

XVII legislatura

Decretazione d'urgenza e conversione:

la recente giurisprudenza
costituzionale

marzo 2014
n. 111



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Emanuela Catalucci _2581

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Anna Henrici _3696

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Decretazione d'urgenza
e conversione:**

la recente giurisprudenza
costituzionale

marzo 2014
n. 111

a cura di: L. Borsi

INDICE

1. PREMESSA: IL NUMERO DEI DECRETI-LEGGE.....	7
---	---

PARTE PRIMA: LIMITI DELLA LEGGE DI CONVERSIONE

2. LA LEGGE DI CONVERSIONE: UNA LEGGE A COMPETENZA TIPICA, «FUNZIONALIZZATA E SPECIALIZZATA», CHE NON PUÒ APRIRSI A CONTENUTI ULTERIORI QUALSIASI (LA SENTENZA N. 32 DEL 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE).....	11
--	----

3. CONVERTIRE UN DECRETO-LEGGE E LEGIFERARE NON SONO TUTT'UNO (LA SENTENZA N. 22 DEL 2012 DELLA CORTE COSTITUZIONALE).....	17
--	----

PARTE SECONDA: LIMITI DEL DECRETO-LEGGE

4. ELEMENTI COSTITUTIVI DEL DECRETO-LEGGE: INABILITÀ A RIFORME ORDINAMENTALI DI SISTEMA; MISURE DI IMMEDIATA APPLICAZIONE (LA SENTENZA N. 220 DEL 2013 DELLA CORTE COSTITUZIONALE).....	31
---	----

1. PREMESSA: IL NUMERO DEI DECRETI-LEGGE

La decretazione d'urgenza ha oramai acquisito, entro la produzione normativa di rango primario, una peculiare incidenza¹.

Il mero dato numerico (che si riporta nella pagina qui di seguito) rivela solo in parte tale processo.

E' altresì da tenere in conto l'ampiezza e molteplicità e variegatezza degli interventi normativi che, talora sotto l'egida di unitarie onnicomprensive diciture (quali stabilizzazione della finanza pubblica; promozione della crescita e sviluppo economici; razionalizzazione dell'amministrare), si sono susseguiti nella forma del decreto-legge.

Non è mancata, innanzi all'andamento a volte assunto dalla normazione per decreto-legge, l'espressione di un disagio da parte del Parlamento.

Se ne ha traccia, in Senato, così in seno alla Commissione Affari costituzionali² come in Assemblea³.

Né è mancato un vaglio da parte della Corte costituzionale, la quale ha reso, nel corso del 2012-14, alcune sentenze intese a porre alcuni limiti a 'eccessi' nelle vicende della decretazione d'urgenza.

Due sentenze (n. 22 del 2012, n. 32 del 2014) guardano più al versante parlamentare, concernendo eminentemente la conversione del decreto-legge (un

¹ Il presente *dossier* aggiorna e sviluppa altro precedente, a cura del Servizio Studi del Senato: n. 56, *Decretazione d'urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, settembre 2013.

² Cfr. il documento predisposto dal Presidente della Sottocommissione per i pareri della Commissione Affari costituzionali, sen. Palermo, recante "Linee guida per l'attività consultiva sulle fonti normative", illustrato nella Commissione plenaria nelle sedute del 25 giugno e 9 luglio 2013.

³ Può ricordarsi l'ordine del giorno presentato in Assemblea e qui accolto dal Governo (pertanto non posto in votazione) nella seduta pomeridiana del 6 agosto del 2013, dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio, le quali avevano condotto l'esame referente del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 69 del 2013 (correntemente appellato decreto 'del fare': un testo inizialmente di 86 articoli). L'ordine del giorno recita: "Il Senato, in sede di discussione del disegno di legge n. 974: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, considerato che: come in altri casi analoghi, anche di precedenti legislature, il nucleo essenziale del provvedimento è importante e utile ma avvolto da una estensione ipertrofica di precetti; la dismisura dei decreti alimenta per azione e reazione, la proliferazione di emendamenti; l'esame parlamentare si compie così in condizioni difficili, estenuato nella proposizione di altre misure, anziché impegnato in uno scrutinio critico idoneo a emendare i testi; la conversione in legge - in casi del genere - è comunque un atto di esercizio responsabile della funzione legislativa, impegna il Governo: a provvedere mediante decreti d'urgenza, quando ammesso dalla Costituzione, secondo i canoni stabiliti dalla legge, nonché in base all'effettiva necessità di ogni intervento legislativo e in misura proporzionata ai risultati perseguiti; a esercitare le proprie potestà di indirizzo e coordinamento affinché dalle Amministrazioni non provengano suggestioni regolatorie indiscriminate; a riferire in Parlamento, subito dopo la pausa estiva dei lavori parlamentari, sugli indirizzi che intende seguire in futuro nel ricorso ai decreti-legge" (o.d.g. 9/974/1; numerazione resoconto Senato G. 100).

tema, questo, su cui è intervenuto altresì il Presidente del Senato, con lettera ai Presidenti delle Commissioni datata 28 dicembre 2013)⁴.

Altra sentenza (n. 220 del 2013) concerne più il versante del titolare esclusivo dell'iniziativa ossia governativo⁵, ponendo in evidenza alcuni elementi costitutivi propri dell'atto decreto-legge.

Su questa recente giurisprudenza costituzionale si soffermano le pagine che seguono.

NUMERO DEI DECRETI-LEGGE PER ANNO

(dati a cura dell'Ufficio informazioni parlamentari del Senato della Repubblica)

Anno	decreti-legge
1997	44
1998	29
1999	42
2000	36
2001	50
2002	44
2003	48
2004	42
2005	37
2006	32
2007	21
2008	38
2009	17
2010	22
2011	16
2012	32
2013	26
2014	4

Nella tabella sono riportati, per ragioni di omogeneità, dati dal 1997 (nell'ottobre del 1996, la sentenza n. 360 della Corte costituzionale dichiarò illegittima la reiterazione dei decreti-legge).

⁴ Cfr. pp. 27-8 del presente *dossier*.

⁵ Anche su tale riguardo, non è mancata attenzione da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato: cfr. le annotazioni critiche rese dalla Presidente di quella Commissione, sen. Finocchiaro, nella seduta del 24 settembre 2013, entro una procedura informativa volta a conoscere (mediante audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento) gli orientamenti governativi in tema di decretazione d'urgenza.

Il dato del 2014 è aggiornato al 1° marzo (ricomprende altresì il decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale nonché misure volte a garantire la funzionalità di enti locali, approvato dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2014).

2. LA LEGGE DI CONVERSIONE: UNA LEGGE A COMPETENZA TIPICA, «FUNZIONALIZZATA E SPECIALIZZATA», CHE NON PUÒ APRIRSI A CONTENUTI ULTERIORI QUALSIASI (LA SENTENZA N. 32 DEL 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

Con la sentenza n. 32 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'equiparazione del trattamento sanzionatorio delle droghe 'leggere' a quello delle droghe 'pesanti', recata dalla legge di conversione di un decreto-legge sulle Olimpiadi invernali di Torino.

La Corte ha così approfondito il solco di altra sentenza (la n. 22 del 2012, su cui infra), affermando che la fuoriuscita della legge di conversione dal nesso funzionale (proprio della medesima conversione) concreti non già "esercizio improprio" di un potere (come aveva rilevato quell'altra sentenza) ma "carezza" di esso.

Ne segue, per la norma che figuri nella legge di conversione quale intrusa, un vizio radicale nella sua formazione.

La decisione

Il decreto-legge n. 272 del 2005 recò un novero - composito, per non dire eterogeneo - di disposizioni, relative: alla sicurezza ed al finanziamento delle allora imminenti Olimpiadi invernali di Torino, all'amministrazione dell'Interno, al recupero di tossicodipendenti recidivi.

Quest'ultima previsione ripristinava (rispetto alla legge n. 251 del 2005, cd. 'legge ex-Cirielli', che l'aveva soppressa) la sospensione dell'esecuzione della pena, nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto.

'Agganciato' a siffatta previsione fu introdotto in sede di conversione del decreto-legge un insieme assai elevato di articoli aggiuntivi (ventidue), riscriventi il testo unico sugli stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990) e il trattamento sanzionatorio dei reati in esso previsti (nonché le correlative tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope).

Trasmessa dal giudice *a quo* è giunta alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale, relativa alle sole disposizioni (tra le numerose inserite nel corso della conversione) parificanti il trattamento sanzionatorio (che era innanzi diversificato) delle droghe 'leggere' (tabelle II e IV) e delle droghe 'pesanti' (tabelle I e III).

La **sentenza n. 32 del 2014** - depositata il 12 febbraio 2014 - ha dichiarato la illegittimità costituzionale di quelle specifiche previsioni (sono gli articoli

4-bis e 4-vicies ter del decreto-legge n. 272 del 2005, come convertito dalla legge n. 49 del 2006).

La fondatezza della questione di legittimità costituzionale è stata affermata dalla Corte *"per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione"*.

Infatti *"l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua"*.

Attinenza alla materia o alla finalità del decreto-legge, dunque. *"Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura"*, un vizio di formazione della disposizione di legge, per violazione dell'articolo 77, comma 2 della Costituzione.

Si noti come la sentenza n. 32 della Corte ha espunto dall'ordinamento solo alcune norme (quelle segnalate dal giudice rimettente, inevitabilmente) tra le numerose introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, le quali altre pur sono tutte 'coinvolte' nella declaratoria di illegittimità costituzionale così resa.

Esse restano vigenti *sub iudice*, ossia in attesa che futuri giudizi *a quo* le conducano all'esame della Corte costituzionale, cui sola spetta di giudicare il vizio della legge (di conversione), peraltro conclamato secondo la presente pronunzia.

E non è da escludere che altre disposizioni inserite in diverse leggi di conversione si ritrovino nella medesima condizione.

Legge di conversione: una competenza tipica e limitata, "funzionalizzata e specializzata"

La sentenza n. 32 del 2014 richiama altre recenti pronunce (sentenza n. 22 del 2012; ordinanza n. 34 del 2013; v. *infra*) con quali la Corte costituzionale ha impresso una 'svolta' nella propria giurisprudenza, in tema di omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge.

Quella omogeneità si configura quale requisito di costituzionalità della legge di conversione, stretta come essa è da un *"nesso di interrelazione funzionale"* al decreto-legge.

La legge di conversione segue infatti, a detta della Corte, un *iter* parlamentare semplificato e 'accelerato', costituzionalmente ritagliato sulla *"sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento"*

avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto".

"Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore".

"Diversamente, 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".

Dunque la legge di conversione ha una competenza tipica e limitata, non 'libera'. Essa è "funzionalizzata" alla conversione appunto, e deve porsi in termini di coerenza con il decreto-legge, *contenutistica o teleologica*.

L'estraneità della disciplina immessa nel decreto-legge all'atto della conversione, viene a interrompere *"il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto della sequenza delineata dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione"*.

L'introduzione, da parte della legge di conversione, di norme estranee al decreto-legge, si configura pertanto come *"uso improprio"* del potere legislativo di conversione, da ritenersi distinto (e più limitato, quanto a *competenza*) dal potere legislativo *tout court*.

Carenza del potere legislativo di conversione

Ma in altro passaggio della sentenza n. 32, la Corte pare andare più in là, rispetto alla raffigurazione di un "uso improprio" del potere di conversione.

La sentenza, si è ricordato, dichiara la incostituzionalità di disposizioni introdotte in sede di conversione, relative, rispetto al decreto-legge, a *"fattispecie diverse per materia e per finalità, che denotano la evidente estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite"*.

La manifesta assenza di ogni nesso di "interrelazione funzionale" tra le disposizioni aggiunte nella conversione rispetto alle originarie disposizioni del decreto-legge, induce a riguardar quelle come adottate *"in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione"*, donde la loro incostituzionalità.

"Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata»".

Ebbene: *"nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del*

provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere".

Dalla carenza di potere (per la conversione di decreto-legge, assimilabile al difetto di delega nell'emanazione di disposizioni legislative delegate) segue che la disposizione ultronea introdotta nella legge di conversione sia elemento *"affetto da vizio radicale nella sua formazione"*, in quanto tale *"inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa"*.

Nel caso di norma abrogativa (com'era per la disposizione del decreto-legge del 2005 impugnata), siffatto accertamento della invalidità comporta la caducazione dell'effetto abrogativo. Ne consegue il ripristino della norma abrogata (salvi gli accorgimenti necessari per evitare una *reformatio in peius*).

Un accenno al tema della omogeneità del decreto-legge

La Corte ha suggellato il requisito della omogeneità della legge di conversione, rispetto al decreto-legge.

Ma l'omogeneità ha, come suoi termini antagonisti, non solo la 'estraneità' (fulminata dalla sentenza n. 32), sì anche la 'eterogeneità'.

Ed invero, sanzionare la eterogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge, può risultare non agevole (o squilibrante il rapporto Governo-Parlamento), quando vi siano decreti-legge dal contenuto composito o esso stesso eterogeneo.

La Corte pare assai cauta, su tale profilo. Essa ribadisce che "il nesso di interrelazione funzionale", vincolante la legge di conversione, vale *"anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo"* (com'era il caso del decreto-legge sulle Olimpiadi invernali di Torino).

"In relazione a questa tipologia di atti - che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito della omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) - ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso".

Si direbbe che la Corte rimetta alla dialettica Governo-Parlamento una maggiore determinazione della omogeneità del decreto-legge.

Una più accentuata eterogeneità originaria del decreto-legge parrebbe suscettibile di avere come 'contrappasso' (o contrappeso) un più esteso campo di azione per l'intervento emendativo in sede di conversione. Tanto più omogeneo un decreto-legge, tanto più stringente il nesso di "interrelazione funzionale" che lega la legge di conversione al dettato di quello. Quanto più

eterogeneo un decreto-legge, viceversa, tanto più incerta la determinazione rispetto ad esso della *"linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità"* delle disposizioni introdotte in sede di conversione.

Rimane fermo che anche il profilo della omogeneità del decreto-legge è sotto la lente della Corte costituzionale, la quale vi ha dedicato salienti considerazioni in altra sua sentenza, la n. 22 del 2012 (v. *infra*).

Un monito sul *mix* di decretazione d'urgenza, maxi-emendamento, questione di fiducia

Tra le considerazioni di diritto che corredano la sentenza n. 32 del 2014, figurano alcune relative al procedimento parlamentare.

L'equiparazione del trattamento sanzionatorio di droghe 'leggere' e droghe 'pesanti' (che in sede di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 si venne a disporre) fu una scelta normativa di rilievo. *"Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex articolo 72 della Costituzione"*.

Un intervento normativo di quel rilievo, aggiunge la Corte, fu di contro *"frettolosamente inserito in un 'maxi-emendamento' del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione"*, su cui inoltre fu posta la questione di fiducia.

E qui la Corte annota che, in quel modo, *"la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione"*.

Tra le sue considerazioni, la Corte richiama altresì l'impedimento di fatto che si venne a creare, in occasione di quella conversione (intervenuta nell'imminenza della cessazione della legislatura), alla facoltà di rinvio del Presidente della Repubblica - posta l'assenza di un potere di rinvio parziale (nonché, potrebbe aggiungersi, di una sospensione del termine di conversione, in caso di esercizio del rinvio presidenziale).

E' profilo più volte richiamato dalla Presidenza della Repubblica, in via epistolare con le due Presidenze delle Camere.

Ed allora, osserva la Corte, si comprende come *"il rispetto del requisito della omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex articolo 77, secondo comma, della Costituzione, sia di fondamentale importanza per mantenere*

entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa".

L'ordinanza della Corte costituzionale n. 34 del 2013

La sentenza n. 32 del 2014, sopra sunteggiata, richiama più volte altra sentenza, la n. 22 del 2012 (su cui v. *infra*, il capitolo successivo), nonché l'**ordinanza n. 34 del 2013**, che di quella precedente sentenza forniva una sorta di riepilogo.

Quella ordinanza (con cui si dichiarava manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di un articolo inserito in sede di conversione entro un decreto-legge in materia fiscale: articolo 11-*quater*, comma 4, del decreto-legge n. 203 del 2005, come convertito dalla legge n. 248 del 2005) ribadiva che:

"questa Corte, con la sentenza n. 22 del 2012, ha fissato i limiti alla emendabilità del decreto-legge in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore" (come del resto previsto da disposizioni dei regolamenti parlamentari - articolo 96-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati; articolo 97 del Regolamento del Senato - e della legge n. 400 del 1988 - suo articolo 15, comma 3);

"la coincidenza tendenziale tra oggetto del decreto-legge e oggetto della legge di conversione implica che le Camere possono emendare il testo del decreto-legge [solo] nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo", esorbitando dal disegno costituzionale "l'alterazione della omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica";

"nel caso di provvedimenti ab origine a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della ratio".

3. 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 conseguente '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. 'mille-proroghe'.

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-quinquies*; 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-quinquies, 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-*quinquies*, 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 1988⁶.

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

⁶ *"Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri."*

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.

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 ed 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 regime" 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 variegatezza 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 stato, nei recenti anni, appuntamento costante del dibattito politico e parlamentare.

Non così è stato tuttavia nel dicembre 2012, allorché un 'pacchetto' non esiguo di proroghe è migrato entro il disegno di legge di stabilità 2013 - divenuto legge n. 228 del 2012 - ed un decreto-legge 'multi-proroga' non si è avuto.

Peraltro, un decreto 'multi-proroga' è ricomparso sul finire del 2013 (decreto-legge n. 150 del 2013).

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 'mille-proroghe'.

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 garanzia 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 valevoli 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 improponibili 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'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".

Invero, è dettato che ha ricevuto applicazione di varia intensità, se è vero che, in costanza di tale previsione, in relazione alla conversione del decreto-legge 'mille proroghe' n. 225 del 2010 (da cui è fu 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 Presidenti 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.

E' quanto si è riproposto - in misura significativa, considerato il numero di proposte emendative ruscate dal vaglio presidenziale - nella seduta del 20 febbraio 2014, nell'esame di un disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 151 del 2013 (cd. 'secondo salva-Roma'), recante "disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali".

L'orientamento presidenziale, circa l'esame della proponibilità di emendamenti in sede di conversione, era stato in qualche sorta preannunciato dal medesimo Presidente del Senato, in una lettera inviata ai Presidenti delle Commissioni datata 28 dicembre 2013, nella quale egli aveva espresso loro "una forte raccomandazione" "affinché il vaglio sulla proponibilità degli

emendamenti riferiti ai decreti-legge sia particolarmente scrupoloso e attento, specialmente sotto il profilo della necessaria coerenza per materia con il testo del decreto. Diversamente, la Presidenza non esiterà, nel corso della successiva discussione in Assemblea, a dichiarare improponibili, per estraneità alla materia, emendamenti di qualunque provenienza, anche se presentati dai relatori o dal Governo o già approvati dalla Commissione con pareri favorevoli degli stessi relatori e dei rappresentanti dell'Esecutivo.

Segnatamente, come preannunciato alla Conferenza dei Capigruppo, la Presidenza, ove non dovesse riscontrare la necessaria collaborazione di tutti i soggetti istituzionali e politici coinvolti, potrà giungere fino all'estrema e drastica misura di dichiarare improponibili tutti gli emendamenti aggiuntivi di nuovi commi o nuovi articoli, in attesa di auspiccate proposte di modifica del Regolamento".

La missiva sopra citata faceva seguito a lettera del giorno precedente del Presidente della Repubblica, riferita al procedimento di conversione di altro decreto-legge su analoga materia (n. 16 del 2013), cui erano stati aggiunti in sede parlamentare dieci articoli (per un totale di novanta commi).

Il Presidente della Repubblica in quella lettera citava la sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, ricordando come a suo seguito egli già avesse scritto alle Presidenze della Camera (con lettera del 23 febbraio 2012) che "di fronte all'abnormità dell'esito del procedimento di conversione non avrei più potuto rinunciare ad avvalermi della facoltà di rinvio, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto comportare la decadenza dell'intero decreto legge, non disponendo della facoltà di rinvio parziale. Esprimevo inoltre l'avviso che in tal caso fosse possibile una parziale reiterazione che tenesse conto dei motivi posti alla base della richiesta di riesame. La stessa Corte Costituzionale, del resto, fin dalla sentenza n. 360 del 1996⁷, ha posto come limite al

⁷ La sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale venne a sancire (considerazioni in diritto n. 5 e n. 6) "il divieto di iterazione e di reiterazione, implicito nel disegno costituzionale", il quale "esclude, quindi, che il Governo, in caso di mancata conversione di un decreto-legge, possa riprodurre, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell'intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto. Se è vero, infatti, che, in caso di mancata conversione, il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza, e' anche vero che, in questo caso, l'intervento governativo - per poter rispettare i limiti della straordinarietà e della provvisorietà segnati dall'art. 77 - non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l'iterazione e con la reiterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura «straordinaria»". Ne segue che "i principi richiamati conducono, dunque, ad affermare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione".

divieto di reiterazione la individuazione di nuovi motivi di necessità ed urgenza. Rinnovo pertanto nello stesso spirito di collaborazione istituzionale l'invito contenuto in quella lettera ad attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando - se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari".

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.

4. ELEMENTI COSTITUTIVI DEL DECRETO-LEGGE: INABILITÀ A RIFORME ORDINAMENTALI DI SISTEMA; MISURE DI IMMEDIATA APPLICAZIONE (LA SENTENZA N. 220 DEL 2013 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

Con la sentenza n. 220 del 2013, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della riforma delle Province approntata mediante due decreti-legge. Per questa via, essa si è soffermata su (alcuni) tratti connotanti il decreto-legge in quanto tale.

Tali possono dirsi: la non attitudine a recare norme ordinamentali, incomprimibili nella contingenza dei casi di straordinaria necessità ed urgenza; l'immediata operatività delle misure recate.

Su alcuni limiti insiti nel decreto-legge: la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale

La **sentenza n. 220 del 2013** - depositata il 19 luglio 2013 - ha dichiarato costituzionalmente illegittima la cd. riforma delle Province, dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 95 del 2012.

La Corte lasciava impregiudicata la questione se il riordino *complessivo* delle Province rientri o meno nella previsione dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione (che prescrive per il mutamento delle circoscrizioni provinciali l'iniziativa dei Comuni) e se da essa rimanga precluso un diverso procedimento, se disposto con legge ordinaria.

La pronunzia infatti verteva su un preliminare riguardo, ossia l'attitudine dell'atto decreto-legge a dettare quel complessivo riordino.

Tale attitudine la Corte ha disconosciuto, evidenziando un duplice limite del decreto-legge, insito nella sua natura giuridica quale costituzionalmente configurata.

Rispetto a tale natura - propria di uno strumento volto a fronteggiare "casi straordinari di necessità e urgenza", come recita l'articolo 77 della Costituzione - *non* è compatibile l'introduzione di *riforme ordinamentali*, di lungo periodo, non circoscritte a misure meramente organizzative.

Così come *non* è compatibile la formulazione di *disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo*.

Il fatto; la decisione

Il decreto-legge n. 201 del 2011 recava "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

Esso fu convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

Tra le sue disposizioni, vi fu la rideterminazione delle funzioni delle Province (le quali venivano circoscritte ad indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati da leggi statali e regionali) nonché delle modalità di elezione (la quale cessava di essere popolare diretta) e composizione degli organi di governo delle Province. Siffatte previsioni erano recate dall'articolo 23, commi 14-20 del decreto-legge n. 201 (e il comma 20-*bis*, introdotto in sede di conversione, prescriveva l'adeguamento delle Regioni a Statuto speciale, ad esclusione delle due Province autonome).

Il decreto-legge n. 95 del 2012 recava "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" (cd. '*spending review*').

Esso fu convertito dalla legge n. 135 del 2012.

Tra le sue disposizioni, vi fu: la riduzione e la riorganizzazione delle Province (un tema noto al dibattito pubblico come 'soppressione delle province'); l'istituzione delle Città metropolitane e la soppressione delle Province del relativo territorio.

Siffatte previsioni erano recate, rispettivamente, dagli articoli 17 e 18 del decreto-legge n. 95.

Tutte le disposizioni sopra richiamate dei due decreti-legge sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, la quale per questa parte accoglieva - con la **sentenza n. 220 del 2013** in esame - il ricorso avanzato da alcuni Regioni.

Il profilo di legittimità costituzionale riconosciuto fondato dalla Corte è la violazione dell'articolo 77 della Costituzione.

Un primo ordine di considerazioni: le norme ordinamentali

La sentenza n. 220 del 2013 svolge diverse considerazioni in diritto, con le quali illustra e motiva la ritenuta violazione dell'articolo 77 della Costituzione.

Un primo ordine di argomentazioni concerne il carattere *ordinamentale* delle norme introdotte con i decreti-legge impugnati.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato a disciplinare "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali" degli enti locali (ai sensi dell'articolo 117 secondo comma, lettera *p*) della Costituzione) non abilita un decreto-legge, ad avviso della Corte, a porre "*norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al*

punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'articolo 77, concepito dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»".

Agire sulle componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, "per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo", si palesa come *"incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso di straordinaria di necessità e d'urgenza»".*

Per la Corte, altro è disporre su singole funzioni degli enti locali, su specifici profili della struttura e composizione dei loro organi di governo e della correlativa legislazione elettorale; altro è rivederne l'interna disciplina ordinamentale. Questo secondo tipo di intervento, al decreto-legge è precluso.

Rileva qui *"la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficaci, rinvii a sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale".*

Ed a conclusione di tale svolgimento argomentativo, la Corte rileva *"come non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure strettamente organizzative".*

Un secondo ordine di considerazioni: l'immediata applicazione delle misure disposte dal decreto-legge

Intrecciato con il rilievo sopra ricordato, circa l'inidoneità del decreto-legge a realizzare riforme di sistema, richiedenti un'attuazione protratta nel tempo, è altro ordine di considerazioni, il quale riceve nella sentenza n. 220 del 2013 rapida eppur netta trattazione.

Esso concerne l'*operatività* delle misure recate dal decreto-legge.

"I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità".

"Operare immediatamente", dunque, rileva la Corte costituzionale.

Ed invero vigente è la previsione (legislativa) secondo cui il decreto-legge deve contenere "misure di immediata applicazione" (articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, la quale reca disciplina dell'attività di Governo).

Ebbene, la Corte sottolinea come siffatta disposizione della legge n. 400 *"pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge"*.

Pertanto il decreto-legge *"entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo"* (come era per la riforma delle Province, ad avviso della Corte, trattandosi di disciplina volta alla costruzione di nuove strutture istituzionali).

Né poteva valere, nel caso all'esame del giudice costituzionale, la possibile contro-deduzione di una non differita incidenza di risparmi di spesa, dal momento che la disciplina di riordino era recata dai due decreti-legge impugnati *"senza che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa"*.

Potrebbe dirsi che riguardo l'immediata applicazione delle norme, la Corte con la sentenza n. 220 del 2013 svolga nei confronti della disposizione legislativa vigente (articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988) un'operazione ermeneutica analoga a quella condotta (nei confronti del medesimo comma) per il profilo della omogeneità del decreto-legge dalla sentenza n. 22 del 2012.

Ossia la Corte pare attribuire a quella prescrizione di legge ordinaria (che deterrebbe, in quanto tale, forza formale non superiore a quella di un decreto-legge) valenza *ricognitiva* di prescrizioni inerenti alla disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza.

Un ulteriore profilo (circa la riforma delle Province)

Con specifico riguardo alla riforma delle Province, oggetto del contenzioso, la Corte ha altresì rilevato come la previsione costituzionale (*ex* articolo 133) della iniziativa dei Comuni in ordine alla modificazione territoriale delle circoscrizioni provinciali non sia rispettabile ove si proceda con decretazione d'urgenza.

L'*iniziativa dei Comuni* costituzionalmente prescritta è *incompatibile* infatti - *sul piano logico come giuridico* - con il decreto-legge, in quanto essa è necessariamente "frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella

dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali".

Se dunque (aveva ammesso la Corte nella sua precedente giurisprudenza) si può procedere a modificazione territoriale mediante delegazione legislativa, senza che l'iniziativa dei Comuni ancor si sia espressa prima della legge di delegazione (dovendo comunque intervenire, tale iniziativa, prima del decreto legislativo delegato), non così è per il decreto-legge, non configurabile quale 'procedimento' (come può invece può dirsi la delegazione legislativa) ma come atto puntuale, per il quale il Governo è tenuto a presentare, il giorno stesso dell'emanazione, il disegno di legge di conversione (come prescrive l'articolo 77, secondo comma della Costituzione).

Posta tale configurazione della decretazione d'urgenza, l'iniziativa dei Comuni non potrebbe che assumere la veste di un 'parere', che l'articolo 133 della Costituzione invece prevede reso dalle Regioni, differenziando (con la previsione dell'iniziativa dei Comuni e del parere della Regione) il ruolo di quei diversi enti territoriali.

Vicende normative del riordino delle Province

Riguardo la cd. 'soppressione delle Province' (che non avrebbe investito le Province dei territori delle Regioni a Statuto differenziato), il decreto-legge n. 95 del 2012 disponeva (all'articolo 17, si è ricordato) per le 'nuove' Province riordinate, i seguenti parametri dimensionali di riferimento: popolazione non inferiore a 350.000 abitanti; dimensione territoriale non inferiore a 2.500 kmq.

Seguì il decreto-legge n. 188 del 2012, individuante le nuove Province, le quali erano pertanto ridotte di numero.

Il decreto-legge non è stato convertito ed è pertanto decaduto.

Il quadro normativo si è poi - seppure temporaneamente - definito con la legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) che ha stabilito (articolo 1, comma 115) una serie di modifiche normative in tema di ordinamento provinciale, finalizzate all'effettuazione di una futura riforma organica nonché, così si esprime la norma, "al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge n. 95 del 2012".

Di fatto, sono stati spostati al 31 dicembre 2013 numerosi termini previsti nell'ambito delle precedenti previsioni di riforma. In particolare:

- si è sospesa l'applicazione delle disposizioni (commi 18 e 19 dell'articolo 23 del d.l. n. 201 del 2011) che prevedevano il trasferimento da parte dello Stato e delle Regioni delle funzioni già provinciali e delle relative risorse entro il 31 dicembre 2012;
- si è mutata dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2013 il termine previsto per stabilire le modalità di elezione del riformato Consiglio provinciale, eletto in secondo grado;
- sono stati commissariati fino al 31 dicembre 2013 gli organi delle Province (ai sensi delle diverse ipotesi previste dall'ordinamento) cessanti tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013. Il Presidente, la Giunta e il Consiglio della Provincia restano in carica fino alla naturale scadenza dei mandati;

- si è traslato al 31 dicembre 2013 la data entro cui si debba procedere al riordino delle province, conservando pertanto la medesima, complessa procedura che ha prodotto il non convertito decreto-legge 188 del 2012;

- si sono già attribuite, in attesa del suddetto riordino, alle Province le funzioni di area vasta (coordinamento territoriale e ambientale provinciale, trasporto e strade provinciali, rete ed edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado) che sarebbero sopraggiunte all'esito del (postposto) medesimo riordino;

- si sono sospese fino al 31 dicembre 2013 le disposizioni (art. 18 d.l. n. 95 del 2012) istitutive delle Città metropolitane e soppressive delle province del relativo territorio, nonché quelle, correlate, relative alla riduzione del personale dell'Amministrazione civile dell'interno.

Con specifico riguardo al commissariamento delle Province, è indi intervenuto l'articolo 12 del decreto-legge n. 93 del 2013 (decreto-legge che reca "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province").

Questo decreto-legge fa salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali (adottati in applicazione dell'articolo 23, comma 20, del decreto-legge 201 del 2011, che è disposizione appunto colpita dalla sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, qui esaminata: quel comma prevedeva l'applicazione (originariamente sino al 31 marzo 2013) agli organi provinciali venuti a scadenza successivamente alla sua entrata in vigore e a tutti quelli da rinnovare entro il 31 dicembre 2012, della disposizione del Testo unico per gli enti locali in tema di commissariamento). E fa salvi gli atti e provvedimenti sinora adottati dai commissari straordinari.

Ancora, il decreto-legge n. 93 prevede che le gestioni commissariali cessino il 30 giugno 2014 (per quelle già in essere, è dunque proroga del termine previsto dalla legge n. 228 del 2012, che era invece il 31 dicembre 2013).

Per quel che concerne il percorso della riforma delle Province, può valere ricordare che il Governo ha presentato due distinti disegni di legge (il 20 agosto 2013, ambedue presso la Camera dei deputati).

Un disegno di legge costituzionale (A.C. n. 1543) prevede la soppressione delle Province.

Un disegno di legge ordinario (A.C. n. 1542) disegna, nelle more della riforma costituzionale, un riordino delle funzioni delle Province, onde giungere a mutamenti sostanziali già dal 2014, sia nelle funzioni sia negli assetti istituzionali.

La Camera dei deputati ha approvato in prima lettura (il 21 dicembre 2013) quest'ultima, divenuta l'A.S. n. 1212. Su questo, si rinvia al *dossier* del Servizio Studi n. 93 del gennaio 2014.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>101</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1275 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate"
<u>102</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1167 "Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto"
<u>103</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1249 "Modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di professionisti dei beni culturali, e istituzione di elenchi nazionali dei suddetti professionisti"
<u>104</u>	Dossier	FINANZIAMENTO DEI PARTITI: note sul decreto- legge n. 149 del 2013 con gli emendamenti proposti dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente
<u>105</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1288 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria"
<u>106</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1299 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015" - Ed. provvisoria
<u>107</u>	Testo a fronte	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 635, 717, 789, 820, 906 e 1204 Delega al Governo per separazione tra banche commerciali e d'investimento
<u>108</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1214-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative". Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati - Ed. provvisoria
<u>109</u>	Testo a fronte	I Senati nelle Costituzioni di Belgio, Francia, Germania e Spagna
<u>110</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1322 "Disposizioni varie in materia di funzionalità di regioni ed enti locali, di lavoro, di trasporto pubblico locale, di interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali, di modalità di composizione di seggi elettorali, di impignorabilità delle somme dovute alle aziende sanitarie e di trasferimento di beni confiscati al patrimonio degli enti territoriali" - Ed. provvisoria

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".