezza della tesi che nega la tipicità della legge di conversione e afferma la conseguente impossibilità di porre limitazioni all'emendabilità del decreto-legge (sulla quale ritornerò fra brevissimo), mi pare un dato largamente acquisito quello in base al quale l'Esecutivo sia il *dominus* assoluto della decretazione d'urgenza, anche nella fase propriamente parlamentare della conversione<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> In questo senso, fra gli altri, già G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, 157; L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1979, 84 e ID, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 571 s.

<sup>65</sup> D. CHINNI, *Decretazione*, cit., 80, nt. 387.

<sup>66</sup> GIU. SERGES, *La dimensione*, cit., 343.

<sup>67</sup> Una riflessione sul punto, attenta a cogliere anche gli aspetti generali del tema del *Governo in Parlamento*, può leggersi in F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, *Rivista AIC*, 2014, spec. § 3.

Tale ultima affermazione trova conferma nella vicenda dell'accorpamento dei decreti, nella quale è proprio attraverso il potere emendativo esercitato dal Governo che avviene la confluenza dei contenuti di un decreto in altro, formalmente convertito. Operazione, questa, che, non solo avviene per opera di emendamenti, o di un maxiemendamento, di origine governativa, ma nella quale si registra anche il condizionamento dell'atto del convertire ad opera dell'apposizione della questione di fiducia<sup>68</sup>.

Stando così le cose, mi pare piuttosto evidente che quello della emendabilità, o meglio della possibilità di modificare il decreto-legge in sede di conversione sia fattore che non consente di garantire né il controllo parlamentare né le minoranze, quanto piuttosto strumento che nei fatti finisce per «rafforzare l'Esecutivo [...] e, di riflesso, [...] la maggioranza parlamentare», svilendo il Legislativo e soffocando, «sino al punto di renderle irrilevanti, le minoranze» parlamentari<sup>69</sup>.

Limitare il potere di emendamento in sede di conversione del decreto-legge non significa quindi porre un argine al Legislativo e alle minoranze parlamentari, bensì all'Esecutivo e al *continuum* Governo-maggioranza<sup>70</sup>, che, proprio grazie all'esercizio del potere emendativo, sottoposto a pochi e non cogenti limiti, stravolge le dinamiche di produzione del diritto e con esso gli equilibri istituzionali fra poteri<sup>71</sup>.

In altri termini, riconoscere ampi spazi di emendabilità significa trasformare la decretazione d'urgenza, non solo in fatto ma anche in diritto, in un «procedimento legislativo alternativo» a quello ordinario<sup>72</sup> e rendere, così, l'art. 77, secondo comma, Cost., da disposto sui limiti del potere

<sup>68</sup> Mette in evidenza le criticità di tale prassi, con specifico riguardo alla decretazione d'urgenza, C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge*, cit., 127. Per una riflessione generale sul tema si veda, invece, da ultimo, anche per le ulteriori indicazioni bibliografiche, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

<sup>69</sup> GIU. SERGES, *La dimensione*, cit., 346.

<sup>70</sup> Specchio, questo, della ipervalorizzazione della governabilità che caratterizza le vicende repubblicane degli ultimi trent'anni; così GIU. SERGES, *La dimensione*, cit., 345, il quale cita l'intervento di G. AZZARITI, all'incontro del 2 giugno 2014 organizzato a Modena dall'Associazione *Libertà e Giustizia*, dal titolo *Per un'Italia libera e onesta*, parzialmente riportato sul quotidiano *Il Manifesto* del 2 giugno stesso, in un editoriale dal titolo *Conservatori al potere*.

<sup>71</sup> Concentra la sua analisi su come tale prassi incida negativamente sui lavori parlamentari A. VERNATA, *Governo e Parlamento*, cit., 70. Come mette in evidenza M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 3, «la strategia che la Corte persegue non è, e non può essere, la normalizzazione del decreto legge come strumento ordinario di disciplina: tutto al contrario, è la riconduzione del Governo e delle Camere, nei rispettivi ruoli, alla “via maestra” del procedimento legislativo generale come forma normale della legiferazione».

<sup>72</sup> G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione*, cit., 149.

normativo del Governo in una norma sul procedimento di produzione legislativa, alternativo e difforme da quello sancito dall'art. 72 Cost.<sup>73</sup>.

Tendenza, questa, che trova la sua più limpida conferma proprio nel fenomeno dell'accorpamento dei decreti-legge, che si è attestato sulla ampia e poco controllata emendabilità, al punto da arrivare a trasfondere per via emendativa l'intero contenuto del decreto-legge non convertito in quello oggetto di formale conversione.

Che ciò non sia costituzionalmente sostenibile trova conferma, poi, anche nell'assunto, fatto proprio, come si è visto, dalla stessa Corte costituzionale *espressamente*<sup>74</sup> a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, che la legge di conversione non costituisce «esercizio di ordinaria potestà legislativa»<sup>75</sup> e che, pertanto, «il potere di conversione del Parlamento non è configurato, nel modello costituzionale, come potere legiferante in senso proprio»<sup>76</sup>.

Qualificare, come fa la giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione come «legge tipica a competenza predeterminata»<sup>77</sup>, vale a dire avente la competenza di stabilizzare i precari contenuti normativi del decreto-legge, è del resto pienamente rispondente alla configurazione, questa già da tempo presente nella giurisprudenza costituzionale, del decreto-legge e della legge di conversione come «una coppia di atti tra loro collegati»<sup>78</sup>, «tappe di un'unica sequenza procedimentale»<sup>79</sup>, ovverosia componenti autonome, ma connesse, tanto strutturalmente quanto funzionalmente, «di un'attività complessiva di normazione che ha un suo principio e una sua fine»<sup>80</sup>.

La funzione tipica della legge di conversione (convertire o non il decreto-legge) fonda la (e allo stesso tempo si regge sulla) specialità che segna il suo procedimento di formazione, il quale si caratterizza, nel suo inizio, per l'obbligo gravante sul Governo di presentare il decreto alle Camere il giorno stesso dell'adozione e, una volta presentato, per il suo imporsi alle Camere, poiché la sua

<sup>73</sup> In accordo con quanto si va affermando si veda GIU. SERGES, *La dimensione*, cit., 342 e 343.

<sup>74</sup> In questi termini G. SERGES, *La legge di conversione*, cit., 31, secondo il quale «il riconoscimento della natura "atipica" della legge di conversione poteva, infatti, leggersi sia pure in termini non del tutto persuasivi, già nella sentenza 171 del 2007».

<sup>75</sup> Così sent. n. 22 del 2012. Già nello stesso senso in dottrina: A. PACE, *Divagazioni sui decreti-legge non convertiti*, in AA. VV., *I decreti-legge non convertiti*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994, Milano, 1996, 45.

<sup>76</sup> G. SILVESTRI, *Alcuni profili*, cit., 350.

<sup>77</sup> V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, 303; parla di "legge atipica", invece, G. SERGES, *La legge di conversione*, cit., *passim*.

<sup>78</sup> F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti*, Torino, 2005, 54.

<sup>79</sup> V. ANGIOLINI, *Attività*, cit., 238.

<sup>80</sup> A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. I. L'ordinazione in sistema*, Torino 1993, 354.

approvazione «non può avvenire oltre i sessanta giorni costituzionalmente previsti»<sup>81</sup>. A tale ultimo riguardo si è detto, molto efficacemente, che «il tempo della legge di conversione non è il tempo della legge ordinaria»<sup>82</sup>.

L'elemento connotativo della specialità che più rileva – e non solo ai presenti fini – è tuttavia il rapporto di presupposizione<sup>83</sup> tra decreto-legge e la relativa legge di conversione, in forza del quale si circoscrive e delimita il potere di modificazione e integrazione della disciplina dettata dal Governo.

Ora, pur se non si volesse seguire la tesi che in sede di conversione il Parlamento deve limitarsi alle sole modifiche strettamente necessarie, si dovrebbe, comunque sia, concordare sul fatto che le operazioni proprie del fenomeno della confluenza di più decreti-legge, volte, sulla base di una connessione teleologica, ad immettere in sede di conversione per intero il (ovvero larga parte del) contenuto di altro decreto-legge, formalmente destinato alla non conversione, si pongano di là dal modello costituzionale della decretazione d'urgenza.

Tanto più quando il procedimento acceleratorio della conversione è spinto ancora più veloce dalla contestuale pratica di convertire il decreto-legge mediante un maxiemendamento accompagnato dalla questione di fiducia, ossia mediante le forme speciali (all'ennesima potenza) derivanti dal connubio tra procedimento di conversione, apposizione della questione di fiducia e maxiemendamento di origine governativo, interamente sostitutivo, peraltro, del testo da convertire. Testo all'interno del quale sono per intero (ovvero per larghissima parte) confluiti i contenuti di un diverso decreto-legge non formalmente convertito.

Pochi dubbi parrebbero esserci, pertanto, sul fatto che quando si verifica la confluenza di più decreti-legge si ponga in essere un esercizio sostanziale della funzione legislativa<sup>84</sup>, che approfitta fraudolentemente della velocità (ossia di quella capacità della conversione di imporsi sui tempi parlamentari) propria della legge di conversione.

---

<sup>81</sup> Così, ancora, D. CHINNI, *Decretazione*, cit., 72 e 73, pagina, quest'ultima, dalla quale è tratta la citazione.

<sup>82</sup> Ivi., 72, il quale ricorrendo alla efficace metafora della clessidra, così scrive: «qui [nel procedimento di conversione], la clessidra vien fatta partire non appena il decreto-legge è pubblicato e la sabbia scorre senza soluzione di continuità; lì [nel procedimento ordinario], in qualsiasi momento le Camere sono padrone di fermare la clessidra e di farla ripartire (o meno) in un secondo momento».

<sup>83</sup> Secondo la già citata tesi di G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione*, cit., 127 s.

<sup>84</sup> Che il decreto-legge fosse divenuto, già da tempo, concorrenziale alla legge, è stato messo in evidenza da F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie*, cit., 453 ss.

Come è stato già messo in luce dalla dottrina<sup>85</sup>, il più delle volte “la confluenza” è, infatti, la conclusione di un “procedimento” che registra la coesistenza di più decreti-legge, adottati in successione fra loro, in quanto tappe di un processo unitario che mira a disciplinare lo stesso ambito materiale e che si dipana «per approssimazioni progressive», al fine di riflettere l’andamento dell’accordo politico raggiunto in seno al Consiglio dei ministri<sup>86</sup>.

Il ricorso alla confluenza, poi, è parimenti illegittimo anche qualora non sia dettato dalla opportunità di rispecchiare nel procedimento normativo lo stato di avanzamento dell’accordo politico, bensì dalla necessità di evitare che uno dei decreti possa essere esposto al rischio della mancata conversione a causa dell’approssimarsi del suo termine di decadenza<sup>87</sup>. Prassi di tal fatta aggirano, infatti, l’obbligo costituzionale in base al quale la stabilizzazione dei contenuti dell’atto precario deve avvenire nel termine perentorio dei sessanta giorni e, quindi, l’alternativa secca che la stessa Costituzione impone tra il non convertire l’atto ovvero stabilizzarlo nel rigido termine dalla stessa assegnato.

Quello della confluenza è fenomeno, quindi, fortemente distorsivo del modello costituzionale della decretazione d’urgenza e non può essere ricondotto entro i confini tracciati dalla Costituzione, soltanto seguendo le indicazioni espresse dal Presidente della Repubblica. Come si è visto, infatti, il Capo dello Stato ha rilevato che la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d’urgenza, per non essere illegittima, deve, per un verso, rispettare il requisito dell’omogeneità di contenuto e, per l’altro, essere evenienza eccezionale, posta in essere con modalità tali da non pregiudicare l’esame parlamentare.

Che questa non possa essere la soluzione lo dimostra proprio la storia della decretazione d’urgenza, segnata da un costante aggiramento dei limiti sia della eccezionalità sia della omogeneità.

---

<sup>85</sup> C. DOMENICALI, *La prassi*, cit., 45.

<sup>86</sup> Ivi, 46, la quale dà, a tale tipologia di confluenza, il nome di *Minotauro in essere*.

<sup>87</sup> *Ibidem*, a cui l’Autrice dà il nome di *Minotauro in divenire*.

## **5. Una breve e ultima considerazione sui problemi della confluenza operata in sede di conversione**

Si potrebbe sostenere che la contestuale sussistenza dell'abrogazione, della salvezza degli effetti e della trasmigrazione contenutistica possa esser letta come una *sostanziale conversione* del decreto-legge confluito, seppur formalmente posta in essere ad opera di una legge di conversione di altro decreto.

Ragionando in questi termini, ci si può chiedere se la circostanza che un certo decreto-legge venga *sostanzialmente* convertito, seppur non dalla sua propria legge di conversione, e quindi fuori dal proprio procedimento di conversione, possa ritenersi accadimento compatibile con il disegno costituzionale della decretazione d'urgenza.

Alla domanda deve necessariamente darsi una risposta negativa<sup>88</sup>.

Come si è visto, decreto-legge e legge di conversione sono venuti configurandosi come tappe di un'unica sequenza procedimentale e se il legame («essenziale»<sup>89</sup>) tra questi due atti non può essere spezzato da un esercizio illegittimo del potere emendativo, deve giocoforza concludersi nel senso che, affinché vi sia una conversione, questa non può che essere posta in essere dalla legge di conversione formalmente chiamata a convertire quel decreto-legge, ossia dall'atto legislativo che porta a conclusione *l'iter* di approvazione del disegno di legge (governativo) presentato alle Camere il giorno stesso dell'adozione (*recte*: pubblicazione<sup>90</sup>) del decreto-legge.

A prendere sul serio il nesso che lega decreto-legge e legge di conversione deve necessariamente concludersi nel senso che tra decreto-legge e legge di conversione sussiste un rapporto di reciprocità vincolata, vale a dire che, fuori dai casi di mancata conversione per decorso del termine (e quindi di non adozione della legge di conversione), un decreto-legge deve essere convertito dalla *sua* propria legge di conversione e non da *una* qualsiasi legge di conversione.

---

<sup>88</sup> Per analoga presa di posizione si veda G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'“accorpamento”*, cit., § 5.

<sup>89</sup> Così lo definisce la Corte nella sentenza n. 22 del 2012.

<sup>90</sup> Sul perché è più corretto riferirsi alla pubblicazione e non all'emanazione dell'atto si veda, anche per l'indicazione delle altre posizioni dottrinali sul punto, D. CHINNI, *Decretazione*, cit., 71, nt. 354.

## **6. Un po' più e un po' meno di una conclusione: sulla necessità di volgere lo sguardo al provvedimento provvisorio con forza di legge**

Volendo cercare di esporre alcune considerazioni finali sul fenomeno della confluenza di più decreti-legge, si deve, innanzitutto, rilevare che questo rappresenta il punto di caduta di una serie di problemi rimasti ancora aperti in merito alla decretazione d'urgenza. E, più in generale, tale fenomeno mostra la tendenza dell'Esecutivo ad essere il vero *dominus* della produzione normativa e del sistema delle fonti<sup>91</sup>.

Le considerazioni svolte in queste pagine muovono dall'idea della necessità di porre argini certi e sicuri alla decretazione d'urgenza, trattando quest'ultima per ciò che è (o, purtroppo, dovrebbe essere): esercizio derogatorio delle competenze costituzionali e quindi dell'ordinario modo di produzione normativa<sup>92</sup>.

Se questa è la connotazione costituzionale del potere governativo di adottare provvedimenti provvisori, allora detto potere deve necessariamente essere sottoposto a limiti e condizioni stringenti.

Ciò, al fondo, è la stessa ragione che induce a costruire anche la legge di conversione come fonte tipizzata e a riconoscere ad essa limiti che non possono predicarsi per l'ordinaria attività legislativa.

Alla luce di quanto appena detto, le argomentazioni spese nelle pagine che precedono queste mie riflessioni finali devono essere corredate da una precisazione, essenziale.

In questo lavoro si è molto discusso dei limiti alla legge di conversione e ciò per le caratteristiche del fenomeno indagato, che proprio in tale sede concentra le distorsioni del modello costituzionale della decretazione d'urgenza.

Ma se si alza lo sguardo dal fenomeno, specifico, della confluenza di più decreti-legge ai generali problemi che la decretazione d'urgenza pone al sistema costituzionale delle fonti e

---

<sup>91</sup> Sul tema si veda, per tutti, M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, IX s.

<sup>92</sup> Vale a dire di un sistema che vede la centralità del Parlamento, inteso come luogo non di affermazione del *continuum* governativo nella maggioranza parlamentare, ma del confronto dialettico fra maggioranza e minoranze e che in forza di ciò pone la legge, ossia l'atto adottato secondo le forme e le garanzie dell'art. 72 Cost., al centro del sistema delle fonti. In altri termini, e prendendo a prestito le parole di M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 2008, 845, al fondo vi è l'idea «di assicurare il rispetto dell'art. 72 Cost., che nel fissare i «momenti ineliminabili» del procedimento legislativo vede nelle Camere il luogo effettivo delle decisioni in ordine al contenuto delle leggi, e non la sede di registrazione di decisioni prese altrove».

all'ordine costituzionale delle competenze, deve esser chiaro che oggetto di riflessione critica deve essere, innanzitutto, la configurazione che ha assunto il decreto-legge<sup>93</sup>.

In altri termini, affinché il rimedio non sia peggiore del male, la richiesta di un maggior rigore nel rispetto delle regole costituzionali di produzione normativa (e pertanto un maggior rispetto del regolamento costituzionale delle competenze) non deve predicarsi solo o soprattutto avendo riguardo a quanto avviene in sede di conversione, ma anche ed essenzialmente a quanto avviene nella sede governativa, in cui viene “confezionato” il provvedimento provvisorio con forza di legge.

Si è efficacemente scritto, infatti, che «l'attuale strabismo che sembra connotare il sindacato operato» dalla Corte alla stregua del requisito dell'omogeneità, «tutto incentrato sulla legge di conversione emendativa, assicura un privilegio alla fonte governativa e, per conseguenza, uno sbilanciamento nei rapporti fra Esecutivo e Legislativo tutto a favore del Governo normatore, di cui – credo – il nostro sistema costituzionale non abbia nessun bisogno»<sup>94</sup>.

Deve essere chiaro, infatti, che, per portare il fenomeno della decretazione d'urgenza nell'alveo della Costituzione (e non avere l'effetto collaterale di rafforzare ulteriormente l'Esecutivo) ai limiti imposti al momento parlamentare della conversione, dovrebbero accompagnarsi limiti altrettanto, o più, stringenti al momento dell'adozione del decreto-legge.

È necessario, pertanto, che venga definitivamente superato «l'esagerato proliferare dei provvedimenti governativi»<sup>95</sup> e la eterogeneità che caratterizza il loro contenuto<sup>96</sup>. Ove non vi sia un'inversione di rotta del Governo, in sede di adozione dei decreti-legge, e del Parlamento in sede di conversione (nella quale deve essere negata la stabilizzazione dei decreti non effettivamente sorretti dai casi di straordinaria necessità e urgenza ovvero eterogenei), il compito di contrastare tale fenomeno non può che essere assunto dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli

<sup>93</sup> Come ha messo in evidenza R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, 2012, 289, infatti, «gravare esclusivamente sul lato parlamentare» finisce per esasperare «proprio quello stesso problema che si vorrebbe risolvere, ovvero sia il giusto equilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo».

<sup>94</sup> P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto*, cit., 12, il quale ha, altresì, messo opportunamente in evidenza come l'omogeneità predicabile per il decreto-legge e quella della legge di conversione, pure «se accomunati dallo stesso *nomen*», siano requisiti differenti, mossi da logiche differenti (p. 11). Del resto, come dimostra la citata lettera (v. § 2) del Presidente della Repubblica ai presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio, anche quest'ultimo parrebbe prestare maggiormente attenzione al momento della conversione piuttosto che a quello dell'adozione dei decreti-legge.

<sup>95</sup> D. CHINNI, *Decretazione*, cit., 399.

<sup>96</sup> Sulle criticità che l'eterogeneità del decreto-legge fa sorgere nel procedimento di conversione, N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, 435 ss.

atti aventi forza di legge<sup>97</sup> e dalla Corte costituzionale<sup>98</sup>. E, in ragione degli ostacoli che il controllo di costituzionalità incontra, a causa della precaria vigenza dei decreti-legge, forse proprio il primo potrebbe più efficacemente far valere i limiti che la Costituzione impone alla decretazione d'urgenza, quale forma di esercizio della funzione legislativa in deroga all'art. 70 Cost., attraverso la riscoperta delle potenzialità dei poteri presidenziali in sede di emanazione<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> È, del resto, dello stesso Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, da ultimo nella lettera citata al § 2, l'“invito” a ricondurre il decreto-legge alla dimensione qui indicata.

<sup>98</sup> Così D. CHINNI, *Decretazione*, cit., 399 s. e M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, spec. 587 ss.

<sup>99</sup> D. CHINNI, *Decretazione*, cit., 400.