

DECRETI-LEGGE "OMNIBUS": VERSO UN RECUPERO DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO?

di Nicola Lupo
09 marzo 2012

La sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale e la lettera del Presidente della Repubblica Napolitano del 23 febbraio 2012 paiono finalmente in grado di delineare una soluzione ad un problema trascinato a lungo: quello dei decreti-legge e delle leggi di conversione "omnibus".

Di decreti-legge, cioè, che già nascono con una molteplicità di disposizioni riguardanti le materie più variegata e che divengono ancora più eterogenei a seguito degli emendamenti approvati nel corso dell'esame parlamentare della relativa legge di conversione.

Il problema, certo, tutt'altro che nuovo, ed esso era stato già da tempo oggetto di specifica attenzione critica da parte del Presidente della Repubblica (cfr., esattamente un anno or sono, N. Lupo, dal presidente della Repubblica un freno ai decreti-legge (e alle leggi di conversione) "omnibus" in NelMerito, 4 marzo 2011). Questa volta, però, l'azione concorde - e con ogni probabilità concordata - tra Corte costituzionale e Capo dello Stato sembra idonea a produrre frutti.

Per un verso, si è infatti superata, si spera definitivamente, l'ambiguità sulla natura della legge di conversione. Questa, come già avevano affermato le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, non è idonea a sanare l'eventuale "evidente mancanza" dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.; e, in quanto "caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare", non può in alcun modo ritenersi manifestazione piena della funzione legislativa delle Camere.

Per altro verso, e soprattutto, la Corte si è decisa, seguendo in ciò un'indicazione che la Presidenza della Repubblica aveva fornito sin dal 2002, a valorizzare il requisito dell'omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione. In particolare, ha valorizzato allo scopo l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ove richiede che il contenuto dei decreti-legge sia "specifico, omogeneo e corrispondente al titolo": questa prescrizione, infatti, "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 ed urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento" (così la sentenza n. 22 del 2012).

Questi orientamenti, giustamente subito valorizzati dal Presidente della Repubblica, non conducono certo all'inemendabilità del decreto-legge (come lo stesso Presidente Napolitano ha precisato in un breve contributo apparso su La Repubblica del 25 febbraio scorso). Ma spingono con decisione i Presidenti di Assemblea (e, ancor prima, i Presidenti di Commissione) a svolgere un vaglio assai accurato sull'ammissibilità degli emendamenti, in modo da evitare che attraverso di essi possano essere inserite nella legge di conversione disposizioni estranee rispetto alle prescrizioni del decreto-legge.

Certo, la strada da percorrere per superare i tanti "abusi" della decretazione d'urgenza è ancora tutt'altro che breve. È evidente, in particolare, che, sulla base di questi orientamenti, andrà assicurata anche una maggiore omogeneità ab origine dei decreti-legge: non tanto nel senso di limitare le materie da essi interessate, ma verificando accuratamente - prima a Palazzo Chigi e poi al Quirinale - che tutte le disposizioni in essi contenute siano effettivamente congruenti rispetto alla finalità (macro o micro) che ciascun decreto-legge si propone di perseguire. Altrimenti, il vaglio di ammissibilità svolto dai Presidenti di Assemblea sugli emendamenti parlamentari si rivelerà assai difficile da esercitare con la necessaria severità e con il dovuto equilibrio.

E, soprattutto, occorrerà presto porre un limite anche rispetto allo strumento dei maxi-emendamenti, praticato con ancora maggiore frequenza dal Governo Monti: anche perché invocato a gran voce, paradossalmente,

dai leader dei partiti che compongono la maggioranza, al fine di porsi al riparo dalle pressioni esercitate dagli interessi particolari e dalle varie anime in cui si articola ciascun gruppo parlamentare.

Si tratta infatti di uno strumento senz'altro comodo, specie per assicurare la tenuta di coalizioni disomogenee (al pari, in ci², dei decreti-legge *omnibus*), ma chiaramente contrastante con l'art. 72, primo comma, Cost., ove prescrive l'approvazione *articolo per articolo* dei progetti di legge; e che inoltre, vanificando le caratteristiche di trasparenza e di razionalità del procedimento legislativo, contribuisce a rendere le leggi sempre pi¹ schiacciate dalla logica del contingente e del provvisorio.

Anche su questo, finalmente, il cantiere pare essersi aperto, grazie alla presentazione di una significativa (anche se ancora parziale e per pi¹ versi migliorabile), proposta di riforma, autodefinita come *organica*, del regolamento del Senato (doc. II, n. 29, a firma dei senatori Quagliariello e Zanda): in essa si mira a vietare espressamente i *maxiemendamenti*, introducendo, in cambio, una *corsia preferenziale* per progetti di leggi segnalati dal Governo e dai gruppi e la possibilità, per lo stesso Governo, di chiedere il *voto prioritario* (una sorta di voto bloccato, sull'articolo o sul un emendamento interamente sostitutivo, ma senza necessità di chiamare in gioco il rapporto fiduciario).

Vedremo quel che succeder¹, gi¹ nelle prossime settimane. Ma i primi segnali paiono mostrare, su questo terreno, l'esistenza di qualche linea evolutiva concordata tra gli organi costituzionali e fors'anche tra le principali forze politiche. Il che non sembra essere una cattiva notizia.