



N. 30 - febbraio 2012

## Convertire un decreto-legge e legiferare non sono tutt'uno

### La sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale

*Con la sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale afferma il suo vaglio sugli emendamenti al decreto-legge, se flagrantemente estranei all'oggetto e alle finalità di questo. La loro approvazione importa, secondo la Corte, un "uso improprio" del potere parlamentare di conversione e concreta un vizio di legittimità costituzionale in parte qua della legge di conversione.*

#### **La conversione del decreto-legge quale procedimento vincolato: la sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale**

La **sentenza n. 22 del 2012** - depositata il 16 febbraio 2012 - della Corte costituzionale presenta alcuni elementi fortemente innovativi.

Questa sentenza infatti si concentra sulla *conversione in legge* del decreto-legge (solo di riflesso trattando della decretazione d'urgenza in quanto tale).

Essa afferma che il procedimento di conversione si imbatte nel *vincolo costituzionale dell'omogeneità* delle modificazioni apportate dal Parlamento, rispetto al testo del decreto-legge.

Ove tale omogeneità manchi, e la modificazione approvata dal Parlamento sia da ritenersi *del tutto estranea (per oggetto o finalità)* al testo del decreto-legge d'iniziativa del Governo, si ha *illegittimità costituzionale* della disposizione modificativa, recata dalla legge di conversione.

La illegittimità costituzionale non è imputabile ad assenza dei presupposti di necessità ed urgenza delle disposizioni introdotte.

Essa è bensì conseguenza - rileva per la prima volta la Corte costituzionale - di un *uso improprio* del potere parlamentare di conversione, collidente con la disciplina costituzionale del suo (peculiare e tipico) procedimento.

#### **Una sentenza 'storica'?**

In tema di decretazione d'urgenza, le sentenze della Corte costituzionale hanno inciso a fondo sulla prassi costituzionale e sul concreto funzionamento dell'ordinamento, talora segnando veri e propri momenti di svolta.

Così è stato, riguardo alla sentenza n. 360 del 1996, che ha sostanzialmente posto fine al fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, all'epoca giunto ad eccessi patologici.

E così è stato per la sentenza n. 171 del 2007 (sulla sua scia, la sentenza n. 128 del 2008), riguardo alla sindacabilità dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge.

Gli sviluppi giurisprudenziali diranno se pari rilevanza sia da annettere alla sentenza n. 22 del 2012 qui in esame, circa la configurazione quale peculiare procedimento tipico e vincolato, della conversione in legge - con una conse-

guente 'stretta' sull'emendabilità del decreto-legge.

### Il fatto; la decisione

Il decreto-legge n. 225 del 2010 recava "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie". Era dunque uno degli annuali decreti-legge cd. 'milleproroghe'. ⇒

Esso fu convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011.

Tra le modificazioni approvate in sede di conversione, vi fu l'introduzione di un comma 2-*quater* entro l'articolo 2 del decreto-legge.

Tale comma novellava l'articolo 5 ("stato di emergenza e potere di ordinanza") della legge n. 225 del 1992 ("istituzione del Servizio nazionale di protezione civile"), introducendovi tre nuovi commi (comma 5-*quater*; comma 5-*quinqües*; comma 5-*sexies*).

Tra le disposizioni così introdotte, figuravano le previsioni che:

a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il presidente della Regione interessata da calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, fosse autorizzato - in assenza, nel bilancio della Regione, di disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri - a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita (così l'articolo 5, comma 5-*quater* della legge n. 225 del 1992, come novellata dalla legge n. 10 del 2012, con disposizione introdotta in sede di conversione del decreto);

in caso di insufficienza delle misure adottate ai sensi del comma 5-*quater*, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, potesse essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile (articolo 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992, come novellata).

Contro tali previsioni - incidenti su una materia, la protezione civile, che è di competenza legislativa concorrente - alcune Regioni promuovevano questione di legittimità costituzionale, eccependo la violazione di un novero di disposizioni della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte costituzionale *accoglieva il ricorso*, dichiarando l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni (articolo 5, comma 5-*quater*; comma 5-*quinqües*, primo periodo), con la **sentenza n. 22 del 2012** qui in esame.

I profili di legittimità costituzionale espressamente riconosciuti fondati dalla Corte sono:

- *violazione dell'articolo 77, secondo comma della Costituzione;*

- lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni (articolo 119, primo comma della Costituzione);
- misconoscimento del legame necessario tra entrate e funzioni delle Regioni (articolo 119, quarto comma della Costituzione);
- irragionevole aggravio per le popolazioni dei territori colpiti dall'evento calamitoso, con inadempimento al dovere di solidarietà (articolo 2 della Costituzione);
- contraddizione rispetto alla generale previsione di una destinazione di risorse aggiuntive statali alle Regioni, per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di queste (articolo 119,

quinto comma della Costituzione);

- violazione della riserva di legge in materia tributaria (articolo 23 della Costituzione), là ove si autorizza il presidente della Regione a deliberare gli aumenti fiscali;
- lesione dell'autonomia statutaria regionale (articolo 123 della Costituzione), là ove si individua con norma statale l'organo regionale titolato a deliberare gli aumenti fiscali.

Questi sono i profili di illegittimità costituzionale rilevati dalla Corte costituzionale (con assorbimento degli altri profili prospettati dalle Regioni ricorrenti).

Solo il primo profilo - la violazione dell'articolo 77 - è preso in esame, ai fini della presente ricognizione.

La sua emersione in un giudizio in via principale di costituzionalità si intende alla luce della giurisprudenza costituzionale, la quale ammette parametri esterni al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, qualora dalla loro violazione discenda lesione delle competenze costituzionali dell'ente ricorrente.

### **Un primo ordine di considerazioni: l'omogeneità del decreto-legge.**

La sentenza n. 22 del 2012 svolge plurime considerazioni in diritto, con le quali illustra e motiva la ritenuta violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Un primo ordine argomentativo concerne l'omogeneità del decreto-legge.

Un secondo ordine argomentativo concerne l'omogeneità della legge di conversione.

E' su quest'ultimo profilo - si esaminerà più avanti - che la sentenza reca gli spunti maggiormente innovativi.

L'omogeneità di contenuto del decreto-legge è già prescritta da disposizione (legislativa ordinaria) vigente.

La prevede infatti l'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988<sup>1</sup>.

La Corte ora rileva che tale prescrizione "*costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza*", innanzi al quale il Governo si avvale del potere (eccezionale) di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

*"Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno".*

Tale articolazione interna non può spingersi sino a dissolvere una comunanza di oggetto o di finalità tra le disposizioni contenute nel decreto-legge.

*"Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo".*

L'assenza di quella omogeneità conduce alla rilevazione - effettuabile dal giudice delle leggi - della mancanza dei presupposti del decreto-legge ex articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Per questo riguardo, la sentenza rinvia alla giurisprudenza con cui la Corte ha esercitato il suo sindacato sui presupposti della straordinaria necessità ed urgenza - quale vaglio sulla "evidente" loro carenza, ravvisabile ove vi sia "evidente estraneità" della norma censurata rispetto alle altre disposizioni del decreto-legge. Tale orientamento giurisprudenziale è stato impresso dalla sentenza n. 171 del 2007, alla quale ha fatto seguito la sentenza n. 128 del 2008.

<sup>1</sup> "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*"

**La sentenza n. 171 del 2007: se mancano i requisiti costituzionali, il decreto-legge è censurabile anche se convertito.**

Con la **sentenza n. 171 del 2007** la Corte costituzionale accolse - per la prima volta - censure relative alla insussistenza dei requisiti della decretazione d'urgenza.

Essa riconosceva che, fino a quel momento, nella sua giurisprudenza fossero convissuti due distinti orientamenti: uno teso a negare la sindacabilità del decreto convertito (perché il decreto-legge convertito è sanato dalla conversione operata dal Parlamento); l'altro volto ad affermare la sindacabilità del decreto-legge anche dopo la conversione (perché il vizio originale del decreto-legge non è sanato, ma si trasmette alla relativa legge di conversione).

La Corte, con la sentenza n. 171, scelse la seconda via interpretativa - e la percorse sino a giungere all'annullamento della norma contestata.

Tale orientamento fu ribadito con la **sentenza n. 128 del 2008**. La Corte vi riprendeva l'argomento principale a favore del sindacato giurisdizionale: non è possibile affermare che la conversione del decreto-legge, effettuata dal Parlamento, abbia un'efficacia sanante, perché ciò significherebbe attribuire al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione legislativa. E, secondo la Corte, tale riparto di competenze è parte integrante della forma di Governo e dell'assetto delle fonti voluti dai costituenti.

*Così, deve ritenersi che il vizio del decreto-legge si trasmetta alla legge di conversione; non già che la seconda sani il primo.*

Ambedue le sentenze sottolineavano come il sindacato giurisdizionale sia limitato agli aspetti di "evidente" carenza dei requisiti.

In altri termini, la Consulta non si sovrappone al controllo del Parlamento, che è anche di carattere politico, ma si limita a verificare i vizi giuridici del decreto-legge riscontrabili *ictu oculi*.

Nella seconda sentenza citata, la Corte aggiungeva, anche se incidentalmente, che l'urgenza di provvedere può essere anche "relativa" (dipendente da una valutazione politica espressa dal Governo e, in sedi di conversione, dal Parlamento), secondo una connotazione soggettiva e relativa.

Da tale giurisprudenza costituzionale, emerge pertanto che:

- i presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza sono sindacabili dalla Corte costituzionale anche dopo la conversione da parte del Parlamento;
- la mancanza dei presupposti vizia sia il decreto-legge sia la successiva legge di conversione;
- il controllo della Corte non si sovrappone a quello del Parlamento poiché concerne solo gli aspetti di evidente illegittimità;
- la necessità e l'urgenza possono essere valutate anche in un'ottica relativa (così la sentenza n. 128 del 2008);
- non è tuttavia sufficiente che la necessità e l'urgenza siano solo affermate né rileva, ai fini dell'art. 77 Cost., che il legislatore si soffermi sulla ragionevolezza delle norme.

**Segue: l'omogeneità in un decreto-legge 'mille-proroghe'.**

Un decreto-legge 'mille-proroghe' (tale era il provvedimento, dalla cui conversione aveva preso le mosse il giudizio innanzi alla Corte costituzionale) pare recare un insopprimibile tratto di variegata eterogeneità, entro il proprio contenuto.

Se così è, in che termini si pone, per essi, l'omogeneità?

La sentenza n. 22 del 2012 formula alcune considerazioni anche su tale riguardo.

E' sì vero che un decreto-legge 'mille-proroghe' attenga ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, tuttavia esso deve obbedire ad una *ratio* unitaria, risiedente in un duplice intento:

*"intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento";*

oppure:

*"incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale".*

Secondo la Corte, collide con l'articolo 77 della Costituzione *"la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei"*.

Ne segue che *"del tutto estranea a tali interventi ['mille-proroghe'] è la disciplina "a regi-*

*me" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost."*.

*"Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati"*.

### **I decreti-legge 'mille-proroghe'**

Provvedimenti legislativi di differimento o proroga di termini si sono da lungo tempo succeduti, nell'ordinamento italiano.

E nell'approssimarsi della scadenza dei termini di volta in volta interessati, quei provvedimenti hanno assunto non di rado la forma del decreto-legge (quale intervento di urgenza che allontanasse nel tempo la cessazione di efficacia di disposizioni legislative).

Dagli anni Settanta, i decreti-leggi recanti proroga di termini si fanno più numerosi. Questa più serrata decretazione d'urgenza di proroga ha assunto, nel quindicennio ultimo trascorso, inoltre una duplice configurazione.

Per un verso, essa si 'periodicizza'. La posticipazione di termini diventa, per alcuni di essi, ricorrente e periodica.

Insieme, essa si fa 'trasversale'. Ossia investe termini non più riconducibili ad una singola materia o disciplina di settore bensì attinenti a molteplici e disparate discipline. La progressiva dilatazione di tale ambito materiale porta infine all'emersione dei decreti-legge 'mille-proroghe' (così detti per l'elevato numero e la variegata dei termini loro oggetto).

Il primo riguardo - la periodicità - è esemplato dalle proroghe della partecipazione italiana a missioni internazionali di cooperazione allo sviluppo e sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. La proroga ha assunto un carattere 'cumulativo' (concernendo l'insieme delle molteplici missioni internazionali in cui l'Italia è impegnata: il coinvolgimento italiano in missioni di peace keeping o peace enforcement è aumentato, dai secondi anni Novanta con la crisi nei Balcani) e ricorrente, essendo rinnovata a cadenza periodica (semestrale).

Il secondo riguardo - ossia la confluenza di termini molteplici ed eterogenei entro un medesimo decreto-legge di loro proroga - pare radicarsi dal 2003. Pur se non mancano alcuni antecedenti (potrebbero ricordarsi, a considerare l'ultimo trentennio, i decreti-legge n. 534 del 1987 e n. 245 del 1989, o il n. 670 del 1996 peraltro non convertito), è con i decreti-legge n. 147 e n. 355 del 2003 che la molteplicità trasversale di proroghe si affianca stabilmente alle proroghe 'di settore', fino a subentrare loro pressoché interamente.

Da allora, una teoria di decreti-legge 'multi-proroga' si è succeduta (con i decreti-legge n. 266 e 314 del 2004; n. 273 del 2005; n. 173 e n. 300 del 2006; n. 248 del 2007; in parte il n. 97 ed il n. 113, questo non convertito, e certo il n. 207 del 2008; in parte il n. 78 e comunque il n. 194 del 2009; il n. 225 del 2010; il n. 216 del 2011).

Si può dire che l'emanazione (sul finire di dicembre) di un decreto-legge 'multi-proroga' sia divenuto, negli ultimi anni, appuntamento costante del dibattito politico e parlamentare.

## Un secondo ordine di considerazioni: l'omogeneità della legge di conversione

Nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale, peraltro, le norme impugnate non erano recate dall'originario decreto-legge 'milleproroghe'.

Di contro, esse vi erano introdotte in sede di conversione.

Non poteva dunque, la Corte, esimersi dal soffermarsi sulla conversione del decreto-legge, e dal trattarne non solo di riflesso.

Omogeneità e coerenza interna del decreto-legge vanno valutate *"in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità ed urgenza"*.

Non ne segue, per il Parlamento, la facoltà di spezzare *"un nesso di interrelazione funzionale"* che dev'esservi tra decreto-legge e legge di conversione. Quel nesso è proprio di un procedimento - quello di conversione - diverso da quello legislativo ordinario, nel disegno costituzionale.

L'implicazione teorica che ne emerge riguarda l'oggetto della conversione. Conversione (non già delle disposizioni ma) dell'atto, unitariamente considerato. Pertanto *"l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione"*.

E dunque: *"La necessaria omogeneità del decreto-legge [...] deve essere osservata dalla legge di conversione"*.

Il Parlamento può sì emendare il decreto-legge, tuttavia rimanendo nell'alveo dei medesimi oggetti o delle medesime finalità di questo.

*"Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario"*.

Se quest'ultimo ne sia sprovvista, si è visto sopra, entra in gioco il vaglio dei presupposti (allertato dalla "evidente estraneità" di disposizioni presenti nel decreto-legge).

La potestà emendativa del Parlamento non è dunque senza limiti.

*"Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost."*

Torna l'indice della evidente o completa "estraneità", ed esso vale non solo per il decreto-legge ma anche per la legge che lo converte.

Ed è indice, in tal caso, di un *"uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, alla scopo tipico di convertire, o non, in legge il decreto-legge"*.

Se l'innesto dell'ordinaria funzione legislativa nell'iter di conversione (attraverso gli emendamenti al decreto-legge) venga a spezzare il *"legame essenziale"* tra decretazione d'urgenza e potere di conversione, si determina un vizio del procedimento legislativo (di conversione).

Non rileva qui una estraneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione ai presupposti della necessità ed urgenza.

Rileva invece che il processo formativo della legge di conversione si compia in difformità dalle norme della Costituzione che direttamente regolano tale procedimento, per violazione dell'articolo 77.

In sede di commento: espressioni della sentenza n. 22 del 2012 quali "uso improprio" di un potere parlamentare, "nesso funzionale", parrebbero richiamare altra rilevante sentenza del passato (la n. 1150 del 1988), con la quale la Corte sospinse il suo vaglio di costituzionalità verso nuove frontiere (in quel caso, la guarentigia parlamentare dell'insindacabilità delle opinioni *ex* articolo 68, comma 1 della Costituzione).

### In tema di conversione: la sentenza n. 355 del 2010

Con tali considerazioni di diritto, la Corte costituzionale copre un fronte che era stato lasciato 'sguarnito' dalla sua **sentenza n. 355 del 2010**.

Questa, a sua volta, aveva mutato (in alcune considerazioni di diritto) l'orientamento giurisprudenziale costituzionale, secondo il quale la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza era da ritenere investisse soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, non anche l'introduzione in sede di conversione di una disciplina "aggiunta" a quella del decreto-legge (disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e – a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo – non disponente di una forza provvisoria, acquisendo la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione).

Siffatto orientamento era dalla sentenza n. 355 riveduto. Essa sostiene che una valutazione in termini di necessità e di urgenza debba essere indirettamente effettuata anche per le norme aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge - ma solo se esse *non* siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza.

Invece tale valutazione *non* è richiesta quando la norma aggiunta sia del tutto eterogenea rispetto a tale contenuto (ed al riguardo nessun'altra considerazione era sviluppata in quella sentenza).

Solo nel primo caso, dunque, si pone la valutazione in ordine alla sussistenza in concreto dei requisiti, la quale è rimessa al Parlamento, all'atto dell'approvazione di un emendamento al decreto-legge. Siffatta valutazione è rimessa alla discrezionalità delle Camere e può essere sindacata dalla Corte costituzionale (solo) per manifesta irragionevolezza o arbitrarietà ovvero per mancanza evidente dei presupposti (cfr. sentenza n. 116 del 2006).

Per il secondo caso (piena estraneità della norma aggiunta in sede di conversione), valgono ora le considerazioni della sentenza n. 22 del 2012.

### Segue: l'omogeneità in una legge di conversione di un decreto-legge 'mille-proroghe'.

Nel giudizio innanzi alla Corte, erano impugnate - si è ricordato - alcune disposizioni introdotte in sede di conversione di un decreto-legge 'mille-proroghe'. Tali disposizioni regolavano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile.

Ebbene, si trattava di disposizioni - rileva la Corte - non già riferite a specifici eventi o a situazioni già esistenti, bensì vevoli in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri.

Era cioè *"una normativa 'a regime', del tutto slegata da contingenze particolari"*, e tuttavia inserita in una legge di conversione di un decreto-legge 'mille-proroghe'.

Per la Corte, *"risulta palese l'estraneità delle norme impuginate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe"*, in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del

*riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile"*.

### Sul versante del diritto parlamentare.

La problematica richiamata dalla sentenza n. 22 del 2012 pone in rilievo non tanto il tema del vaglio sui presupposti di costituzionalità del decreto-legge (diversamente configurato dai regolamenti di Senato e Camera: nel primo, esso è inteso come preliminare, distinta fase procedurale, e accentrato nella Commissione Affari costituzionali; nel secondo, è decentrato presso le Commissioni competenti per materia, entro la ordinaria sede referente, e con parere del Comitato per la legislazione) quanto il tema della ammissibilità degli emendamenti al decreto-legge in sede di sua conversione.

Tale profilo è da tempo disciplinato, entro il diritto parlamentare.

Presso il Senato, la previsione dell'articolo 97 del Regolamento ("Sono improporzionabili ordini

del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione...") riceveva interpretazione riferita alla conversione del decreto-legge, già in un parere della Giunta per il regolamento dell'8 novembre 1984.

In quell'occasione la Giunta rimarcava: "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 giustificarono l'emaneazione 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".

Invero, è dettato che ha ricevuto applicazione di varia, talora vacillante intensità - tanto è vero che proprio circa la conversione del decreto-legge 'mille proroghe' n. 225 del 2010 (da cui è stata originata la sentenza qui in esame), il Presidente della Repubblica (con lettera destinata ai Presidenti di Senato, Camera, Consiglio dei ministri) si doleva che in sede di conversione fosse accaduto che "un decreto-legge concernente essenzialmente la proroga di alcuni termini si trasformi sostanzialmente in una sorta di nuova legge finanziaria dai contenuti più disparati".

Da parte della Presidenza del Senato vi sono state sollecitazioni "nel senso di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione" (lettera ai Presi-

denti delle Commissioni permanenti del 7 marzo 2011; altra lettera aveva preceduto, il 21 novembre 2008).

Ed è ad ogni modo accaduto (come nelle sedute pomeridiane dell'11 febbraio 2009 e del 26 maggio 2010 e del 15 febbraio 2012) che persino emendamenti al decreto-legge accolti dalla Commissione competente e come tali sottoposti all'Assemblea, fossero dichiarati improponibili dal Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 97 del Regolamento.

Presso la Camera dei deputati, la disciplina è recata dall'articolo 96-*bis* del Regolamento, secondo il quale "il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Qualora ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano".

Il dettato letterale di questa disposizione, rispetto a quello del Regolamento del Senato, sanziona dunque la 'non stretta attinenza', piuttosto che la 'estraneità', della proposta emendativa.

a cura di Luca Borsi

#### L'ultima nota breve:

*Criteria per la ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale (A.S. 2937)  
(n. 29 gennaio 2012)*

#### nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel 06 67062610  
ArchivioLegislativo@senato.it  
I testi sono disponibili alla pagina:  
<http://www.senato.it> - leggi e documenti - dossier di documentazione.  
Servizio studi - note brevi

progetto grafico the washing machine

[www.senato.it](http://www.senato.it)