

Parere del Prof. Giuseppe Verde
Ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza
dell'Università degli studi di Palermo
Direttore del Dipartimento Iura

in merito a

La legittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari).

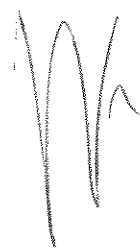
Palermo 24 luglio 2012

1. Con nota del 16 luglio u.s. (prot. 126/12) il Presidente dell'organismo unitario dell'avvocatura italiana, Avvocato Maurizio de Tilla, mi chiede di formulare un parere circa la legittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari). È altresì richiesto il mio parere circa la legittimità costituzionale degli schemi di decreti legislativi attuativi della delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della suddetta legge n. 148 del 2011.

È necessario evidenziare che la delega della cui illegittimità costituzionale si sospetta è contenuta nella legge di conversione (n. 148 del 2011) di un decreto legge (n. 138 del 2011), aspetto quest'ultimo di cui si terrà conto più avanti.

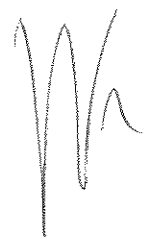
2. Si ritiene opportuno muovere dalla natura giuridica della legge delega e dal rapporto che si viene a instaurare con il decreto legislativo delegato.

La disciplina costituzionale della delegazione legislativa si rinviene negli articoli 76 e 77 della Costituzione, mentre l'art. 14 della legge n. 400 del 1988 definisce le regole procedurali che il Governo segue al momento dell'esercizio della funzione legislativa



delegata. Il Governo non può adottare decreti che abbiano valore di legge ordinaria senza delegazione della Camere. Il Parlamento delega al Governo l'esercizio della funzione legislativa definendo i principi e criteri direttivi, l'oggetto e il tempo entro il quale Governo dovrà adottare il decreto legislativo. Si parla comunemente di contenuto minimo della legge delega, nel senso che gli elementi indicati nell'articolo 76 non possono mancare nella legge di delegazione, pena l'illegittimità della stessa per violazione dell'art. 76 della Costituzione. Il contenuto minimo può essere integrato da ulteriori vincoli per il Governo, definiti in sede di approvazione della legge delega.

La legge delega, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dovrebbe costituire "il presupposto che condiziona l'esercizio dei poteri delegati del Governo e ne delimita lo svolgimento della relativa funzione, come riconosciuta e determinata dalla Costituzione stessa. In conseguenza di ciò la legge di delega, non contiene, nella sua qualità di atto-fonte, caratteri differenziali tali da comportare un regime d'impugnazione diverso da quello proprio delle altre leggi. Sotto il profilo formale, infatti, la legge delega è il prodotto di un procedimento di legiferazione ordinaria a sé stante e in sé compiuto e, pertanto, non è legata ai decreti legislativi da un vincolo strutturale che possa indurre a collocarla, rispetto a questi



ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale. Sotto il profilo del contenuto, essa è un vero e proprio atto normativo, nel senso che è un atto diretto a porre, con efficacia *erga omnes*, norme (legislative) costitutive dell'ordinamento giuridico: norme che hanno la particolare struttura e l'efficacia proprie dei 'principi' e dei 'criteri direttivi', ma che, per ciò stesso, non cessano di possedere tutte le valenze tipiche delle norme legislative (come, ad esempio, quella di poter essere utilizzate, a fini interpretativi, da qualsiasi organo o soggetto chiamato a dare applicazione alle leggi). Pertanto, come non può essere contestata l'idoneità delle disposizioni contenute nella legge delega a concorrere a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati, così non può essere negata, in linea di principio, l'impugnabilità *ex se* della legge di delegazione." (Corte costituzionale sentenza n. 224 del 1990). Pertanto è possibile sostenere e accertare l'illegittimità costituzionale di una delega legislativa ove questa violi (formalmente o stanzialmente) la Costituzione, indipendentemente dai rilievi che potranno essere mossi nei confronti del decreto legislativo delegato. Aggiungiamo ancora che ove si accertasse l'illegittimità della legge delega per violazione dell'art. 76 della Costituzione, dovremmo conseguentemente ammettere che il decreto legislativo, adottato sul presupposto di una legge delega costituzionalmente illegittima, è



esso stesso illegittimo. In questo caso l'illegittimità della legge delega deriva dall' assenza dei requisiti essenziali richiesti per la legge delega; resta impregiudicata una diversa valutazione in termini di eventuale illegittimità tanto della legge delega che del decreto legislativo nel caso in cui tali atti rechino una disciplina illegittima non per violazione dell'art. 76 ma perché ritenuta incompatibile con i principi che disciplinano il complesso dei rapporti fra Parlamento e Governo (v. *infra*)

Parimenti illegittimo è il decreto legislativo che violi la legge delega non rispettando i principi e i criteri direttivi, l'oggetto o perché adottato oltre il termine in essa contenuti. Il decreto legislativo si prospetta come atto normativo primario illegittimo dal momento che la legge delega si attegga a norma interposta fra le disposizioni costituzionali e il decreto legislativo. A riguardo è importante rammentare che, "il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato



compatibile con i principi e criteri direttivi della delega” (Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007); prosegue la Corte affermando che “siffatti principi, che la Corte ribadisce, vanno però applicati non disgiuntamente da altri che pure, come si è affermato, debbono presiedere allo scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni di provvedimenti legislativi delegati sotto il profilo della loro conformità alla legge di delegazione e che delimitano il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato. Infatti, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, ‘il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega”” (sempre sent. 340/2007).

Si è detto del valore da attribuire all’art. 76 ed all’art. 14 della legge n. 400 del 1988; per completezza la disciplina costituzionale della delegazione legislativa prevede che ai sensi dell’art. 72, comma 4, della Costituzione la legge delega è una di quelle leggi per le quali è richiesta “la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera”.

Si rammenti, ancora che la materia della delegazione legislativa rinvia alle complesse dinamiche che riguardano il funzionamento della forma di Governo. Qui non è il caso di

dilungarsi sul punto; è sufficiente ricordare che la delega al Governo non può che essere contenuta in un atto normativo primario del parlamento. In questi casi si parla di riserva di legge formale nel senso che l'intervento dell'organo legislativo attraverso la legge, è finalizzato a controllare l'azione dell'Esecutivo o ad assicurare un concorso del Parlamento rispetto all'esercizio dei poteri del Governo (per esempio legge delega e decreto legislativo). Ne consegue che la Costituzione esclude che il Governo possa conferire a se stesso l'esercizio delegato della funzione legislativa, così come sarebbe inammissibile che la conversione del decreto legge avvenisse con un atto normativo proveniente dallo stesso organo costituzionale che ha adottato il provvedimento provvisorio di cui all'art. 77 della Costituzione. In dottrina si afferma che il Governo non può "auto attribuirsi la delega", e che "il divieto deve intendersi riferito non solo al decreto legge ma anche alla legge di conversione" (così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, 353). È evidente che quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale sulla natura della legge delega e sul rapporto fra legge delega e decreti legislativi ha come suo presupposto fondamentale la distinzione dei ruoli che l'art. 76 Cost. stabilisce per il Parlamento e per il Governo. È da chiedersi se l'art. 76 Cost. sia stato rispettato in occasione dell'avvenuta approvazione della legge n. 148 del 2011.

La delega di cui alla legge n. 148 del 2011 è frutto dell'approvazione di un maxi-emendamento - su cui il Governo ha posto la questione di fiducia e presentato nel corso di un procedimento legislativo di conversione di un decreto legge - che nei fatti ha dato vita ad una decisione parlamentare in contrasto con quanto disposto dagli articoli, 70, 72,76 e 77 della Costituzione consentendo al Governo di essere - nella sostanza - contestualmente promotore e destinatario della delega ed esautorando il Parlamento della funzione assegnatagli dalla Costituzione.

3. È mia intenzione ricostruire l'*iter* del procedimento legislativo seguito in sede di conversione e ciò per affrontare una prima questione relativa alla eventuale violazione dell'art. 72, comma 4, della Costituzione; quest'ultima disposizione, come si è già detto, pone una riserva di legge d'assemblea: anche l'approvazione di un disegno di legge di delegazione legislativa deve avvenire secondo una "procedura normale" che consenta l'esame e l'approvazione diretta della Camera; l'esame e l'approvazione secondo la procedura normale impone un rinvio al primo comma dell'art. 72 che, a sua volta, prevede che "ogni disegno di legge è esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale" (in generale



v., R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011, 129).

Nel procedere alla ricostruzione dell'*iter* procedimentale relativo alla conversione del decreto legge n. 138 avverto subito che si è determinata una situazione particolare: nel contesto del procedimento di conversione in legge di un decreto legge, il Governo ha presentato un maxi-emendamento con il quale ha riscritto il decreto legge n. 138, ed ha parimenti approvato la delega qui in discussione. Non vi è dubbio che, prescindendo solo per un momento dai risvolti di incostituzionalità che saranno successivamente evidenziati, lo studioso di diritto costituzionale si trova di fronte ad una vicenda per la quale si registra un attacco forte ad alcuni principi che presiedono al sistema delle fonti e ai rapporti fra Parlamento e Governo.

Credo sia di un qualche interesse ricordare che la Circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 in tema di Istruttoria legislativa nelle commissioni ha affermato che "l'articolo 72 della Costituzione prescrive che ogni disegno di legge sia esaminato da una Commissione prima di essere sottoposto al vaglio dell'Assemblea. La procedura in sede referente, insieme con l'attività consultiva ad essa collegata, costituisce perciò la fase istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo. I principi che regolano tale fase sono differenziati da quelli propri delle procedure deliberanti, le quali sono dirette alla definitiva approvazione del



testo legislativo. La fase istruttoria è, invece, finalizzata alla acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'Assemblea. In vista dell'adempimento di tale compito, l'esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e dalla informalità della procedura, in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti". D'altronde autorevole dottrina ha insegnato che "rimane fermo, comunque, che sarebbe violata una norma costituzionale sul procedimento legislativo se venisse omesse l'attività preparatoria sul procedimento legislativo" (Così L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. del dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, pag.899, *ivi*, in nota richiamo a C. Esposito, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur.cost.*, 1959, 629). Infatti, "la Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria 'competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento'" (Corte costituzionale n. 22 del 2012).

4. In riferimento al tema oggetto del parere, noto che non sono mancati dei richiami al legislatore affinché la legge di conversione del decreto legge non presentasse disposizioni di delega. Nel *dossier* della Camera dei Deputati n. 317 dell'otto settembre 2011 (Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale), si legge che “si segnala la costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione che, nei propri pareri, ha sempre formulato condizioni volte alla soppressione di tali disposizioni in quanto l'inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale, soprattutto se recanti disposizioni di delega, non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge”. Tale passaggio è ulteriormente confermato dal Parere reso dal Comitato per la legislazione nella seduta dell'otto settembre 2011, parere nel quale è stata avanzata la condizione che “siano soppresse le disposizioni di cui ai commi da 2 a 5 - volte a conferire una delega al Governo in materia di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari - in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione di un decreto-legge l'inserimento al suo interno di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se recante disposizioni




di delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lett. a) della legge n. 400 del 1988”.

Come si vede un *iter* legislativo travagliato che spinge ad una verifica della deliberazione del Senato della Repubblica in riferimento soprattutto all’approvazione del maxi-emendamento del Governo contenente la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

5. In merito alla c.d riserva di legge di assemblea (*ex art. 72, comma 4 Cost.*) è necessario considerare che – oltre ai disegni di legge di cui all’art. 72, comma 4 - i regolamenti parlamentari estendono la riserva di legge d’assemblea anche ad altri disegni di legge; si tratta dei disegni di legge di conversione del decreto legge, dei disegni di legge finanziaria, delle leggi rinviate dal Capo dello Stato ed infine di tutti i disegni per quali è richiesta l’approvazione con voto segreto (considerato che ciò può avvenire solo in Aula).

Un primo punto di riflessione è dato – nel caso qui in discussione – dal sovrapporsi di due discipline una costituzionale e una regolamentare in tema di riserva di legge di assemblea. È chiaro che il vincolo costituzionale per i disegni di legge di delegazione è posto dall’art. 72, comma 4; per il disegno di legge di conversione il



vincolo si manifesta grazie all'art. 96 *bis* del regolamento della Camera dei Deputati e all'art. 35 del regolamento del Senato della Repubblica. La Corte costituzionale ha da tempo precisato che il giudizio circa l'eventualità che un disegno di legge rientri "fra quelli per i quali l'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione esige la procedura normale di approvazione, escludendo quella decentrata, involge una questione di interpretazione di una norma della Costituzione che è di competenza della Corte costituzionale agli effetti del controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge" (Sentenza n. 9 del 1959).

Il fatto che la delega di cui mi occupo sia stata approvata nel procedimento di conversione in legge di un decreto legge – cosa questa che di per se stessa è assolutamente criticabile –, non può escludere l'applicazione di quanto stabilito dall'art. 72, comma 4 della Costituzione.

6. La delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, è stata approvata in prima lettura al Senato della Repubblica il 7 settembre durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto legge n. 138 del 2011. Il procedimento legislativo di conversione si è poi concluso con la successiva deliberazione della Camera dei Deputati. Entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto



che il Governo ha posto la questione di fiducia.

Tra i due passaggi parlamentari esistono delle differenze che secondo parte della dottrina non si giustificerebbero in considerazione del principio del bicameralismo (N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 45-50). In Senato, il Governo ha presentato l'emendamento 1900 interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 2887, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia: approvazione, con modificazioni, del disegno di legge con il seguente titolo: "Conversione Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari". Come si vede l'emendamento governativo ha stravolto il testo del decreto legge originario, ha introdotto la delega qui in discussione, ha modificato il titolo dell'originario disegno di legge.

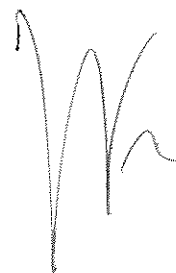
Alla Camera dei Deputati la questione di fiducia ha consentito un'approvazione rapidissima senza incidere sul testo esitato il 7 settembre dal Senato della Repubblica.

Torno al resoconto della seduta d'aula del Senato della Repubblica del 7 settembre 2011 per verificare lo svolgimento dell'*iter* legislativo.

Dal resoconto stenografico emerge che l'emendamento

governativo sul quale è stata posta la questione di fiducia è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione Bilancio. Dal resoconto della seduta della Commissione bilancio del 7 settembre emerge che il Presidente della Commissione “informa che, durante la discussione in Assemblea del disegno di legge n.2887, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, il Governo ha presentato l’emendamento 1.900, sul quale ha posto la questione di fiducia. L’emendamento stesso è stato trasmesso dal Presidente del Senato affinché, in relazione all’articolo 81 della Costituzione, e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, la Commissione bilancio possa informare l’Assemblea circa i profili di copertura finanziaria”. Quindi, la Commissione Bilancio si è attivata ai sensi dell’art. 40 del regolamento interno esprimendo il suo parere obbligatorio così poi da consentire al Senato di approvare il maxi-emendamento del Governo.

Rispetto alle questioni qui trattate dobbiamo ricordare che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto che l’approvazione di un maxi-emendamento nel procedimento legislativo di conversione del decreto legge di per se stesso non determina una violazione dell’art. 72 della Costituzione: “ in ordine a tale profilo va innanzitutto rilevato che l’art. 72 della Costituzione affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge



alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari. Tra i procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare, possono essere ricompresi anche quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge (art. 96-bis Reg. Camera e art. 78 Reg. Senato), nonché quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato). Nella specie - vertendosi in tema di approvazione di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia - il punto da sottolineare è che l'approvazione delle Camere si è perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l'uno che l'altro procedimento: con la conseguenza che la discussione e la votazione si è venuta a concentrare - ai sensi dell'art. 116, comma 2, Reg. Camera - sull'articolo unico del disegno di conversione. Il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale relativa all'approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia conduce, dunque, a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione (Corte



costituzionale n. 391 del 1995).

La sentenza n. 391 del 1995 della Corte costituzionale afferma la necessità che l'approvazione della Camera sia adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari relative al procedimento.

A mio parere deve qui riprendersi il discorso circa l'avvenuta approvazione di una delega nel contesto di una legge di conversione del decreto legge n. 138 del 2011. Per i disegni di legge di delegazione legislativa vige – come si è già detto - la riserva di legge di assemblea.

Ora, rispetto alla prassi parlamentare di delegare l'esercizio della funzione legislativa attraverso l'approvazione di maxi-emendamenti, il Presidente Ciampi in occasione del suo messaggio di rinvio alla Camere della legge delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario (16 dicembre 2004) ritenne opportuno “richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare - invalso da tempo - che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata 'articolo per articolo e con una votazione finale' ”.



Nel caso della delega qui in discussione non è necessario insistere sulle modalità di approvazione che, sebbene oggetto dei

rilievi del Presidente Ciampi, al momento non incide sul procedimento legislativo (v. Corte costituzionale n. 391 del 1995); mi interessa, invece, evidenziare che l'approvazione al Senato della Repubblica è avvenuta secondo modalità particolarissime: dai resoconti parlamentari risulta che la "procedura normale di esame e di approvazione", se intesa in rapporto con il primo comma dell'art. 72, non si è realizzata salvo a voler considerare rispettato il comma 4 dell'art. 72 nelle forme paradossali del procedimento legislativo svolto in Senato il 7 settembre 2011.

Pur consapevole della timidezza della Corte costituzionale tutte le volte in cui entra in discussione un vizio formale della legge, ritengo che la deliberazione del Senato della Repubblica non abbia rispettato l'art. 72, comma 4 della Costituzione. Una diversa conclusione sarebbe frutto di un'interpretazione che intacca il valore normativo delle disposizioni costituzionali e che finisce per aggirare la stessa riserva di legge formale, consentendo, nella sostanza, una sovrapposizione fra delegante e delegato. Credo che sia di tutta evidenza l'assenza nel procedimento legislativo seguito in Senato di una qualsiasi fase o momento che possa rispondere alla "procedura normale di esame ed approvazione" di cui all'art.72, comma 4 della Costituzione. Non si può che concordare con chi avverte che "il ricorso



combinato ai maxi-emendamenti – presentati direttamente in aula – ed alla questione di fiducia finisca per incidere su altre norme costituzionali o, addirittura, su altre parti dello stesso art.72, quali l’indefettibilità del previo esame in Commissione” (così, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 292, *ivi* in nota n. 96 ulteriori richiami dottrinali).

7. Accertate le modalità attraverso le quali il 7 settembre del 2011 il Senato della repubblica ha approvato il disegno di legge di conversione in legge del decreto legge n. 138 del 2011, visto il sostanziale aggiramento delle disposizioni costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo, intendo ora affrontare un’altra questione: è compatibile con la disciplina costituzionale della conversione in legge del decreto legge, l’approvazione di un emendamento - del tutto svincolato dal testo originario del provvedimento d’urgenza - che stravolga il corpo normativo del decreto?

In generale in dottrina si sostiene che “l’immissione di disposizioni eccentriche ridonda di incostituzionalità” per violazione dell’art. 77 della Cost. (Q. CARMELENGO, *Il decreto legge e le disposizioni “eentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass.parl.*, 1/2011, 118).

Il preambolo del decreto legge n. 138 del 2011 recita:

... Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione

Più volte si è detto che la legge di conversione, grazie al maxi-emendamento - su cui il Governo ha posto la questione di fiducia - approvato dal Senato il 7 settembre del 2011 e dalla Camera dei Deputati (sul testo esitato dal Senato e su cui il Governo ha ancora una volta posto la questione di fiducia) l'otto settembre 2011, ha delegato all'Esecutivo la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. Ora, se si tiene conto del preambolo del decreto legge n. 138 del 2011, emerge con tutta evidenza che la delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è del tutto estranea rispetto al testo del decreto legge originario e si tratta di disposizioni (quelle di cui al secondo comma dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011), del tutto disomogenee rispetto al contenuto del decreto originario.

Ad un provvedimento provvisorio dotato della stessa efficacia della legge, adottato sul presupposto che sussistano casi straordinari di necessità ed urgenza, segue una legge di conversione

che dispone una delega al Governo. La legge delega è destinata a produrre effetti nei rapporti fra Parlamento ed Esecutivo e quest'ultimo potrà esercitare il potere legislativo delegato entro un anno dall'entrata in vigore della delega. È evidente che il Governo, attraverso il maxi-emendamento su cui ha posto la fiducia, tenta un aggiramento degli articoli 76 e 77 della Costituzione con l'intento manifesto di utilizzare una procedura parlamentare particolare (la conversione in legge del decreto legge) per raggiungere finalità prive di qualsiasi riferimento all'urgenza del provvedere e che avrebbero dovuto realizzarsi attraverso il procedimento legislativo ordinario.

Si tratta di una deprecabile prassi parlamentare sanzionata in più sedi. Prima il presidente Ciampi in occasione di un messaggio di rinvio alla Camere del 29 marzo del 2002, e poi l'intervento del Presidente Napolitano. È, infatti, del febbraio del 2011 la lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, nella quale il "garante della Costituzione" ha assunto una posizione netta circa l'approvazione di leggi di conversione che riscrivono i decreti legge: "molte di queste disposizioni aggiunte in sede di conversione sono estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione È appena il caso di ricordare che questo modo di procedere,



come ho avuto modo in diverse occasioni di far presente fin dall'inizio del settennato ai Presidenti delle Camere e ai Governi che si sono succeduti a partire dal 2006, si pone in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari. L'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni. Si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento".



8. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 quella che ho definito nel precedente paragrafo una deprecabile prassi può essere definita *tout court* come illegittima (sugli effetti della sentenza n. 22 del 2012 sul procedimento di conversione in legge del decreto legge v., G. SAVINI, *La prima prassi applicativa della*

sentenza della Corte cost.22/2012: verso un nuovo modello di produzione legislativa?, in *Rass.parl.*, 2/2012, 365).

La Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che si sono aggiunte al decreto legge durante la fase parlamentare della conversione. Il giudice della legge ha ritenuto illegittimo "l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto" e ciò perché, così facendo, il Parlamento "spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed 'i provvedimenti provvisori con forza di legge'".

È noto che l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 prescrive che il contenuto del decreto-legge *deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*; si tratta di una disposizione di rango primario e non costituzionale, pur tuttavia "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, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento...in definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione ... 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, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica”. In buona sostanza la Corte costituzionale ritiene che l’approvazione di emendamenti eterogenei durante la fase parlamentare della conversione non sia ammissibile “per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”.

In definitiva, i giudici costituzionali escludono che il Parlamento possa utilizzare un procedimento legislativo di conversione in legge al posto di un altro procedimento legislativo (sul punto v., 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*, in www.federalismi.it). Il procedimento di conversione ritorna ad essere considerato come “residuale” rispetto al procedimento legislativo ordinario nel quale il Governo è “attore” ma non “dominus” (così M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

È di tutta evidenza che l’art. 1 comma 2 della legge n. 148 del 2011 – nel prevedere la delega – reca una disposizione del tutto estranea al contenuto del decreto legge n. 138 del 2011. I lavori preparatori della legge di conversione confermano ancora una volta



che, fino al momento della presentazione del maxi-emendamento del Governo, non vi era stato alcun coinvolgimento della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, ciò a significare che la materia oggetto del decreto legge originario era del tutto estranea rispetto alla riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari.

In conclusione, ed in sintonia con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012, posso affermare che il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011, inserito nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 138 del 2011, è del tutto estraneo alla materia e alle finalità del medesimo, e si deve ammettere che le stesse sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

9. Per quel che attiene al contenuto della delega, essa stabilisce che il Governo è abilitato all'esercizio della funzione legislativa in merito alla riorganizzazione e distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 148 del 2011, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati alle lettere a) – q).



Formalmente la delega rispetta l'art. 76 della Costituzione

che prescrive il contenuto minimo della delega stessa, mancando il quale si prospetterebbe una violazione dell'art. 76 Cost..

Il comma 4 prevede che i conseguenti decreti legislativi previsti dal comma 2 siano adottati su proposta del Ministro della Giustizia e poi inoltrati al Consiglio superiore della magistratura e alle competenti commissioni parlamentari affinché possano esprimere entro trenta giorni il proprio parere non vincolante.

Il comma 5 abilita l'Esecutivo ad adottare disposizioni integrative e correttive entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi.

Nel complesso la delega in questione ripropone uno schema ormai tipico rispetto al quale è possibile accertare un allontanamento dalla matrice originaria dell'art. 76 della Costituzione, allontanamento che la Corte costituzionale non ha considerato tale da fare propendere per l'illegittimità di leggi delega formulate in modo analogo a quanto disposto dall'art. 1, comma 2, e, 4 e 5 della legge n. 148 del 2011.

La formulazione dei principi e criteri direttivi è di tale ampiezza che non si può escludere che le disposizioni dei decreti legislativi possano svelare l'irragionevolezza di qualcuno dei suddetti principi e criteri direttivi.

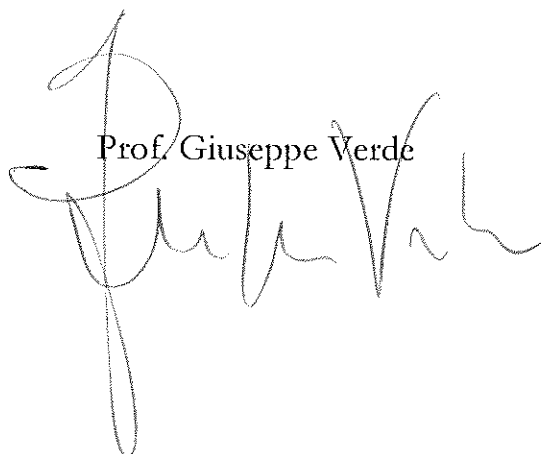
Come è ovvio l'evanescenza dei principi e criteri direttivi incide sulla natura del potere delegato consentendo al Governo di

esercitare un potere che tende ad assimilarsi all'esercizio della funzione legislativa che dovrebbe essere di esclusiva competenza del Parlamento.

Una riflessione sugli schemi di due decreti legislativi "a prima lettura" non è in grado di pervenire a considerazioni precise circa la legittimità degli stessi per contrasto con il contenuto della legge delega. È chiaro che l'estrema lacunosità ed evanescenza dei principi e criteri non consente di accertare in modo preciso se le decisioni consegnate nei decreti legislativi siano illegittime. Da un punto di vista formale pare dunque rispettato il nesso tra legge delega e decreto legislativo. Da verificare la ragionevolezza delle scelte che il Governo compirà con l'adozione definitiva dei suddetti decreti legislativi potendosi prospettare un'illegittimità consequenziale della legge delega in considerazione dell'illegittimità accertata del decreto legislativo (Corte costituzionale n. 255 del 1992).

Palermo 24 luglio 2012

Prof. Giuseppe Verde

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Giuseppe Verde', written over the typed name 'Prof. Giuseppe Verde'.