

La riorganizzazione degli uffici giudiziari prevista nella legge di conversione della c.d. manovra economica bis è a rischio di incostituzionalità per la violazione degli artt. 70, 72 e 77 Cost.

La sproporzione tra la domanda di giustizia dei cittadini e l'offerta di giustizia dello Stato è una delle cause, forse la principale, della crisi della giustizia nel nostro ordinamento.

Il problema potrebbe (e dovrebbe) essere risolto – anche ai sensi degli artt. 3, 24, 97 Cost. – col miglioramento dell'offerta di giustizia per renderla adeguata alla domanda.

Purtroppo, in questi ultimi anni, complice la perdurante crisi economica, lo Stato è intervenuto in funzione diametralmente opposta, cercando di “*contrarre la domanda, sviando le controversie dal giudice ad altri organismi, oppure attribuendo al giudice maggiori poteri, in modo che questi meglio potesse governare la domanda di giustizia*”¹.

In questo *trend* negativo s'innestano gli ultimi (estemporanei) interventi sulla c.d. geografia giudiziaria che, anziché avvicinare ulteriormente i luoghi deputati a fornire risposte (ovvero le sedi giudiziarie) alle domande di giustizia dei cittadini e perciò al territorio in ossequio al principio di sussidiarietà ed alle tendenze impropriamente definite federaliste di talune parti politiche, mirano a “concentrare” la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

La disciplina del decreto-legge n. 138 del 2011 e della legge di conversione n. 148 del 2011

Con Legge 14 settembre 2011, n. 148 (in Gazz. Uff., 16 settembre, n. 216), è stato convertito in legge, con modificazioni, il [decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138](#), recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo ed è stata conferita la “*delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*”.

In particolare, l'art. 1 della citata Legge ha previsto:

1. al primo comma, la conversione in legge del D.L. 138/2011;
2. al secondo comma, che “*il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza*” di taluni “*principi e criteri direttivi*”, che sono dettagliatamente indicati nelle lettere da a) a q) del medesimo comma secondo della L. 148/2011.

I commi successivi prevedono che:

3. *La riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti.*
4. *Gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 2 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi al Consiglio superiore della magistratura e al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte del Consiglio e delle Commissioni competenti per materia. I pareri, non vincolanti, sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta*

¹ Per una lucida analisi della problematica, approfondita in relazione al processo civile, si veda Giuliano Scarselli (“Sugli errori degli ultimi venti anni nel porre rimedio alla crisi della giustizia civile”, in Foro it., febbraio 2011 ovvero su www.judicium.it)

giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 2, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

5. *Il Governo, con la procedura indicata nel comma 4, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.*

Il comma 6 dispone, infine, che la legge di conversione entra in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

In riferimento alla possibilità del potere della Corte costituzionale di sindacare i vizi del decreto legge successivamente alla sua conversione in legge, si è molto discusso sia in dottrina che in giurisprudenza.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale

L'indirizzo più risalente della giurisprudenza costituzionale negava la sindacabilità di ogni vizio proprio del decreto-legge a seguito della legge di conversione, che assumeva, pertanto, funzione "novativa" del contenuto del decreto (cfr. sentt. Corte cost. nn. 108 del 1986, 243 del 1987, 808, 810, 1033, 1035 e 1060 del 1988 e, da ultimo, sent. n. 263 del 1994, in cui la Corte, richiamando la propria precedente giurisprudenza, afferma che "*intervenuta la conversione, perdono rilievo e non possono trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità le censure di illegittimità dedotte con riguardo ai limiti dei poteri del Governo nell'adozione dei decreti- legge*").

Soltanto con la sentenza n. 29 del 1995 è stata riconosciuta la possibilità per la Corte costituzionale di giudicare sui vizi dei presupposti del decreto-legge, almeno nei casi di "evidente mancanza", anche dopo l'intervento della legge di conversione. Secondo tale orientamento la legge di conversione non avrebbe "efficacia sanante" ed il difetto dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza (vera e propria carenza di potere) è un vizio formale del procedimento normativo, trasmissibile alla legge di conversione.

Tale orientamento, favorevole allo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, è stata affermato anche per i decreti-legge in corso di conversione (sent. n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996), oltre che per quelli convertiti in legge (sent. n. 330 del 1996). Il sindacato della Corte è stato, tuttavia, escluso nel caso di disposizioni aggiunte in sede di conversione (sent. n. 391 del 1995) e di disposizioni dirette alla "sanatoria" degli effetti di decreti non convertiti (sent. n. 84 del 1996).

La Corte, inoltre, ha escluso il c.d. vizio da reiterazione del decreto legge ove sia intervenuta la legge di conversione, la quale, pertanto, avrebbe una efficacia sanante di tale vizio (ordinanza n. 360 del 2006).

In definitiva, mentre il vizio da reiterazione non può essere scrutinato quando i decreti-legge sono stati convertiti, il **vizio dei presupposti** può essere scrutinato a prescindere dalla conversione, ma "*solo nei casi di evidente mancanza*" (sent. 398 del 1998), per evitare che il sindacato della Corte possa sostituirsi o sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica di pertinenza esclusiva del Parlamento.

Così, dopo qualche titubanza (sentt. nn. 419 del 2000; 376 del 2001; 16 e 29 del 2002), il predetto orientamento è stato confermato in numerose sentenze (sentt. nn. 341 del 2003; 6, 178, 196, 285, 299 del 2004; 2, 62 e 272 del 2005) e si è andato, pertanto, consolidando l'indirizzo **favorevole alla possibilità del sindacato della Corte costituzionale nei casi di "evidente mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge, anche dopo l'intervento della legge di conversione.**

In altri termini, il fatto che il Parlamento abbia convertito il decreto-legge non può sanarne l'illegittimità costituzionale.

La sentenza n. 171 del 2007

Con sentenza n. 171 del 2007, in relazione all'appartenenza delle cause di incompatibilità concernenti la carica di sindaco alla materia elettorale, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del decreto legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004. Infatti, secondo la Corte, l'utilizzazione del decreto legge, nella fattispecie, era in contrasto con l'art. 77, comma due, della Costituzione.

In particolare, secondo quanto affermato dalla Corte, l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza, che legittimano il Governo ad adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni, può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità. Infatti, secondo la Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale.

Il predetto accertamento, sempre secondo quanto affermato dalla Corte, non si sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione (in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti), ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto.

Inoltre, poiché la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri), in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi, il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione di urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità solo quando tale difetto risulti in modo evidente.

In tal senso, il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e di urgenza", che legittimano l'emanazione del decreto legge, una volta intervenuta la legge di conversione, si traduce in un vizio "*in procedendo*" della relativa legge.

Il predetto principio risulta funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Infatti, l'opposto orientamento, secondo cui la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, comporterebbe l'attribuzione in concreto al legislatore ordinario del potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.

Inoltre, secondo il ragionamento seguito dalla Corte, dal fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e che il decreto legge comporta una particolare assunzione di responsabilità da parte dello stesso Governo, deriva che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali (nei limiti, cioè, in cui non incidono in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto), non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso. E questo perché l'immediata efficacia del decreto legge condiziona l'attività del Parlamento che si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo, cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge.

A conferma di ciò, si può notare che **la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare**, al punto 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*».

La sentenza n. 355 del 2010

Con la recente sentenza n. 355 del 2010, la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente in materia riservandosi **lo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza anche sugli emendamenti “aggiunti” in sede di conversione** dal Parlamento, purché questi siano **omogenei** rispetto al contenuto del decreto legge; ne deriva che tale sindacato deve ritenersi escluso quando gli emendamenti siano del tutto eterogenei.

Taluni hanno ravvisato, nella statuizione della Corte, un limite per il Parlamento nella possibilità di approvare emendamenti omogenei rispetto al contenuto del decreto e l'insussistenza del limite nell'ipotesi di integrazione normativa parlamentare relativa a materie diverse da quelle regolate nel decreto.

Tuttavia, una siffatta interpretazione determina un paradosso non condivisibile², perché illogico, laddove consentirebbe all'atto legislativo di controllo di approfittare della sua approvazione per (ri)disciplinare finanche per intero la materia.

Appare perciò di potersi sostenere che la Corte nella citata decisione ha escluso che la norma eterogenea introdotta dal Parlamento in sede di conversione del decreto legge possa essere soggetta al sindacato sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ma nulla ha specificato sull'ammissibilità *tout court* di **disposizioni “eccentriche”**, introdotte *ex novo* in sede di conversione, essendo ben possibile perciò per la Corte intervenire nuovamente al riguardo, laddove ad essere sottoposte al suo scrutinio di costituzionalità siano **emendamenti eterogenei rispetto all'oggetto del decreto legge, introdotti in sede di conversione**.

La fattispecie relativa alla previsione nella sola legge di conversione della delega al Governo di provvedere alla riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Nella fattispecie presa in esame, la straordinaria necessità ed urgenza dichiarata nel preambolo del decreto-legge n. 138 del 2011 (che testualmente recita: “*ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione*”), non è stata neppure ripetuta nella legge di conversione n. 148 del 2011, la quale, invece, si è limitata ad introdurre, “*ex professo*”, per la prima volta in sede di conversione, una disciplina – quella relativa alla riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari – della quale non vi è alcun cenno nel decreto poi convertito con modificazioni se non nell'art. 1 comma 2 che indica il fine del “*perseguimento delle finalità di cui all'[articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15](#)*”.

² Il paradosso è ben evidenziato in F. Biondi-S. Leone, “*Il Governo in Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*”.

luglio 2011, n. 111” e, dunque, si fa rinvio a quanto previsto da un decreto legge diverso e, oltretutto, già convertito con altra legge!

Appare, così, evidente, **il vulnus inflitto alla norma procedimentale prevista dalla Costituzione** che limita l'adozione del decreto-legge ai soli casi di straordinaria necessità ed urgenza e sancisce la perdita di efficacia dello stesso decreto in caso di mancata conversione parlamentare entro i 60 gg. successivi alla pubblicazione.

Solo in tal caso (e nella differente ipotesi del decreto legislativo, dove però la delega parlamentare interviene prima dell'inizio del procedimento di formazione legislativo) è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 della Costituzione.

Nella fattispecie risulta palese la violazione non solo dell' *iter* ordinario di produzione legislativa (sancito dagli artt. 70 e 72), ma anche di quello previsto per la c.d. decretazione d'urgenza (art. 77 co. 2), in quanto non sussistono – per espressa dichiarazione del legislatore, che neppure li ha enunciati con clausola di mero stile – ragioni di necessità ed urgenza a sostegno e supporto dell'**introduzione, soltanto in sede di conversione, di una disposizione relativa alla riorganizzazione nella distribuzione degli uffici giudiziari, del tutto eterogenea rispetto al contenuto del decreto-legge convertito, anzi dichiaratamente legata ad altro decreto-legge (già oggetto di conversione con altra legge).**

Trattasi, dunque, per l'espressa ammissione contenuta nella legge di conversione, di una **“norma intrusa”**³ che introduce una nuova disciplina (e, propriamente, una delega al Governo a legiferare con successivi decreti legislativi in materia di riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio), evidentemente estranea all'insieme delle altre disposizioni del decreto-legge che il primo comma dell'articolo uno provvede a convertire.

In conclusione, nella fattispecie appare evidente come sia stato compiuto un vero e proprio “stravolgimento” del sistema delle fonti e di quello di produzione normativo indicato nella Costituzione che qui viene invertito e “piegato” per giustificare **esigenze certamente diverse da quelle di straordinaria necessità ed urgenza** che invece sono le sole che legittimano il ricorso al decreto legge.

La norma in esame sembra, quindi, essere incostituzionale, in quanto la **sequenza procedimentale** decreto-legge + legge di conversione è stata sostituita con la differente sequenza decreto-legge + legge di conversione che contiene (anche) una norma di delega al Governo a legiferare in futuro in materia del tutto estranea al decreto convertito, ma riferita ad altro e diverso decreto già convertito con altra legge di conversione.

Inoltre, ciò comporta anche una palese **violazione “sostanziale” dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988** (recante la disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) che prevede che i decreti devono contenere norme di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; inoltre, l'art. 15 della predetta legge vieta espressamente al Governo l'uso del decreto-legge per conferire deleghe legislative a se medesimo⁴.

³ L'efficace espressione è ripresa da Alfonso Celotto, in “*C'è sempre una prima volta (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*” in www.giurcost.org.

⁴ Al livello della legislazione ordinaria, **la legge 400 del 1988** ha stabilito che (art. 15):

a) i provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'art. 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di “decreto-legge” e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione;

b) i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;

c) le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente;

d) il Ministro di grazia e giustizia cura che del rifiuto di conversione o della conversione parziale, purché definitiva, nonché della mancata conversione per decorrenza del termine sia data immediata pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Non possono adottarsi decreti-legge, in base alla normativa di livello ordinario in esame, per: conferire deleghe legislative al Governo; provvedere nelle materie in cui vi è “riserva di Assemblea” [Ossia, in base all'art. 72 della Costituzione, nelle seguenti materie, relativamente alle quali deve

Va, inoltre, tenuto presente che **la disciplina dettata dalla legge n. 400 del 1988 ha nel nostro ordinamento valore "rafforzato" o almeno peculiare**, in quanto i regolamenti interni, sia della Camera che del Senato⁵, invitano le Camere a verificare il rispetto, da parte dei decreti-legge, dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente (e perciò dalla L. 400/1988) ed il Capo dello Stato, in un suo messaggio alle Camere⁶, ha esaltato il valore regolamentare della legge in questione e ne ha chiesto il rigoroso rispetto.

Da ultimo, l'attuale Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha richiamato l'attenzione sull'ampiezza e sulla eterogeneità delle modifiche apportate nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (cosiddetto "*milleproroghe*"). Il Capo dello Stato, nel ricordare i rilievi già ripetutamente espressi fin dall'inizio del settennato, ha messo in evidenza che **la prassi irrituale con cui si introducono nei decreti legge disposizioni non strettamente attinenti al loro oggetto si pone in contrasto con puntuali norme della**

essere seguita la procedura d'esame normale: materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi.]; rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

⁵ I regolamenti parlamentari prevedono si debba verificare, in sede di conversione, la sussistenza dei requisiti posti dalla "legislazione vigente" (art. 78 R.S. e art. 96-bis R.C.).

In particolare, il **Regolamento del Senato**, in tema di presupposti della decretazione, prevede che (articolo 78):

1. il disegno di legge di conversione sia deferito alla 1^a Commissione permanente, la quale trasmette il proprio parere alla Commissione competente entro cinque giorni dal deferimento. Qualora la 1^a Commissione permanente esprima parere contrario per difetto dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, tale parere deve essere immediatamente trasmesso, oltre che alla Commissione competente, al Presidente del Senato, che lo sottopone entro cinque giorni al voto dell'Assemblea. Nello stesso termine il Presidente sottopone il parere della Commissione al voto dell'Assemblea ove ne faccia richiesta, entro il giorno successivo a quello in cui il parere è stato espresso, un decimo dei componenti del Senato;

2. se l'Assemblea si pronuncia 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.

Tale disciplina, peraltro, è integrata da una pronuncia della **Giunta per il Regolamento (parere reso in data 8 novembre 1984)**, che ha stabilito quanto segue:

«Quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dell'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificano l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento - secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione - deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione».

Il **Regolamento della Camera**, relativamente ai presupposti e alla emendabilità dei decreti-legge, dispone che (articolo 96-bis):

- nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di conversione, deve essere dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge e vanno descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento;

- la Commissione, alla quale il disegno di legge di conversione è assegnato può chiedere al Governo di integrare gli elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del decreto-legge;

- il disegno di legge è altresì deferito al Comitato per la legislazione, che esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge previste dalla vigente legislazione;

- sui presupposti costituzionali può essere chiamata a pronunciare l'Assemblea, attraverso la proposizione di questioni pregiudiziali;

- il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge (al riguardo, può decidere di consultare l'Assemblea, che decide senza discussione per alzata di mano).

La differenza fra il sistema di scrutinio dei presupposti previsto dalla Camera e quello valevole per il Senato risiede pertanto nel fatto che solo nel secondo ramo vi è un controllo preliminare accentrato nella 1^a Commissione; alla Camera tale controllo spetta anzitutto alla singola Commissione di merito.

⁶ Il Capo dello Stato *pro tempore*, nel messaggio di rinvio alle Camere della legge di conversione del d.l. 25 gennaio 2002, n. 4 "*Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura*" (Doc. I, n. 1 della XIV legislatura), ha tra l'altro sottolineato che **la legge 400/1988 "pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale, in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere (...) rigorosamente osservata"** e tale legge prevede che "*i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*". In tema di requisiti della decretazione d'urgenza, in particolare, il Presidente della Repubblica ha invitato: 1) il Governo a seguire criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge e a vigilare in sede di conversione al fine di evitare che il testo originario venga trasformato fino a divenire non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali; 2) i competenti organi parlamentari - segnatamente le Commissioni competenti in sede primaria e consultiva - a svolgere identica e rigorosa vigilanza durante l'esame della legge di conversione.

Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari, eludendo il vaglio preventivo spettante al Capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti-legge⁷.

Non si può non condividere l'autorevole ammonimento presidenziale secondo il quale *“questo modo di procedere ... si pone in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari. L'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni.”*

Deve, pertanto, riaffermarsi nella sua pienezza il principio costituzionale secondo il quale **il potere normativo spetta in via generale al Parlamento e il decreto-legge ne rappresenta una deroga.**

Ne deriva che **l'iter agevolato della legge di conversione appare giustificato soltanto dalla necessità di convertire in legge disposizioni dettate sul presupposto della straordinaria necessità ed urgenza.**

Il giudizio di (in)costituzionalità dell'art. 1 co. 2 della legge n. 148 del 2011 per la violazione del principio di legalità sostanziale⁸ e dei parametri costituzionali relativi alle fonti governative, deriva dall'obbligo per la Corte di salvaguardare la legittimità della disciplina delle fonti, essendo tesa anche alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali.

⁷ Nella lettera del 22.2.2011 che il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato al Presidente del Senato, Renato Schifani, al Presidente della Camera, Gianfranco Fini, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, a proposito del disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese, è stato evidenziato che *“molte delle disposizioni aggiunte in sede di conversione sono estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione”*; il Presidente nell'occasione ha concluso il suo monito censurando anche l'abuso da parte del Governo della c.d. fiducia: *“si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento”*.

⁸ L. Carlassare, voce *Legalità (principio di)*, in Enc. Giur. XVIII, 1990, 4; secondo l'Autrice il limite al potere normativo del Governo si fonda sul “valore costituzionale del principio di legalità sostanziale”, implicito nel testo della Costituzione e da esso ricavabile. La lettura in questione poggia sull'art. 113 Cost. per il quale le leggi non possono limitare ad attribuire poteri all'esecutivo senza disciplinarne il contenuto.