

Emendamenti alla legge di conversione del decreto legge e rinvio presidenziale¹

Nota di Valerio ONIDA

L'argomento risolutivo, se non unico, che impedisce di accogliere l'ipotesi del rinvio parziale è nel carattere unitario della promulgazione, la cui funzione e il cui effetto è di dare corso alla legge così come il Parlamento l'ha approvata. Una promulgazione parziale comporterebbe l'ammissione di un potere esterno al Parlamento che modifichi – sia pure solo per riduzione – la volontà legislativa delle Camere, espressasi attraverso il voto, si badi, dei singoli articoli ma poi dell'intero testo. Solo se nell'intervallo fra l'approvazione della legge e la sua promulgazione intervenissero atti capaci di far venir meno una parte del testo votato (una nuova deliberazione legislativa, o una pronuncia del giudice costituzionale che annulli una parte della legge, come avveniva quando la Corte si pronunciava in via preventiva sulle leggi regionali, e può avvenire tuttora per gli statuti delle Regioni ordinarie se sono impugnati dal Governo) è possibile che la promulgazione riguardi un testo diverso (per "riduzione") da quello deliberato dalle Camere.

Ecco perché, sia detto per inciso, la prassi siciliana della promulgazione parziale delle leggi impugnate dal Commissario dello Stato (che secondo la Corte costituzionale dà luogo alla definitiva espunzione dalla legge delle disposizioni impugnate e omesse in sede di promulgazione, appunto in virtù del carattere necessariamente unitario della promulgazione, e quindi alla cessazione della materia del contendere nel giudizio costituzionale) appare incostituzionale: infatti in quel caso non si aspetta il giudizio della Corte, e l'omissione delle disposizioni impugnate configura una illegittima "riduzione" del testo legislativo, quasi che l'impugnazione del Commissario e la scelta promulgativa del Presidente (sia pure avallata in sede politica dall'assemblea) potessero (e invece non possono) operare siffatta riduzione.

Non credo si possa trattare distintamente il caso della legge di conversione di un decreto legge, che è pur sempre una legge unitaria: tanto meno si potrebbe escludere dalla promulgazione una disposizione bensì estranea al decreto legge originario, ma in esso inserita con emendamento dalle Camere.

Indubbiamente qui si sconta l'anomalia di un procedimento di legiferazione d'urgenza (art. 77 Cost.) cui si sovrappone un procedimento legislativo ordinario. E se, come nel caso, si profitti della conversione per includere nel decreto legge disposizioni originariamente escluse, non omogenee rispetto al restante contenuto del decreto, e prive dei caratteri dell'urgenza, si ha un'altra anomalia, e probabilmente una violazione degli articoli 77 Cost. (per la sostanziale elusione del requisito dell'urgenza) e 72 Cost. (per l'inclusione nell'unico articolo relativo alla conversione del decreto di previsioni eterogenee che semmai dovrebbero essere approvate con separati articoli). In proposito noto però, per inciso, che la Corte nella sentenza n. 128 del 2008 non ha considerato incostituzionale l'introduzione, nella legge di conversione di un decreto

¹ ¹ La nota risponde ai seguenti quesiti sottoposti da Astrid ad alcuni costituzionalisti:

1. Sarebbe costituzionalmente legittimo un rinvio parziale di una legge a nuovo esame delle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione?

2. in particolare: sarebbe costituzionalmente legittimo il rinvio di alcune disposizioni ritenute costituzionalmente illegittime e, insieme, tali da non incidere sulla organicità e applicabilità delle disposizioni promulgate?

3. ancora più in particolare: sarebbe costituzionalmente illegittimo il rinvio di alcune disposizioni inserite dal parlamento per via di emendamento nel testo di un decreto-legge, quando si ritenessero queste disposizioni costituzionalmente illegittime nel merito, carenti del requisito della straordinaria necessità e urgenza, ed estranee alla materia del decreto-legge e dunque inserite in violazione delle disposizioni dei regolamenti delle Camere sui limiti alla emendabilità dei decreti-legge?

legge, di disposizioni non urgenti, in quanto nella specie la disposizione dichiarata illegittima era già presente, sia pur in un testo parzialmente diverso, già nel decreto.

A queste anomalie può certo opporsi il Capo dello Stato rinviando la legge di conversione (per intero) alle Camere, come mi pare pacifico che egli possa fare, anche se questo comporta la decadenza del decreto legge per scadenza del termine di 60 giorni. Infatti il potere di rinvio potrebbe forse essere negato di fronte ad una conversione senza emendamenti (benchè anche in questo caso il Capo dello Stato potrebbe volere motivare le proprie obiezioni alle Camere, e non solo al Governo come sarebbe avvenuto se avesse sospeso l'emanazione del decreto legge): ma di fronte ad una legge che contiene nuove disposizioni, per di più estranee ai motivi d'urgenza del decreto, non si può impedire al Presidente di esercitare il suo potere di veto sospensivo, anche a garanzia della costituzionalità dell'intero procedimento. Se le Camere volessero prevenire il rischio della decadenza del decreto dovrebbero accelerare il procedimento di conversione, così che nei sessanta giorni possano intervenire anche l'eventuale rinvio e la riapprovazione; oppure, meglio ancora, potrebbero evitare di inserire le nuove disposizioni nel decreto legge o nella legge di conversione e riservarle ad un autonomo procedimento legislativo.

Per evitare che le accennate anomalie si verificchino occorrerebbe invece attenersi ad una regola di non emendabilità dei decreti legge in sede di conversione o almeno di divieto di introduzione nella legge di conversione di disposizioni estranee a quelle urgenti (regola fortemente auspicabile anche in sede di eventuali modifiche costituzionali).

Stando le cose come oggi, il rimedio è l'esercizio del potere di rinvio della legge di conversione *in toto*, pagando il prezzo della eventuale decadenza del decreto legge per scadenza del termine (in questo caso, il Parlamento *imputet sibi*).

Semmai si potrebbe ipotizzare un rinvio della legge di conversione seguito dall'adozione (sollecitata magari dallo stesso Presidente al Governo) di un nuovo decreto legge che riproponga le disposizioni del decreto originario non investite dalle motivazioni del rinvio, in attesa della nuova conversione, nel cui ambito le Camere si dovranno far carico delle ragioni del rinvio: una eccezione al divieto di reiterazione del decreto legge non convertito in termini, sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996, si potrebbe in questo caso giustificare in base alla nuova ragione di urgenza derivante dalla decadenza del primo decreto a seguito del rinvio presidenziale, permanendo i motivi originari dell'urgenza del provvedere. Oppure si potrebbe forse ipotizzare che la promulgazione successiva della legge di conversione, riapprovata dalle Camere a seguito del rinvio presidenziale, pur intervenendo oltre i sessanta giorni, consenta alla legge stessa di operare egualmente in modo retroattivo la conversione del decreto (fermo rimanendo il vuoto nel frattempo prodottosi fra la scadenza dei sessanta giorni e la tardiva promulgazione), in quanto entro il termine si era comunque espressa, attraverso la definitiva approvazione della legge di conversione poi rinviata, la volontà del Parlamento di convertire il decreto medesimo.

Milano, 27 giugno 2008

Valerio Onida