

Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge¹
(con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)

nota di Alessandro PACE

1. A stretto rigore l'ipotesi di una promulgazione parziale potrebbe porsi in contrasto con la lettera dell'art. 74 Cost.

Però è altrettanto vero che, se dovessimo seguire alla lettera anche le indicazioni costituzionali in tema di decreto legge, la stessa possibilità di introdurre emendamenti alla legge di conversione di un decreto legge dovrebbe dirsi in contrasto con la *ratio* dell'art. 77, comma 2, Cost. («*prendere o lasciare*»).

Il che è comprovato dalla prassi parlamentare dei primissimi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, che non sembra fosse del tutto favorevole alla emendabilità dei decreti legge (ciò risulta dalla cronaca parlamentare relativa ad uno dei primi casi di emendamento ad un decreto legge: v. *Giur. cost.*, 1956, p. 188) e alla quale prassi era comunque del tutto ignoto il malvezzo dei decreti «omnibus» il cui primo esempio, se non erro, risale al c.d. «decretone» del Governo Colombo (1970).

Di qui la conseguenza che la risposta positiva al quesito posto - quanto meno con riferimento alla legge di conversione del decreto legge - viene incontro alla stessa natura del decreto legge come provvedimento «puntuale» e, quindi, essenzialmente «omogeneo», così come del resto ribadito ed esplicitato dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, secondo il quale «*I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*». Deve infatti a tal riguardo essere sottolineato che, sotto questo aspetto, l'art. 15, comma 3 della legge n. 400 è meramente «esecutivo» dell'art. 77, comma 2 Cost., per cui, violandolo, si contravviene allo stesso art. 77,

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?

comma 2 Cost. (v. in tal senso **A. Celotto**, *L'abuso del decreto legge*, vol. I, Cedam, Padova, 1997, p. 458; **Id.**, *Decreto legge e attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in **A. Simoncini** (cur.), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, p. 91; **S. Labriola**, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Maggioli, Bologna, 1989, p. 180; **F. Modugno**, *Appunti sulle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 58; **A. Pace**, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.* 1988, parte II, p. 1490].

Ed è appena il caso di aggiungere che la Corte costituzionale, dopo aver ribadito la sindacabilità di tutte le disposizioni della legge di conversione sotto il profilo della straordinaria necessità ed urgenza (sent. n. 171 del 2007), ha di recente negato la possibilità di introdurre emendamenti estranei alla *ratio* del decreto legge (sentenza n. 128 del 2008).

2. Le argomentazioni fin qui svolte hanno avuto soprattutto riguardo alla legge di conversione del decreto legge, in quanto l'emendamento non rispondente alla *ratio* del decreto, ancorchè di per sé non incostituzionale sotto il profilo del contenuto, viola comunque la necessaria omogeneità del decreto legge ed è quindi formalmente in contrasto con l'art. 77, comma 2 Cost.

Un analogo rilievo - se non erro - è stato fatto anche dal Presidente Ciampi, in occasione del rinvio della legge di conversione del decreto legge n. 4 del 2002, con riferimento altresì alla incidenza negativa sulla libertà dei parlamentari in sede di voto. Si pensi infatti al secondo decreto Bersani, il quale, commassando ben quindici decreti legge, era intuitivamente incostituzionale sotto il profilo della generale ricorrenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza, e con conseguente coartazione della libertà di voto di quei parlamentari che non fossero favorevoli a tutti e quindici i...sotto-decreti.

Tuttavia, una volta ammesso il rinvio parziale, non si vede perché esso debba valere solo con riferimento alle leggi di conversione dei decreti legge, tanto più che la promulgazione parziale è stata ritenuta costituzionalmente legittima per la Regione Sicilia, e quindi non dovrebbero porsi problemi di costituzionalità nemmeno per le leggi statali.

In conclusione, il rinvio parziale - alle condizioni specificate - mi trova, in linea di principio, d'accordo. Ma, come detto, sono soprattutto d'accordo sulla promulgazione parziale delle leggi di conversione dei decreti legge, con riferimento alle quali - se vuoi - c'è anche l'ulteriore argomento che se il rinvio dovesse necessariamente riguardare la legge nella sua interezza e non le singole disposizioni incostituzionali, l'incostituzionalità dei singoli emendamenti, implicando la mancata

tempestiva promulgazione dell'intera legge (ancorchè il vizio sia delimitabile) avrebbe l'effetto di determinare l'inefficacia *ex tunc* dell'intero decreto.