

Stefano Maria Cicconetti

Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*

Il presente breve commento alla [sentenza n. 22 del 2012](#) della Corte costituzionale si riferisce soltanto al punto relativo all'esistenza o meno di un obbligo costituzionale prescrivente la necessaria omogeneità del contenuto sia del decreto-legge, sia della relativa legge di conversione.

Anche se le disposizioni oggetto del giudizio erano state introdotte mediante emendamenti aggiuntivi al disegno di legge di conversione – e dunque, in senso stretto, il problema dell'obbligo di omogeneità riguardava la sola legge di conversione – la Corte affronta preliminarmente quel problema in riferimento al decreto-legge.

Per quanto attiene al decreto-legge, la Corte richiama le precedenti [sentenze n. 171 del 2007](#) e [n. 128 del 2008](#) ma in realtà se ne discosta profondamente. Infatti, le citate sentenze consideravano la non omogeneità del contenuto del decreto-legge un indice – con altre parole, un indizio e non una prova - della possibile insussistenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza e, sulla base di tale premessa, analizzavano poi le singole disposizioni – o gruppi di disposizioni - tra loro disomogenee per accertare la mancanza o la presenza di quel requisito. La [sentenza n. 22](#), invece, ritiene *tout court* illegittimo il decreto-legge qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità. Vincolo che la Corte ritiene implicitamente previsto dall'art. 77 Cost. ed esplicitato dall' art. 15, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400. Quest'ultima disposizione, infatti, “là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, 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”.

La svolta intrapresa in questa occasione in ordine al sindacato di legittimità del decreto-legge non appare convincente poiché i requisiti espressamente stabiliti dall'art. 77 sono

* *In corso di pubblicazione anche sulla Rivista [Giurisprudenza Italiana](#).*

soltanto quelli della esistenza di una situazione di straordinaria necessità ed urgenza e della provvisorietà del decreto-legge, tassativamente fissata in sessanta giorni. Ulteriori interpretazioni dell'art. 77 volte ad allargare la sfera dei suddetti requisiti sembrano una forzatura.

Del resto, l'indicazione contenuta nell'art. 15 della L. n. 400, una volta negato il suo carattere di svolgimento di un principio implicitamente previsto dall'art. 77, vale soltanto a livello politico, come scelta alla quale, per motivi di opportunità e non già di legittimità, il Governo dovrebbe attenersi. Così come il riferimento ai "requisiti stabiliti dalla legislazione vigente" di cui all'art. 78 del regolamento Senato ed alle "regole sulla specificità ed omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti legge, previsti dalla legislazione vigente" di cui all'art. 96-*bis* del regolamento Camera, rispettivamente oggetto di parere della Commissione Affari costituzionali al Senato e del Comitato per la legislazione alla Camera, valgono come criteri di merito che ciascun ramo del Parlamento può liberamente decidere o no di far valere nell'esercizio della propria funzione di controllo politico nei confronti del Governo.

Preferibile, appare pertanto, un ritorno alla soluzione inaugurata dalla precedente [sentenza n. 171 del 2007](#).

Per quanto attiene alla legge di conversione, il discorso è completamente diverso e la conclusione coincide con quella adottata dalla Corte nel senso che tale legge può sì modificare il contenuto del decreto-legge, sopprimendo, modificando o aggiungendo disposizioni, ma a condizione di rimanere all'interno dei confini di quel contenuto originario. L'inserimento sia di nuovi articoli, sia di nuovi comma, al di là della distinzione formale tra tali strumenti, costituisce motivo d'illegittimità, *pro parte*, della legge di conversione qualora non vengano rispettati i confini suddetti.

Gli argomenti a favore di tale soluzione dipendono dalla particolare funzione che l'art. 77 attribuisce in questo caso alla legge che, diversamente da quanto di solito avviene per le leggi, non è libera nel fine ma è vincolata alla conversione o alla non conversione del decreto-legge. Ovviamente, ciò non significa che la legge di conversione sia una legge meramente formale, vale a dire che le Camere possono soltanto approvare o respingere il relativo disegno di legge restando esclusa la possibilità di apportarvi modifiche: sarebbe del tutto fuori dalla realtà ignorare una prassi più che cinquantennale che tale possibilità ha

sempre ammesso senza eccezioni. Significa, invece, che lo stringente collegamento posto dall'art. 77 tra decreto-legge e legge di conversione non consente a quest'ultima di uscire dai binari derivanti dall'oggetto – o dagli oggetti – disciplinati dal decreto-legge sulla base di una situazione – o di più situazioni – di straordinaria necessità ed urgenza.

La Corte si muove in questa logica quando afferma che: “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., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”. Ed ancora: “In definitiva, l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma 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 quest'ottica s'inserisce perfettamente, come esattamente ricorda la Corte, la norma di cui all'art. 96-*bis*, ultimo comma, del regolamento Camera che attribuisce al Presidente della Camera e non già all'Assemblea (che può essere chiamata a deliberare soltanto se il Presidente lo ritenga opportuno) il potere di dichiarare “inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge”. Nonché la norma di cui al combinato disposto dei comma 1 e 3 dell'art. 97 del regolamento Senato che, ancora più tassativamente, stabilisce che il Presidente del Senato decide “inappellabilmente” sull'improponibilità di emendamenti ... estranei all'oggetto della discussione (¹).

¹ Cfr. anche, con specifico riferimento agli emendamenti al disegno di legge di conversione, il parere della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984.

L'attribuzione di tale potere ad un organo monocratico conferma che in questo caso i regolamenti parlamentari prevedono, in prima battuta alla Camera ed in assoluto al Senato, un vero e proprio controllo di legittimità nei confronti del disegno di legge di conversione, diversamente dai controlli assembleari, fondamentalmente politici, previsti dagli stessi regolamenti parlamentari nei confronti del decreto-legge in quanto tale.