

# L'OMOGENEITÀ TRA DECRETO LEGGE E LEGGE DI CONVERSIONE: LA CORTE LANCIAMONITO AL LEGISLATORE

del Dott. Edoardo Magnini

*Brevi note a margine della sentenza della Corte Costituzionale 16.2.2012, n. 22 in tema di decreto legge e relativa legge di conversione.*

Short notes in the margin of the judgment of the Constitutional Court 16.2.2012, n. 22 in terms of Decree-Law and conversion law.

*Sommario: 1. Premessa. - 2. Commento della sentenza. - 3. Conclusioni.*

## 1. Premessa.

La sentenza in commento, depositata lo scorso 16 febbraio, con ogni evidenza entrerà a far parte di quelle “*sentenze storiche*” con le quali la Corte Costituzionale ha segnato nel tempo un importante punto di svolta interpretativo nella materia che qui ci interessa<sup>1</sup>.

## 2. Commento della sentenza.

La pronuncia trae origine dai ricorsi promossi in via principale dalle Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2, co. 2-*quater*, del decreto legge cd. “*milleproroghe*” relativo all'anno 2010 (d.l. 29.12.2010, n. 225 “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle*

*le imprese e alle famiglie*”) con il quale sono state introdotte, in sede di conversione, alcune modifiche alla normativa inerente il Servizio nazionale della protezione civile (l. 24.2.1992, n. 255 “*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*”)<sup>2</sup>.

La norma impugnata, nel dettare le modalità di intervento per far fronte ad eventuali situazioni di emergenza conseguenti agli eventi calamitosi individuati nell'art. 2, co. 1, lett. c) della l. 24.2.1992, n. 255 (*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*), autorizza il Presidente della Regione interessata dalla catastrofe a “*deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione*”<sup>3</sup> per recuperare le risorse necessarie a porre rimedio alla situazione venutasi a creare.

Il Legislatore ha stabilito altresì la possibilità di un intervento del Fondo nazionale di protezione civile, ma solo in casi residuali ovvero quando le misure adottate a livello re-

<sup>1</sup> Per un riferimento alle altre sentenze definite “*storiche*” in tema di decreto legge cfr. C. cost. 24.10.1996, n. 360, in *Foro It.*, 1996, I, 3269, che ha posto fine alla deprecabile prassi fino ad allora molto sviluppata della reiterazione dei decreti legge non convertiti; C. cost. 23.5.2007, n. 171, in *Giur. It.*, 2007, 12, con nota di P. CARNEVALE, *Il vizio di «evidente mancanza» dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007* (seguita poco tempo dopo da C. cost. 30.4.2008, n. 128, in *Foro It.*, 2008, I, 3043, con nota di R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte e di A. RUGGERI, «Evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge*) che si sono pronunciate in merito alla sindacabilità dei presupposti costituzionali del decreto legge.

<sup>2</sup> Il riferimento in questo caso è all'art. 1, comma 1, della l. 26.2.2011, n. 10 che, in sede di conversione del d.l. 29.12.2010, n. 225 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*) ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, nell'art. 5 della l. 24.2.1992, n. 255 (*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*).

<sup>3</sup> Art. 5, co. 5-*quater*, l. 24.2.1992, n. 255 (*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*). La norma è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza in commento.



gionale non siano in grado di fronteggiare da sole le conseguenze dell'evento calamitoso o nel caso in cui l'emergenza assuma "rilevanza nazionale"<sup>4</sup>.

Contro tale assetto normativo, introdotto in sede di conversione del decreto legge cd. "milleproroghe", le Regioni sopra citate hanno deciso di adire la Corte Costituzionale lamentando il pregiudizio loro derivante da un simile riparto di competenze che finiva per addossare i costi delle emergenze sui cittadini/contribuenti, già duramente colpiti dal disastro, lasciando tuttavia allo Stato la decisione in merito agli interventi da porre in essere.

La Corte, in accoglimento delle censure mosse dalle Regioni ricorrenti, fonda la pronuncia in esame principalmente sul parametro dell'art. 77 Cost. enunciando un importante principio di diritto in materia di decreto legge e relativa legge di conversione, sul quale ci concentreremo fra breve.

Prima di entrare nel vivo della questione oggetto di questa breve nota di commento, è opportuno dar conto degli ulteriori profili di illegittimità che la Corte Costituzionale, seppur in via residuale, pone alla base della propria sentenza, ritenendoli fondati<sup>5</sup>.

La Corte afferma il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 119, co. 1, cost., perché la norma introdotta in sede di conversione nel d.l. 29.12.2010, n. 225, determinerebbe la lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, imponendo a queste ultime tanto di "deliberare gli aumenti fiscali", quanto di "utilizzare le proprie entrate a favore degli organismi statali"<sup>6</sup>.

Le disposizioni censurate violano altresì l'art. 119, co. 4, Cost., spezzando il legame

<sup>4</sup> Art. 5, co. 5-*quinquies*, primo periodo, l. 24.2.1992, n. 255 (*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*). La norma è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza in commento.

<sup>5</sup> La Corte dedica i paragrafi 5 e 6 del *Considerato in diritto* all'esame delle censure di merito sollevate dalle Regioni ricorrenti, affermando alcuni importanti principi in materia di finanza pubblica e federalismo fiscale. Per un esame più approfondito di questi ulteriori profili di illegittimità costituzionale, cfr. C. TUCCIARELLI, *Corte Costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>6</sup> C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 5.2. del *Considerato in diritto*.

necessariamente intercorrente tra entrate regionali ed esercizio delle funzioni loro attribuite. Al riguardo la Corte, nel mettere in evidenza questo profilo di illegittimità, sottolinea che "lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse"<sup>7</sup>.

La Corte rileva, inoltre, il pregiudizio derivante dal procedimento stabilito dal Legislatore che, ponendo a carico delle popolazioni già colpite dall'evento calamitoso gli ingenti costi per fronteggiare l'emergenza, determina un aggravio della loro posizione in violazione del dovere di solidarietà sociale sancito dall'art. 2 cost.<sup>8</sup>.

Oltre a ciò, il rimedio previsto per far fronte alle emergenze si pone in contrasto con la *ratio* dell'art. 119, co. 5, cost., stabilendo un meccanismo di destinazione di risorse aggiuntive da parte delle Regioni per il funzionamento della macchina di intervento gestita a livello statale<sup>9</sup>.

La Corte si sofferma, infine, sulla violazione dell'art. 23 cost. e dell'art. 123 cost.,

<sup>7</sup> C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 5.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> In merito a tale censura, la Corte Costituzionale risponde alle difese statali, che avevano evidenziato il non coinvolgimento delle popolazioni colpite dall'evento calamitoso nell'aumento della pressione fiscale, statuendo che "se infatti gli adempimenti ed i versamenti sono sospesi o differiti, le obbligazioni cui si riferiscono rimangono valide e vincolanti; tra queste rientrano gli aumenti tributari previsti dalle norme impugnate, che, scaduti i termini di sospensione o di differimento, finirebbero per gravare, pro quota, anche sulle popolazioni colpite dalla catastrofe, le quali dalle istituzioni ricevrebbero in tal modo una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 cost." (cfr. C. cost., 16.2.2012, n. 22, par. 5.4. del *Considerato in diritto*).

<sup>9</sup> La Corte costituzionale sottolinea in questo caso l'evidente difformità del meccanismo previsto per far fronte alle situazioni di emergenza rispetto alle finalità individuate dall'art. 119, co. 5, Cost., laddove quest'ultimo richiederebbe la destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive alle Regioni per contenere e superare "gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili". Nel caso di specie, evidenzia la Corte, è accaduto esattamente l'inverso ovvero è stato imposto alle Regioni "di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali". Per una tale ricostruzione cfr. C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 5.5. del *Considerato in diritto*.

accogliendo le censure mosse dalle Regioni ricorrenti<sup>10</sup>.

Esaminate così le ulteriori argomentazioni giuridiche sostenute dalla Corte, è opportuno concentrare l'attenzione sul principale profilo di illegittimità che ha fondato la sentenza in commento. Il riferimento, come sopra anticipato, è all'art. 77 cost. ed ai principi espressi con riguardo all'istituto del decreto legge e della relativa legge di conversione<sup>11</sup>.

Seguendo l'*iter* argomentativo della Corte, la prima analisi da compiere riguarda l'ammissibilità di una questione di costituzionalità, come quella prospettata dalla sola Regione Liguria nell'ambito di un giudizio in via principale, che faccia riferimento ad un parametro costituzionale esterno alle norme contenute nel Titolo V della Costituzione ed inerenti il riparto di competenze. La Corte, risolvendo positivamente la questione e consolidando in tal modo un proprio orientamento giurisprudenziale, afferma che la prospettazione di una simile censura di illegittimità costituzionale sia ammissibile laddove dalla violazione del parametro invocato discenda una lesione delle competenze costituzionali attribuite all'Ente ricorrente<sup>12</sup>.

La Corte sviluppa il proprio ragionamento, fino ad arrivare alla declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata, prendendo in esame il rapporto che necessariamente deve sussistere tra l'atto avente forza di legge,

emanato dal Governo in presenza dei presupposti costituzionalmente stabiliti, e la legge di conversione dello stesso.

La norma oggetto di ricorso da parte delle Regioni, come sopra ricordato, è stata introdotta nel corpo dell'originario decreto legge a seguito degli emendamenti approvati in sede di conversione del testo presentato alle Camere dal Governo il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale<sup>13</sup>.

Il contrasto con la *ratio* dell'art. 77 Cost. non si sostanzierebbe semplicemente nell'introduzione di modifiche all'impianto normativo originario del provvedimento – rimanendo questa una legittima facoltà delle Camere in sede di conversione del decreto legge –, quanto piuttosto nella “alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente”<sup>14</sup>.

Ciò che la Corte fa emergere con questa innovativa sentenza è la necessaria sussistenza di un profilo unitario di continuità fra le disposizioni del decreto legge e quelle risultanti nella legge ordinaria di conversione, adottata dal Parlamento nei termini stabiliti dal Costituente. In tal modo la sentenza enfatizza il profilo dell'omogeneità “non solo in senso materiale, di identità di oggetto disciplinato, ma anche in senso finalistico, funzionale, teleologico”<sup>15</sup>.

Quest'ultima affermazione si rende necessaria nel caso in cui, come avvenuto con la sentenza in commento, oggetto dell'impugnativa di fronte alla Corte Costituzionale siano le norme risultanti dalla conversione in legge di un decreto cd. “milleproproghe”, dato che in tali circostanze è *ab origine* sussistente una eterogeneità dei contenuti del provvedimento. Tuttavia, come ricordato da un'attenta dottrina<sup>16</sup>, occorre individuare, in situazioni del genere, uno scopo comune alle

<sup>10</sup> Cfr. C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 6 del *Considerato in diritto*. Afferma al riguardo la Corte che la previsione “secondo cui «il Presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali”, determinerebbe una violazione tanto del principio di riserva di legge in materia tributaria ex art. 23 Cost., quanto del principio di autonomia statutaria regionale stabilito dall'art. 123 Cost. sulla base del quale è rimessa al livello decentrato la scelta degli organi titolari di determinate funzioni. Su quest'ultimo profilo cfr. *ex plurimis*, C. Cost., 13.6.2008, n. 201 e C. Cost. 23.11.2007, n. 387.

<sup>11</sup> L'illegittimità costituzionale delle norme impuginate per violazione dell'art. 77, co. 2, Cost., è stata sollevata dalla sola Regione Liguria.

<sup>12</sup> La Corte, già in precedenza, “ha espressamente riconosciuto che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost., ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali” (cfr. C. Cost. 13.1.2004, n. 6).

<sup>13</sup> Il d.l. 29.12.2010, n. 225, è stato pubblicato nella G.U. n. 303 del 29.12.2010.

<sup>14</sup> C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 4.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>15</sup> Così R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (nota a Corte Cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>16</sup> *Ibid.*



norme adottate al fine di realizzare quella omogeneità sopra menzionata<sup>17</sup>.

L'introduzione di una disciplina generale "a regime", inerente le misure da porre in essere per far fronte a "tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi"<sup>18</sup>, è apparsa in netto contrasto con le finalità proprie del provvedimento urgente nel quale è stata inserita, ben potendo la stessa essere approvata con il normale procedimento ordinario ex art. 72 Cost. Il decreto legge cd. "milleproroghe" è approvato esclusivamente per intervenire "con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento"<sup>19</sup>, attribuendo in tal modo unitarietà all'intervento apparentemente e sostanzialmente eterogeneo.

A fronte di ciò, la Corte ricorda alcune precedenti pronunce nelle quali è arrivata a dichiarare l'illegittimità di un decreto legge, per carenza dei presupposti costituzionali, a causa dell'evidente estraneità di alcune norme del provvedimento rispetto alla finalità di urgenza che ne determina l'essenza.

L'affermazione della necessità di un'intrinseca coerenza nelle norme del decreto legge deriva dal contenuto dell'art. 15, co. 3, l. 23.8.1988, n. 400 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) che la Corte, richiamandolo nella pronuncia in commento, configura come "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"<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Per una analisi delle questioni attinenti al decreto legge cd. "milleproroghe" si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 2/2008.; N. LUPO, *Decreti-legge "omnibus": verso un recupero del procedimento legislativo ordinario?*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).

<sup>18</sup> C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 3.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>19</sup> C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 3.4. del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> C. Cost. 16.2.2012, n. 22, par. 3.3. del *Considerato in diritto*.

La Corte, tuttavia, non si limita a questo richiamo, ma compie un passo ulteriore affermando il principio di diritto in base al quale la necessaria omogeneità del decreto legge dovrà essere osservata anche dalla legge di conversione, con la conseguenza che le norme eventualmente inserite dal Parlamento non potranno alterare l'originario scopo del provvedimento d'urgenza. Fra l'atto approvato dal Governo e quello posto in essere dalle Camere per integrare l'efficacia, si realizza un "nesso di interrelazione funzionale" tale da configurare un "tutto unitario" indirizzato a porre rimedio ai casi di straordinaria necessità ed urgenza di volta in volta sussistenti.

L'intervento così realizzato, facendo riferimento anche ai precedenti messaggi inviati dal Presidente della Repubblica in ordine all'iter di conversione di un decreto legge<sup>21</sup>, ha inteso porre un forte vincolo alla libertà del Legislatore di servirsi del peculiare procedimento di approvazione della legge di conversione caratterizzato da uno specifico contingentamento dei tempi parlamentari.

A sostegno di quanto espresso la Corte ricorda, infine, che l'art. 96 bis, co. 7, del regolamento della Camera dei deputati recepisce il principio dell'omogeneità delle disposizioni della legge di conversione, vietando la possibilità di interventi emendativi che non rispettino la materia oggetto del provvedimento d'urgenza posto in essere dal Governo.

### 3. Conclusioni.

<sup>21</sup> La Corte a questo punto della decisione richiama la lettera del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano del 22.2.2011 inviata ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, il messaggio del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi del 29.3.2002 con il quale fu rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del d.l. 25.1.2002, n. 4, nonché la lettera del Presidente del Senato datata 7.3.2011 inviata ai Presidenti delle Commissioni parlamentari per richiamare l'attenzione sul rispetto dei tempi e delle modalità di conversione di un decreto legge. Per una analisi più approfondita degli interventi del Presidente della Repubblica si rinvia, fra i molti contributi, a P. CARNEVALE - D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2011, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

In conclusione, con la sentenza qui analizzata si può affermare come la Corte, avvalorando i contributi già espressi con le pronunce del 2007 e del 2008<sup>22</sup>, richiami il Legislatore al rispetto delle procedure costituzionali, ponendo un chiaro limite alla prassi, costantemente seguita da quest'ultimo, di oltrepassare i confini propri dell'iter di conversione di un

---

<sup>22</sup> Cfr. C. Cost. 23.5.2007, n. 171, cit.; C. Cost. 30.4.2008, n. 128, cit..

decreto legge per inserire nell'ordinamento tutta una serie di norme che, altrimenti, richiederebbero un diverso vaglio parlamentare. L'approvazione di un decreto legge e la successiva legge di conversione risulteranno a seguito di questa sentenza fortemente condizionati a convergere sempre verso un identico scopo, pena il riconoscimento della loro illegittimità costituzionale.

«.....GA.....»