

OMOGENEITÀ E DECRETI-LEGGE: SPUNTI DI RIFLESSIONE DA UNO STUDIO DI CASI CONCRETI DELLA XVI LEGISLATURA.

di *Angela Di Carlo*¹

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il requisito dell'omogeneità in sede di controllo del decreto-legge. Il contributo (non decisivo) della giurisprudenza costituzionale e del Capo dello Stato. - 3. L'omogeneità dei decreti-legge: un criterio sempre «sfuggente ed ambiguo, quanti altri mai»? - 4. La verifica dell'omogeneità dei decreti-legge in sede parlamentare: il contributo del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura. - 4.1. L'omogeneità quale attributo relazionale: i parametri utilizzati dal Comitato per la legislazione. - 4.2. Gli indici della carenza di omogeneità del decreto-legge. - 4.3. Eterogeneità originaria ed eterogeneità sopravvenuta tra disomogeneità regolamentari e anomalie della decretazione d'urgenza. - 5. Qualche considerazione conclusiva.

According to Article n. 15 of Law n. 400/1988, the content of decree-laws adopted by Government must be homogeneous. Nevertheless, it seems to be so complicated establishing the meaning of this requirement. This essay is aimed to provide an overview of the main evaluation criteria and practical implications connected with the concept of "homogeneity", starting from the analysis of opinions from Chamber of deputies' Committee on legislation.

¹ Dottoranda in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

1. Premessa.

Il requisito dell'omogeneità, pur nell'assenza di un chiaro ed esplicito fondamento costituzionale, è stato da taluna dottrina considerato un elemento indefettibile degli atti normativi latamente intesi. L'attività di normazione, «in ciascuna delle sue forme ed espressioni»², dovrebbe ad avviso della richiamata dottrina presentare un contenuto «omogeneo» non solo per evidenti ragioni di certezza del diritto, ma anche al fine di evitare che l'eventuale incertezza che gravita attorno ad esso si sostanzi in un effettivo pregiudizio delle posizioni soggettive (siano esse diritti o doveri) a causa della «sostanziale inconoscibilità delle norme o, comunque, alle difficoltà del loro reperimento laddove “sepolte” dentro atti dalla diversa intitolazione e disciplina complessiva»³.

Se tale impostazione è opinabile, al pari di ogni tesi, quanto alla generalità degli atti aventi contenuto normativo, per i quali non sussiste nel nostro ordinamento un'espressa previsione normativa circa la loro omogeneità, non lo è tuttavia per i decreti-legge, per i quali il carattere dell'omogeneità ha, invece, assunto valenza di requisito necessario con l'entrata in vigore della legge 23 agosto 1988, n. 400, il cui articolo 15 – come noto – ha previsto, a parziale integrazione della disposizione costituzionale, che il contenuto dei decreti adottati ai sensi dell'articolo 77 Cost. debba essere specifico, *omogeneo* e corrispondente al titolo. È, tuttavia, altrettanto noto come la sua enunciazione quale requisito legislativamente imposto dei decreti-legge non sia risultata sufficiente a fare dell'omogeneità una costante di tale strumento normativo ed, anzi, l'affermarsi nella prassi, seppur con vicende alterne, di un uso distorto della decretazione d'urgenza ha finito per interessare direttamente anche il requisito in esame⁴.

Il presente scritto è frutto della rielaborazione della relazione svolta il 4 marzo 2011 al seminario “Il decreto-legge: un esame di casi concreti nella XVI legislatura”, organizzato dal Comitato per la legislazione alla Scuola Sant'Anna nell'ambito del ciclo di seminari sul tema “Il sistema delle fonti normative e la qualità della legislazione (casi sintomatici)”.

² Così, A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *forumcostituzionale.it*. Le medesime considerazioni sono state poi riprese dall'Autore in un successivo commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 128/2008, in cui si afferma come il riferimento al principio della certezza del diritto consenta di avvalorare «l'idea che quella della omogeneità sia da considerare – come molti di noi vanno da tempo dicendo – condizione logico-positiva valevole per ogni fonte» e non solo per i decreti-legge in forza della previsione normativa contenuta nell'articolo 15 della legge n. 400/1988. Così, ID., *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)* in *www.rivistaaic.it*. Sul punto, si veda anche M. LUCIANI, Art. 75, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 407, mentre in senso dubitativo circa la necessità, o quantomeno, la possibilità per la Corte costituzionale di sindacare la disomogeneità degli atti normativi R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, I, p. 1422 ss.

³ A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., 3.

⁴ Più in generale, in merito alle problematiche relative alla decretazione d'urgenza si rimanda a: AA.VV., *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, A. SIMONCINI (a cura di), Macerata,

Lo scollamento venutosi a creare tra il modello risultante dagli articoli 77 Cost. e 15 della legge n. 400/1988 e i decreti di fatto adottati dal Governo, specie nelle ultime legislature, conferma l'importanza di un approccio quanto più possibile pratico al tema. Ed è per questo motivo che, nel tentativo di rintracciare elementi utili ai fini di una ricostruzione del carattere dell'omogeneità dei decreti-legge, così come declinato nella prassi, il presente lavoro si propone di svolgere alcune riflessioni a partire dalla disamina dei decreti-legge emanati nel corso della XVI legislatura, con particolare attenzione al contributo fornito in tal senso dal Comitato per la legislazione della Camera in sede di conversione.

La delimitazione del campo non indagine non può, tuttavia, prescindere da alcuni brevi cenni agli spunti offerti, in sede di controllo, con riguardo all'omogeneità del contenuto dei decreti-legge. È, pertanto, dalla giurisprudenza costituzionale e dai messaggi presidenziali che conviene prendere le mosse.

2. Il requisito dell'omogeneità in sede di controllo del decreto-legge. Il contributo (non decisivo) della giurisprudenza costituzionale e del Capo dello Stato

Le recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza hanno ridestato l'attenzione della più attenta dottrina⁵ sul requisito dell'omogeneità. I giudici costituzionali, nel tentativo di definire la nozione di "evidente mancanza" dei presupposti costituzionali, hanno infatti riconsiderato il rapporto tra il presupposto costituzionale della straordinaria necessità ed urgenza e il requisito della necessaria

2006; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003; R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it; da ultimo, A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, relazione svolta al Convegno del Gruppo di Pisa nelle giornate del 10-11 giugno 2011, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it. Per una visione quantitativa del fenomeno e con riferimento al seminario cui il presente scritto si riferisce, si rinvia in questa *Rivista* all'Introduzione di R. ZACCARIA.

⁵ Per un commento sulla sentenza n. 171/2007 della Corte costituzionale, si vedano: P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti costituzionali al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.rivistaaic.it; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza*, in www.rivistaaic.it; A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1676 ss. Hanno, invece, commentato la successiva sentenza n. 128/2008: A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1502 ss.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in www.rivistaaic.it; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge (e della legge di conversione per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo e sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte)*, in www.rivistaaic.it; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti*, cit. Per una lettura congiunta delle due pronunce richiamate, cfr. P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti di costituzionalità*, in www.forumcostituzionale.it.

omogeneità del decreto-legge⁶. In particolare, nelle sentenza n. 171/2007 la Corte, avendo ravvisato l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alle altre disposizioni contenute nel decreto-legge, si serve del carattere dell'omogeneità come indice alla stregua del quale verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza di provvedere». Ancora lontana dal considerare la mancanza di omogeneità quale autonomo vizio del decreto sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità, la Corte nella pronuncia richiamata individua in tale requisito «la *condicio per quam* del suo accertamento: non l'essenza, né la radice del vizio, ma semplicemente il suo sintomo», come efficacemente osservato in dottrina⁷.

Il passo in avanti compiuto in quell'occasione appare, ad ogni modo, evidente laddove si consideri che con riferimento all'attributo dell'omogeneità la Corte non si era fino a quel momento spinta al di là della semplice affermazione che la previsione di tale requisito è contenuta in una legge sprovvista di forza costituzionale (sent. n. 391/1995) e che con riferimento al vizio di disomogeneità del decreto è «sufficiente rilevare che non si tratta di requisito costituzionalmente imposto, seppur opportunamente previsto dal comma 3, dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400» (sent. n. 196/2004)⁸.

Ad un anno di distanza dalla sentenza n. 171/2007, la Corte costituzionale torna ad occuparsi di decreti-legge, ma lo fa attraverso un iter logico-argomentativo che, limitatamente a quanto qui di interesse circa il requisito dell'omogeneità, non ha trovato d'accordo i commentatori della sentenza. Taluni hanno, infatti, sostenuto che con la pronuncia n. 128/2008 il ruolo dell'omogeneità sia passato in secondo piano, perdendo la veste di principale indicatore nell'ambito del test di scrutinio per assumere, tutt'al più, i connotati di elemento *ad adiuvandum*. In altri termini, la Corte sarebbe qui giunta alla dimostrazione dell'insussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, prescindendo da una valutazione della disposizione censurata in termini di omogeneità/eterogeneità⁹.

⁶ Così, R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità*, cit. L'A. osserva in proposito come si tratti di due requisiti tra loro diversi «potendo facilmente darsi l'ipotesi di un decreto-legge dal contenuto assolutamente omogeneo, ma privo delle condizioni di necessità e urgenza, nonché quella di un decreto dal contenuto palesemente disomogeneo, ma fondato su autonome e distinte ragioni di necessità e urgenza», ma rileva come la Corte appaia orientata a continuare a non riconoscere autonoma valenza al requisito dell'omogeneità, ancorando la sua rilevanza ad una sua funzione sintomatica della «evidente mancanza» dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza.

⁷ In tali termini si esprime P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti costituzionali*, cit.

⁸ Merita ricordarsi anche la sentenza n. 376/2001, nella quale la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla sussistenza del vizio di disomogeneità di una disposizione di un decreto-legge convertito, conclude escludendone la presenza nel caso di specie. Si veda, A. CELOTTO, *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 133 ss.

⁹ In tal senso, si vedano P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni*, cit.; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti»*; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale*, cit.

In direzione diametralmente opposta si collocano, invece, le osservazioni di altra parte della dottrina, secondo cui il requisito dell'omogeneità del decreto-legge continua, anche dopo la pronuncia del 2008, a rappresentare «l'indice più sicuro cui fare capo al fine del riconoscimento» della evidente mancanza dei presupposti costituzionali¹⁰. Ciò non equivale, tuttavia, ad affermare implicitamente che la valutazione circa l'omogeneità del contenuto dell'atto normativo oggetto di sindacato costituisca operazione facile e priva di ostacoli; al contrario, se ne riconoscono le difficoltà teoriche e pratiche con le quali è inevitabile scontrarsi nel momento in cui ci si appresta ad individuare gli elementi e i criteri sulla base dei quali esprimere la valutazione in termini di omogeneità o meno della disposizione.

Nonostante i dubbi manifestati in dottrina circa il modo di atteggiarsi del requisito in esame nella suddetta pronuncia, la Corte è tornata nuovamente a servirsi dell'attributo dell'omogeneità in una recente decisione, con riferimento alla possibilità o meno di sottoporre a sindacato, per l'insussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza, disposizioni introdotte in sede di conversione. In proposito, nella sentenza n. 355/2010¹¹, dopo un rapido richiamo all'indirizzo giurisprudenziale emerso con la già richiamata sentenza n. 171/2007, si afferma – quasi a specificare un ulteriore aspetto non direttamente affrontato in quell'occasione – che le norme inserite nel testo del decreto-legge in sede parlamentare possono essere oggetto di valutazione circa la sussistenza dei presupposti costituzionali di cui all'articolo 77 Cost. soltanto qualora non si trovino in condizione di “totale estraneità” rispetto al contenuto del decreto convertito. Il requisito dell'omogeneità, qui declinato nel massimo grado della sua assenza – appare in tale pronuncia fungere da linea di demarcazione tra le disposizioni inserite nel decreto in sede di conversione astrattamente assoggettabili al sindacato della Corte *ex* articolo 77 Cost. e quelle che, in ragione della loro totale estraneità rispetto alle ulteriori norme che compongono il decreto, da tale controllo risultano in ogni caso sottratte.

Non è questa la sede per soffermarsi sulle implicazioni di una simile impostazione accolta dal giudice costituzionale; ciò che, tuttavia, preme qui sottolineare è come la linea attualmente tracciata dalla Corte – ma di cui evidentemente non è ancora possibile conoscere i futuri sviluppi – circa i confini del vaglio di costituzionalità delle disposizioni contenute nel decreto-legge convertito, rafforzi l'esigenza di una maggiore determinazione dei parametri attraverso i quali compiere la valutazione in termini di omogeneità, posto che la differente conclusione cui la scelta operata può condurre circa l'eventuale disomogeneità della disposizione è foriera – come si è visto – di conseguenze assai diverse sul piano del controllo di costituzionalità.

¹⁰ Così, A. RUGGERI, “Evidente mancanza” dei presupposti, cit., il quale afferma espressamente di non condividere *in toto* la posizione di chi ha rinvenuto nella sentenza n. 128/2008 la volontà della Corte costituzionale di sindacare e sanzionare la carenza dei presupposti costituzionali in sé e per sé, indipendentemente da una valutazione in termini di disomogeneità della disposizione oggetto di censure.

¹¹ Per un primo commento alla citata pronuncia, si rinvia a A. RUGGERI, “Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di formazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)”, in www.forumcostituzionale.it.

Come anticipato a conclusione della premessa, in questa rapida panoramica degli spunti offerti in tema di omogeneità nelle diverse sedi di controllo dei decreti-legge va annoverato anche il contributo fornito dai messaggi presidenziali che, in un paio di occasioni particolarmente significative ai nostri fini, hanno fatto dell'attributo dell'omogeneità uno dei punti principali del monito rivolto a Camere e Governo.

Deve, quindi, innanzitutto ricordarsi il messaggio inviato alle Camere dal Presidente Ciampi in sede di rinvio della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4¹². Nella missiva l'allora Presidente della Repubblica, tra i diversi rilievi mossi contro la legge che si apprestava a rinviare alle Camere, richiama l'attenzione di deputati e senatori sullo «stravolgimento dell'istituto del decreto-legge» posto in essere, in particolare, nel corso dell'esame parlamentare attraverso l'inserimento di disposizioni nel testo del decreto-legge la cui attinenza al contenuto originario dell'atto risultava essere soltanto indiretta. «Un testo aggravato da tante norme disomogenee dà vita» - prosegue nella lettera il Presidente, richiamando il parere reso dal Comitato per la legislazione – «ad un provvedimento di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile».

In termini sostanzialmente identici, si è espresso più di recente l'attuale Presidente che, all'atto di promulgare la legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40¹³, ha indirizzato ai Presidenti dei due rami del Parlamento e al Presidenti del

¹² Messaggio di rinvio alle Camere delle legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura. La lettera, datata 29 marzo 2002, esplicita le ragioni dell'esercizio da parte del Presidente Ciampi – la seconda volta nel corso del suo mandato – del potere di rinvio previsto all'articolo 74 Cost. In merito ai profili censurati dal Presidente, N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in www.forumcostituzionale.it, osserva come «il Capo dello Stato abbia esteso parametri costituzionalmente (art. 77 – necessità e urgenze) e legislativamente (art. 15, l. n. 400/88 – omogeneità, delega legislativa) riferiti in via diretta al decreto-legge quale atto provvisorio adottato, sotto la propria responsabilità, dall'Esecutivo, agli emendamenti introdotti nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione». Quanto agli aspetti relativi al tema della presente indagine – ossia il carattere dell'omogeneità del decreto-legge – è stato sottolineato come in tale sede la posizione del Presidente Ciampi si sia connotata per una minore cautela rispetto alle affermazioni contenute in alcune pronunce costituzionali di quel periodo che al requisito dell'omogeneità fanno riferimento. Così, P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni*, cit., p. 10. Più in generale, sull'intervento del Capo dello Stato, dello stesso Autore si veda *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2003, 408 ss.

¹³ Lettera del Presidente Napolitano inviata il 22 maggio 2010 ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 225, recante «Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro nella forma dei cosiddetti 'caroselli' e 'cartiere', di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori». Nella missiva, l'attuale Presidente, consapevole delle conseguenze anche pregiudizievoli che un eventuale rinvio della legge di conversione comporterebbe, auspica l'introduzione di una disciplina rigorosa del regime di emendabilità dei decreti da convertire «al fine di realizzare un

Consiglio una lettera volta a condannare la prassi che vede nell'iter di conversione del decreto-legge un luogo di profonda – quando non radicale – trasformazione dell'originario contenuto del decreto da convertire, «mediante l'inserimento di numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto e tra loro eterogenee». Quanto agli effetti pregiudizievoli derivanti dalla marcata eterogeneità dei testi legislativi, il Presidente Napolitano ha posto l'accento sulla «pesante compromissione del ruolo del Parlamento» in un contesto nel quale l'esame compiuto dalle Camere risulta già sufficientemente ristretto nei termini imposti dal dettato costituzionale.

Com'è ben noto, la sostanziale non curanza del richiamo presidenziale non ha tardato a manifestarsi e ad acuirsi in occasione della conversione in legge del c.d. milleproroghe, portando lo stesso Presidente a dare seguito alla lettera del 22 maggio 2010 con un nuovo messaggio, appositamente inviato ai medesimi interlocutori a conversione ancora in corso¹⁴. Numerosi i punti salienti toccati in quell'occasione dal Presidente Napolitano, ma qui meritano di essere segnalati due aspetti. Il primo concerne le espressioni utilizzate nel messaggio con riferimento alla mancanza di omogeneità: si parla di disposizioni «estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione» e, ancora, di disposizioni «non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza». Espressioni che sarà bene tenere a mente per quanto si dirà in seguito sul concetto stesso di omogeneità.

Il secondo punto concerne, invece, le ripercussioni derivanti dal rafforzamento in sede parlamentare della disomogeneità che spesso, peraltro, caratterizza il decreto già in fase di adozione da parte del Governo. In proposito, il messaggio presidenziale si sofferma sull'elusione così posta in essere a danno del vaglio preventivo spettante allo stesso Presidente della Repubblica, posto che in tal caso la legge che il Presidente è chiamato a promulgare converte, di fatto, un decreto dai contenuti sostanzialmente difformi rispetto a quello precedentemente emanato. Accanto al richiamo delle prerogative proprie del Capo dello Stato, viene poi ribadito il pregiudizio che l'estrema eterogeneità delle disposizioni del decreto da convertire produce nei confronti dell'organo parlamentare, le cui Commissioni permanenti vedono limitata la possibilità di svolgere l'esame in sede referente di cui all'articolo 72 Cost. e il cui ruolo, nel

migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo».

¹⁴ Lettera del Presidente Napolitano inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese (c.d. milleproroghe). Per un approfondimento sul punto, si veda P. CARNEVALE - D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2011, www.rivistaaic.it.

complesso, risulta fortemente compresso dalla frequente posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Anche la sede parlamentare costituisce, al pari degli organi costituzionali sin qui richiamati, un luogo di controllo e verifica del decreto-legge da convertire, se si condivide l'idea – da taluni sostenuta in dottrina¹⁵ – che il procedimento di conversione in legge del decreto sia, in realtà, costituito da due fasi formalmente distinte, ma ciò nonostante strettamente legate tra loro, configurandosi la prima quale accertamento pregiudiziale circa la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza e la seconda quale fase del procedimento legislativo in senso stretto. Il punto merita, evidentemente, di essere approfondito e costituirà, pertanto, oggetto dei successivi paragrafi.

3. *L'omogeneità dei decreti-legge: un criterio sempre «sfuggente ed ambiguo, quanti altri mai»?*

Nel precedente paragrafo, si è cercato di dare conto dei principali riferimenti al requisito dell'omogeneità compiuti in sede di controllo, sia in fase di promulgazione della relativa legge di conversione ad opera del Capo dello Stato che nell'ambito del giudizio di costituzionalità nelle diverse occasioni in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su censure mosse con riferimento all'articolo 77 Cost.

Come si è visto, il contributo della giurisprudenza costituzionale appare essenzialmente focalizzato sulla natura di tale requisito – di rango non costituzionale e, pertanto, rispondente ad una libera scelta del legislatore, che pur considerata opportuna non è, tuttavia, riconducibile nell'alveo dell'articolo 77 Cost. – e sul rapporto che sussiste tra il carattere dell'omogeneità del decreto-legge e i presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza. Quanto all'essenza di tale attributo, non sembrano riscontrarsi elementi particolarmente significativi nelle pronunce del giudice costituzionale, la cui propensione a non considerare la carenza di omogeneità quale autonoma ipotesi di vizio del decreto dà la misura del motivo per cui la Corte non ha sinora avvertito la necessità di fare maggiore chiarezza in merito al suo significato¹⁶.

È, tuttavia, evidente come la stessa configurazione dell'omogeneità quale indice della sussistenza o meno dei requisiti costituzionali o – come nel caso della sentenza n. 355/2010 – quale presupposto per la riconducibilità al sindacato della Corte delle

¹⁵ In tal senso, R. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. parl.*, 2007, 4, p. 1006 ss, il quale specifica come tale circostanza sia riconducibile soltanto alle previsioni regolamentari, che hanno strutturato il procedimento di conversione in due distinte fasi («due dimensioni»), la prima delle quali è costituita, per l'appunto, dal giudizio circa l'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza. Quest'ultimo - prosegue l'A. - è qualificabile sulla base delle norme regolamentari come giudizio «politico e pregiudiziale rispetto al procedimento di conversione del decreto» e in ragione della peculiare natura del processo di conversione viene svolto autonomamente da ciascuna Camera, risolvendosi il voto contrario nell'improcedibilità del disegno di legge di conversione. Come si vedrà *infra*, in tale giudizio dovrebbero, almeno in linea teorica, rientrare anche le valutazioni concernenti il rispetto delle prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400/1988.

¹⁶ Cfr. R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica"*, cit. e ID., *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità*, cit.

disposizioni inserite in sede di conversione dovrebbe, quantomeno, far riflettere sulla necessità che vi siano parametri oggettivi o, comunque, univoci alla luce dei quali verificare l'effettiva omogeneità delle disposizioni contenute nel decreto-legge.

Maggiore l'attenzione posta, invece, dal Presidente della Repubblica sul requisito in esame, oggetto infatti di frequenti richiami nei messaggi presidenziali. Qui, tuttavia, in considerazione del fatto che la presa di posizione del Capo dello Stato ha avuto luogo in sede di promulgazione della legge di conversione o nelle more dell'iter parlamentare, come nell'ultimo dei casi sopra citati, la valutazione compiuta si limita evidentemente a porre a confronto le disposizioni inserite in sede di conversione con quelle contenute nel decreto adottato dal Governo, nonché fra loro le stesse disposizioni oggetto di emendamenti, essendosi il giudizio sull'originario decreto esaurito in sede di emanazione dello stesso. Vengono così definite «estraneie all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto» le norme aggiunte in sede di conversione; in un altro caso, si parla di estraneità delle disposizioni introdotte rispetto «ai contenuti del decreto» ovvero di una loro «attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario», mentre l'assenza di collegamenti tra le norme aggiunte a seguito della conversione viene configurato in termini di eterogeneità.

Sorge, allora, spontaneo domandarsi: se il convertendo decreto non presenta un contenuto o un oggetto omogeneo, quali parti di esso potranno rappresentare il parametro alla stregua del quale ravvisare l'eventuale estraneità delle norme inserite in sede di conversione? E ancora, l'estraneità ai contenuti del decreto o l'estraneità al suo oggetto equivalgono ad un identico grado di difformità rispetto al decreto originario o la loro eventuale sussistenza individua una violazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988 di diversa entità? Senza considerare che anche con riferimento al decreto-legge originariamente adottato dal Governo la valutazione in termini di omogeneità dello stesso può essere condotta sulla base di differenti parametri, suscettibili di condurre a giudizi non necessariamente coincidenti.

Se, più in generale, il termine "omogeneità" individua «la condizione di ciò che è omogeneo, sia rispetto ad altri enti, sia rispetto alle sue parti, in quanto vi sia identità, similitudine o quanto meno armonia tra gli oggetti o le parti in questione»¹⁷, con riferimento agli atti normativi definire in che cosa consista l'omogeneità di un decreto-legge non è, in realtà, cosa così semplice come può apparire *prima facie*, molti essendo i profili che entrano in gioco e i punti di vista dai quali può compiersi il giudizio circa la sussistenza di tale requisito, non a caso definito in dottrina un «criterio sfuggente ed ambiguo, quanti altri mai»¹⁸. Dottrina che, peraltro, non ha mancato di individuare all'interno dell'ordinamento, nella disciplina e nella giurisprudenza sviluppatasi con riferimento ad altri istituti, analogie che consentissero di trovare degli appigli, quando non veri e propri elementi, sulla base dei quali tracciare le direttrici lungo le quali verificare, nel caso concreto, la sussistenza dell'omogeneità contenutistica. E il

¹⁷ Definizione del termine "omogeneità" data dall'Enciclopedia Treccani, consultabile all'indirizzo www.treccani.it.

¹⁸ Così, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere*, cit.

riferimento – come è facile immaginare – chiama in causa il referendum abrogativo, sulla cui omogeneità dei quesiti referendari la Corte costituzionale si è espressa nei termini di una «matrice razionalmente unitaria», ossia un nesso materiale che ne rivela la comune appartenenza¹⁹.

Ma tornando all'istituto in esame, di cui si ritiene opportuno considerare le peculiarità proprie, va detto che la difficoltà di definire il carattere dell'omogeneità del decreto-legge deriva, essenzialmente, dall'assenza di uno standard di giudizio sul tema. È, pertanto, nel tentativo di individuare alcune direttive che aiutino a comprendere la portata di tale requisito che si è ritenuto indispensabile compiere un'analisi di casi concreti, attraverso l'esame dei giudizi forniti in sede di conversione dal Comitato per la legislazione della Camera. Le ragioni di un tale modo di procedere verranno a breve illustrate; prima di procedere è, tuttavia, necessario soffermarsi brevemente su due ulteriori aspetti.

Il primo concerne l'oggetto della valutazione di omogeneità. In altre parole, il giudizio circa la sussistenza di tale requisito deve avere riguardo all'oggetto o al contenuto del decreto ovvero ad entrambi? Lungi dall'essere un gioco di parole, la domanda mira a sollevare un interrogativo i cui riflessi non appaiono del tutto secondari. Nonostante il comma 3 dell'articolo 15 della legge n. 400/1988 faccia espresso riferimento al contenuto del decreto-legge, è stato fatto notare in dottrina come l'assenza di omogeneità debba essere rilevata con riferimento all'oggetto e non al contenuto, potendo un medesimo oggetto essere disciplinato attraverso disposizioni eterogenee dal punto di vista contenutistico²⁰. Tuttavia, stiano o meno così le cose, quel che è certo è che l'eterogeneità dell'oggetto, più facilmente individuabile nella generalità dei casi attraverso l'enunciazione del titolo del decreto, è indice assai probabile di una corrispondente eterogeneità dei contenuti del decreto, mentre non necessariamente si ha il caso contrario.

Resta, infine, da considerare un ulteriore aspetto. È stato correttamente fatto osservare in dottrina come l'omogeneità rappresenti un attributo relazionale, una caratteristica che non può essere valutata in astratto, bensì attraverso l'individuazione di un elemento (parametro) rispetto al quale le disposizioni del decreto possano dirsi o meno omogenee²¹. Il legame sussistente tra le disposizioni contenute del decreto adottato dal Governo e tra queste e le disposizioni eventualmente aggiunte in sede di

¹⁹ Espressione ricorrente nelle pronunce della Corte costituzionale relative all'ammissibilità dei referendum. Sul punto, si veda M. LUCIANI, Art. 75, cit. In merito alle possibili analogie tra il requisito dell'omogeneità dei due istituti, alcune considerazioni nelle notazioni conclusive di P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti costituzionali*, cit., il quale rinvia per un approfondimento di tali aspetti a F. MODUGNO, *Referendum e decreto-legge a confronto*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 67 ss.

²⁰ In tal senso si esprime A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione*, cit., il quale, pur affermando che «tanto nel caso dell'eterogeneità del contenuto quanto (e più ancora) in quello di eterogeneità dell'oggetto la legge, per questa sua parte, cessa di essere di "conversione"», sostiene che la Corte nelle sentenze nn. 355 e 367/2010 abbia erroneamente individuato nel contenuto del decreto-legge l'eterogeneità dell'atto governativo, mentre a suo avviso avrebbe dovuto compiere una tale valutazione avendo riguardo all'oggetto del decreto.

²¹ Cfr. A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti*, cit.

conversione deve, infatti, potersi apprezzare sulla base di un indice precedentemente assunto come parametro.

A tal fine, si è parlato di omogeneità in senso soggettivo, omogeneità in senso oggettivo ovvero di omogeneità in senso teleologico (o funzionale). La prima individua un legame di comunanza tra le disposizioni del decreto che trova la propria matrice comune nel soggetto (ministero) competente ad intervenire con riferimento all'ambito materiale nel quale si esplica l'intervento regolatorio; con la seconda si ha riguardo, invece, alla sola materia o alla parte di essa interessata dalla disciplina contenuta nel decreto, a prescindere dalla titolarità in capo ad uno stesso soggetto della competenza ad intervenire. Infine, si parla di omogeneità in senso teleologico per individuare la relazione che si instaura tra le disposizioni contenute in un decreto quando, pur afferendo quest'ultime a settori normativi differenti, la cui titolarità compete oltretutto ad una pluralità di ministeri, esse risultino accomunate quantomeno sul versante finalistico.

È, dunque, alla luce di tali parametri che si cercherà di verificare come il requisito in esame sia stato declinato nella prassi, avendo riguardo ai decreti-legge convertiti nel corso dell'attuale legislatura.

4. La verifica dell'omogeneità dei decreti-legge in sede parlamentare: il contributo del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura.

A conclusione del secondo paragrafo si è accennato all'importanza di considerare, ai fini della presente indagine, gli spunti offerti dalle valutazioni compiute in sede parlamentare in termini di omogeneità dei decreti-legge. Ora, nel tentativo di verificare in modo empirico il rispetto da parte del Governo del requisito in esame, il riferimento ai lavori parlamentari in sede di conversione appare, diversamente dalle sedi controllo di cui si è già detto, rappresentare un luogo privilegiato di analisi riuscendo, per evidenti ragioni legate al proprio ruolo istituzionale, a fornire un quadro (quasi) completo del modo di atteggiarsi del carattere dell'omogeneità, pochi essendo i decreti-legge decaduti nel corso dell'attuale legislatura²².

²² Ad oggi, sono 8 i decreti-legge decaduti: d.l. 17 giugno 2008, n. 107 "Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania", d.l. 30 giugno 2008, n. 113 "Proroga di termini previsti da disposizioni di legge", d.l. 3 luglio 2008, n. 114 "Misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore", d.l. 29 settembre 2008, n. 150 "Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008", d.l. 13 ottobre 2008, n. 157 "Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio", d.l. 5 febbraio 2009, n. 4 "Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero - caseario", d.l. 23 novembre 2009, n. 168 "Disposizioni urgenti in materia di acconti di imposta, nonché di trasferimenti erariali ai comuni", d.l. 23 giugno 2010 n. 94 "Disposizioni urgenti in materia di accise sui tabacchi", mentre sono due i decreti-legge respinti: d.l. 5 marzo 2010, n. 5 "Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione" (respinto dalla Camera), d.l. 28 aprile 2010, n. 62 "Temporanea sospensione di talune demolizioni disposte dall'autorità giudiziaria in Campania" (respinto dalla Camera).

Come si è già avuto occasione di dire, il procedimento parlamentare di conversione in legge dei decreti-legge contiene al proprio interno, per espressa previsione regolamentare, un momento preliminare di valutazione, nel cui ambito viene verificata la sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza e il rispetto delle regole previste dalla legislazione vigente in merito al contenuto dei decreti-legge. È, dunque, a tale fase e ai relativi pareri che occorre riferirsi, non senza aver prima ricordato le differenze che, tuttora, continuano a sussistere in proposito tra i due rami del Parlamento.

Come è noto, per quanto riguarda il profilo dell'omogeneità alla Camera l'articolo 96 *-bis* del regolamento assegna al Comitato per la legislazione il compito di esprimere parere «anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla legislazione vigente»; in questo caso, quindi, il Comitato – che generalmente si esprime sulla qualità dei testi ogniqualvolta ne sia richiesto dalla Commissioni competenti per materia – è invece chiamato obbligatoriamente ad esprimersi in merito a tale profilo, trattandosi di requisito espressamente previsto per legge.

Diversamente, al Senato non esiste un organo che corrisponda per funzioni e composizione al Comitato per la legislazione. L'accertamento dei presupposti costituzionali e dei requisiti previsti dalla legge è, quindi, assegnato dall'articolo 78 del regolamento alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali), chiamata ad esprimere un parere che, in caso di esito negativo, è sottoposto dal Presidente al voto dell'Aula, il cui voto contrario determina il respingimento del decreto stesso.

Le differenze, tuttavia, non si fermano sul piano regolamentare. Dalla lettura dei pareri resi con riferimento ai decreti-legge convertiti nel corso della XVI legislatura, sembra potersi affermare che – almeno limitatamente al requisito dell'omogeneità – il contributo fornito dai due organi parlamentari, in termini di effettivo scrutinio circa il rispetto di tale requisito nel decreto-legge esaminato, non è in alcun modo comparabile. Se si guarda ai pareri della 1^a Commissione del Senato, il carattere dell'omogeneità risulta essere il grande assente; la relazione svolta dal membro della Commissione a ciò designato è nella generalità dei casi volta ad illustrare i casi di straordinaria necessità ed urgenza che hanno giustificato l'adozione del provvedimento, mentre l'omogeneità fa capolino soltanto in alcuni interventi svolti (non a caso, prevalentemente da esponenti dell'opposizione) nell'ambito della discussione in Commissione. Ciò spiega, dunque, il motivo per cui nell'ambito del presente lavoro si è ritenuto opportuno svolgere qualche

riflessione sull'omogeneità dei decreti-legge della legislatura in corso²³ a partire dal contributo fornito in tal senso dal solo Comitato per la legislazione²⁴.

Molteplici sono, evidentemente, i limiti derivanti da un tale squilibrio tra i due rami del Parlamento; come si dirà in seguito, la stessa possibilità per i pareri del Comitato – già di per sé privi di carattere cogente – di avere un seguito circa i rilievi in esso sollevati risulta notevolmente influenzata da una serie di fattori legati allo svolgimento dell'esame presso l'altra Camera.

4.1. *L'omogeneità quale attributo relazionale: i parametri utilizzati dal Comitato per la legislazione*

Dall'inizio della legislatura ad oggi, il Comitato per la legislazione si è espresso su 70 disegni di legge di conversione²⁵, cinque dei quali concernenti decreti-legge emanati dal precedente Governo alla fine della XV legislatura.

L'articolata struttura dei pareri del Comitato prevede che l'esame del provvedimento abbia inizio proprio dalla valutazione dell'omogeneità del testo sottoposto alla sua attenzione e, sul punto, il Comitato mostra di esprimersi attraverso l'utilizzo di una serie di espressioni ricorrenti, lungo una scala di giudizio che va da *omogeneo* a *eterogeneo* passando per *sostanzialmente omogeneo*, *originariamente omogeneo* e *parzialmente eterogeneo*²⁶.

²³ Ai fini della presente indagine, si è prestata particolare attenzione ai decreti-legge successivi al 31 dicembre 2009, tenuto conto del fatto che per il periodo della XVI legislatura compreso tra il maggio 2008 e la fine del 2009 il Comitato per la legislazione ha elaborato un accurato dossier dal titolo *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, presentato alla Camera dei deputati il 12 gennaio 2010 e consultabile sul sito www.camera.it.

²⁴ Più in generale, sul ruolo del Comitato con riferimento alla qualità della legislazione si veda, da ultimo, su questa *Rivista*, fasc. 3/2010, S. SPADA, *La qualità della normazione secondo la "giurisprudenza" del Comitato per la legislazione*, la quale ricorda che nel Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – primo turno di presidenza XV legislatura (6 giugno 2006 – 5 aprile 2007) – Presidente On. Franco Russo, il Comitato è definito come "organo consultivo tecnico per gli aspetti relativi alla qualità della legislazione".

²⁵ È quanto emerge dal rapporto periodico su *La produzione normativa nella XVI legislatura*, predisposto dall'Osservatorio sulla legislazione del Servizio studi della Camera, consultabile sul sito www.camera.it; l'ultimo aggiornamento è del 15 maggio 2011. Il dato fornito è stato, tuttavia, aggiornato al 21 giugno 2011 e tiene conto anche del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia", ancora in corso di conversione, ma il cui esame in prima lettura alla Camera si è già concluso, con relativa espressione del parere da parte del Comitato per la legislazione nella seduta del 25 maggio scorso.

²⁶ Le espressioni maggiormente utilizzate dal Comitato per la legislazione in sede di valutazione dell'omogeneità del testo del decreto-legge sono state classificate all'interno di un prospetto nell'ambito dei Rapporti sull'attività del Comitato, redatti al termine di ciascun turno di presidenza. Per un quadro progressivo della XVI legislatura, si rinvia ai tre rapporti sinora predisposti al termine della scadenza dei primi tre turni di presidenza: Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – primo turno di presidenza XVI legislatura (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009) – Presidente On. Franco Stradella; Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – secondo turno di presidenza XVI legislatura (26 marzo 2009 – 25 gennaio 2010) – Presidente On. Lino Duilio; Rapporto sull'attività svolta

Se si condivide l'idea che l'omogeneità rappresenta una caratteristica apprezzabile soltanto in termini relativi²⁷, si converrà anche sul fatto che la valutazione compiuta dal Comitato non può prescindere dalla previa adozione di un parametro alla stregua del quale compiere la verifica circa il grado di omogeneità del testo esaminato. E, in proposito, deve subito osservarsi come all'interno dei pareri non vi sia alcun riferimento al criterio attraverso il quale il Comitato è giunto al giudizio in merito all'omogeneità o meno del decreto-legge, rendendosi così necessario risalire a tale criterio attraverso una lettura sistematica del giudizio espresso, nonché osservarsi come il parametro utilizzato dallo stesso Comitato denoti, a sua volta, una certa carenza di omogeneità.

Tornano, così, utili i criteri sopra richiamati: omogeneità in senso soggettivo, omogeneità in senso oggettivo ovvero omogeneità in senso teleologico. La breve definizione fornita per ciascuno di essi (v. *supra*) consente di cogliere come il rapporto sussistente tra loro possa essere idealmente ricondotto all'immagine dei cerchi concentrici, posto che l'adozione di un criterio presuppone l'impossibilità di ottenere un giudizio in termini di omogeneità attraverso l'impiego del parametro relativo al cerchio più interno. In altre parole: il ricorso alla valutazione dell'omogeneità in senso soggettivo è sintomatico dell'assenza di un'omogeneità del provvedimento con riguardo all'oggetto. Le disposizioni del decreto, non legate dal filo conduttore dell'oggetto dell'intervento normativo, possono ciò nonostante essere ricondotte sotto l'ombrello della competenza materiale dell'amministrazione proponente. E qualora anche questa circostanza non sia resa possibile dall'essere il decreto-legge composto da disposizioni riconducibili alla competenza di una pluralità di ministeri, ecco allora che il criterio teleologico si presenta nella veste di parametro capace di racchiudere al proprio interno, in quanto accomunate dal perseguimento del medesimo scopo, disposizioni che sotto gli altri due profili non presentano alcun tratto di omogeneità.

Ciò considerato, dall'esame dei pareri del Comitato appare emergere la tendenza a seguire, potremmo dire, la regola dei cerchi concentrici, attraverso una prima valutazione dell'omogeneità del testo con riferimento all'*oggetto* del decreto-legge e, nel caso in cui esso si riveli disomogeneo sotto tale profilo, la valutazione assume a riferimento le *finalità* dell'intervento normativo (ad es., proroga termini, manovra finanziaria). Il Comitato tende, quindi, a prendere in considerazione gli ultimi due approcci segnalati, mentre sembra fare un uso più moderato del criterio soggettivo²⁸.

dal Comitato per la legislazione – terzo turno di presidenza XVI legislatura (26 gennaio 2010 – 25 novembre 2010) – Presidente On. Antonino Lo Presti. Tutti i rapporti citati sono consultabili all'indirizzo: <http://www.camera.it/797>. Sempre a proposito delle espressioni di cui si è avvalso il Comitato in sede di giudizio circa l'omogeneità del decreto, ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., osservano come il Comitato sia talvolta «ricorso a formule più articolate volte a qualificare contenuti normativi comunque non riconducibili al canone della piena omogeneità».

²⁷ Sul punto, si rimanda a quanto detto nel par. 2.

²⁸ In proposito, si veda il parere relativo al ddl di conversione del d.l. n. 63/2010, laddove si afferma che «esso reca un contenuto eterogeneo, che tratta due argomenti unificati esclusivamente dalla competenza del Ministero degli affari esteri». Ma, in senso contrario, in merito all'utilizzo del parametro soggettivo, v. anche il parere sul d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 64/2010.

È evidente, tuttavia, come il ricorso all'approccio di natura teleologica finisca per condurre alla formulazione di un giudizio di omogeneità in senso lato, potendo in questo caso le disposizioni riguardare le materie più disparate, purché volte al perseguimento della medesima finalità. In proposito, deve osservarsi come l'ampio utilizzo da parte del Governo dello strumento del decreto-legge per interventi di ampio respiro e il conseguente consolidarsi nella prassi dei c.d. *decreti a contenuto tipico e ricorsivo* rendano assai difficile una valutazione del contenuto del decreto fondata su un approccio di tipo oggettivo. Appare, pertanto, inevitabile un adeguamento dai canoni di valutazione da parte del Comitato e, sul punto, i pareri esaminati evidenziano la tendenza ad un sempre maggiore ricorso al criterio teleologico, senz'altro caratterizzato da una maggiore flessibilità e dalla trasversalità rispetto ad una pluralità di materie. Si pensi, ad esempio, ai decreti c.d. milleproroghe o ai decreti in materia finanziaria²⁹, con riferimento ai quali il requisito dell'omogeneità non può che essere di tipo teleologico o "funzionale", posto che sotto il profilo dell'oggetto si tratta di decreti eterogenei per definizione.

Non ci si può, tuttavia, esimere dal rilevare come l'utilizzo dell'approccio teleologico da parte del Comitato appaia al momento scostante, posto che vi sono pareri nei quali si afferma l'omogeneità del contenuto del provvedimento «in quanto prevede interventi unificati dalla finalità di garantire il subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti [...]» oppure, con riferimento alla funzionalità del sistema giudiziario, in quanto il decreto «prevede interventi sul versante degli organici e su quello della digitalizzazione dei processi che, pur non strettamente connessi tra loro, appaiono comunque unificati dalla finalità di apportare miglioramenti alla funzionalità del sistema giudiziario», laddove in altre ipotesi il giudizio in termini di eterogeneità è seguito dalla constatazione che, comunque, esistono all'interno del decreto disposizioni «il cui elemento unificante risulta essere la finalità», senza che, tuttavia, ciò appaia sufficiente ad esprimere un giudizio positivo in termini di omogeneità³⁰.

²⁹ Tra i decreti c.d. milleproroghe si segnala, da ultimo, il d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie", mentre con riferimento ai decreti di natura finanziaria si segnalano, tra i principali, il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il d.l. 1 luglio 2009, n. 78, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e, da ultimo, il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, ancora in corso di conversione. Sulle problematiche derivanti dalla prassi invalsa di adottare periodicamente decreti di proroga dei termini in scadenza, si veda G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge milleproroghe*, in questa *Rivista*, fasc. n. 2/2008.

³⁰ Nell'ordine, sono stati citati i pareri relativi al disegno di legge di conversione del: d.l. 26 novembre 2010, n. 196 recante disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti; il d.l. 29 dicembre 2009, n. 193 recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario; infine, il d.l. 12 novembre 2010, n. 187 recante misure urgenti in materia di sicurezza. Essi rappresentano soltanto alcuni esempi del percorso non sempre lineare seguito dal Comitato per la legislazione in sede di espressione del proprio giudizio in merito all'omogeneità del provvedimento esaminato.

Merita ricordarsi anche il parere relativo al disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, con riferimento al quale il relatore, nel corso della seduta, ha affermato che «nemmeno adottando un criterio superficiale potrebbe constatarsi la rispondenza del parametro ordinamentale dell'omogeneità», e conseguentemente nel parere si legge che il provvedimento «presenta una pluralità di norme marcatamente eterogenee» ma – prosegue – ed è questo l'elemento più significativo, il tratto «prevalente ma non esclusivo, già nel testo originario ed ancor più a seguito delle nuove norme inserite al Senato, appare risiedere nella natura finanziaria delle disposizioni». Anche in questo caso, dunque, la finalità comune, ravvisata nella matrice finanziaria delle disposizioni, non è ritenuta elemento sufficiente affinché l'ago della bilancia penda sul versante dell'omogeneità. L'ulteriore esempio appare, tuttavia, significativo sotto un duplice profilo, in quanto fornisce lo spunto per una ulteriore considerazione, di cui si dirà immediatamente nel proseguo nel discorso.

In dottrina ci si è, infatti, domandati se l'esigenza relativa all'omogeneità contenutistica possa dirsi assoluta attraverso l'accertamento dell'«esistenza di un legame fra le norme sufficiente ad evidenziarne la comune matrice» o sia, piuttosto, necessario «provare l'assenza di un benché minimo comun denominatore»³¹. In altri termini, è preferibile un approccio valutativo in termini positivi o negativi? In proposito, deve in realtà osservarsi come, quale che sia l'approccio adottato, il risultato cui si giunge appare essere sostanzialmente lo stesso. Tuttavia, l'esame dei pareri del Comitato sembra evidenziare la propensione per il primo degli approcci richiamati («nemmeno adottando un criterio superficiale potrebbe constatarsi la rispondenza al parametro ordinamentale dell'omogeneità», v. *supra*), come dimostra la graduazione della scala valutativa adottata dal Comitato e la circostanza che, pur in presenza di una o due disposizioni sostanzialmente non omogenee, il giudizio del Comitato propenda per l'omogeneità del decreto³².

4.2. *Gli indici della carenza di omogeneità del decreto-legge.*

A fronte dell'assenza di uno standard di giudizio in merito alla valutazione concernente l'omogeneità contenutistica del decreto-legge e della scarsa attenzione da parte del Governo circa il rispetto dei requisiti imposti dalla legge, non deve stupire che il metodo di valutazione del Comitato appaia, a tratti, oscillante e talvolta

³¹ Così, P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti costituzionali*, cit.

³² «Pur in presenza di tali motivi di perplessità, ha ritenuto di non doversi discostare dal criterio valutativo, usualmente seguito dal Comitato, che riferisce il parametro dell'omogeneità alla materia trattata dal provvedimento anche se riguarda profili distinti e tra loro privi di alcun legame», Resoconto della seduta del Comitato relativa al d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 193/2009; inoltre, v. ad esempio parere in sede di conversione dei decreti-legge: n. 151/2008, n. 2/2010, n. 64/2010, n. 102/2010, n. 228/2010. Da ultimo, si segnala anche il ddl di conversione del d.l. n. 34/2011 (c.d. decreto omnibus), nel cui parere si afferma che esso «reca una pluralità di disposizioni di natura sostanziale [...], le quali incidono su diversi settori dell'ordinamento, senza che tra le stesse possa essere rivenuto alcun elemento unificante».

contraddittorio. Va, tuttavia, segnalato che lo stesso Comitato, all'interno dei rapporti periodicamente pubblicati sull'attività svolta nell'ambito di ciascun turno di presidenza, dà atto di aver individuato una serie di indici, di indizi sintomatici della eterogeneità delle disposizioni contenute nel decreto.

Ad avviso del Comitato, l'assegnazione del decreto-legge ad un numero di Commissioni parlamentari superiori a 10 (sommando le sedi referenti e le consultive) è sintomo dell'intersectorialità del contenuto normativo e, dunque, della sua eterogeneità³³. Ciò evidenzia, peraltro, come in tali ipotesi molte Commissioni vedano limitato il proprio esame alla sola sede consultiva, in casi nei quali la marcata eterogeneità del decreto-legge fa sì che al suo interno vi siano disposizioni di carattere sostanziale che incidono su una materia diversa da quella prevalente – e in base alla quale ha avuto luogo l'assegnazione alla sede referente – risultando, tuttavia, precluso alla Commissione competente per materia di esaminarne il testo nella sede a ciò più adeguata.

Un altro indice è rappresentato dal titolo del decreto-legge e dal riferimento ivi contenuto a differenti ambiti materiali³⁴. L'epigrafe del decreto costituisce, infatti, il principale indicatore, assieme alle premesse nelle quali sono esposte le ragioni di necessità ed urgenza che hanno giustificato l'adozione del decreto, dell'oggetto su cui va ad incidere l'intervento regolatorio posto in essere. Infine, altro fattore rilevante può essere considerato l'esame in seconda lettura da parte di una delle due Camere (in particolare, laddove si tratti della Camera, in considerazione della minore rigidità che notoriamente caratterizza il vaglio di ammissibilità degli emendamenti al Senato), anche se in questo caso si tratta di eterogeneità sopravvenuta che il Comitato è solito distinguere nei propri pareri da quella originariamente presente nel testo adottato dal Governo³⁵. La questione merita, tuttavia, di essere trattata separatamente in considerazione della crescente incidenza della fase emendativa parlamentare sui contenuti del decreto-legge e, conseguentemente, sulla sua omogeneità.

4.3. Eterogeneità originaria ed eterogeneità sopravvenuta tra disomogeneità regolamentari e anomalie della decretazione d'urgenza.

³³ Nei seguenti casi, ad esempio, al giudizio di eterogeneità del Comitato corrisponde anche l'assegnazione a più di dieci Commissioni: ddl di conversione dei decreti-legge n. 194/2009, n. 1/2010, n. 40/2010, n. 78/2010, n. 125/2010, n. 187/2010, n. 225/2010, n. 34/2011.

³⁴ Si pensi al titolo del decreto-legge n. 195/2009 recante “Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile”. Ma anche al decreto-legge n. 34/2011, c.d. decreto omnibus, recante “Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo”.

³⁵ Si vedano, ad esempio, i pareri relativi al ddl di conversione dei decreti-legge: n. 97/2008, n. 171/2008, n. 195/2009, n. 207/2008, n. 64/2010, n. 67/2010, n. 103/2010, n. 225/2010.

Molto si è discusso e si continua a discutere in dottrina circa l'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione³⁶. Quel che è certo, tuttavia, è che nella prassi «la legge di conversione costituisce normalmente una modifica del decreto-legge, mentre la conversione pura e semplice dell'atto governativo non è che una rarissima eccezione»³⁷.

In ogni caso, ai nostri fini, più che l'*an* dell'emendabilità del decreto in sede di conversione, è il *quomodo* di tale fase del procedimento parlamentare a costituire l'aspetto più rilevante. Pur essendo evidente che affermare l'impossibilità *in toto* di apportare qualsivoglia modifica al decreto-legge equivarrebbe a minare alla base il problema della eterogeneità sopravvenuta, in questa sede appare più opportuno considerare l'attuale situazione (che vede di fatto il testo del decreto significativamente modificato dai due rami del Parlamento), per cogliere i principali riflessi di quello che, senz'altro, costituisce un abuso di una fase procedimentale la cui legittimità, se non unanimemente condivisa, non costituisce oggetto al momento di alcuna espressa previsione in direzione contraria.

In particolare, preme porre l'accento su tre aspetti suscettibili di incidere in modo significativo sui contenuti dell'atto governativo e, quindi, sulla sua omogeneità. Il primo aspetto chiama in causa le regole stesse del procedimento parlamentare. Com'è noto, i regolamenti di Camera e Senato prevedono attualmente un diverso regime di ammissibilità degli emendamenti, che fa sì che al Senato il vaglio di ammissibilità risulti meno stringente di quello vigente alla Camera. Infatti, mentre ai sensi dell'articolo 96 *-bis* del Regolamento della Camera il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti «che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», al Senato devono essere dichiarati inammissibili solo gli emendamenti «estranei all'oggetto della discussione»³⁸. Se a ciò si aggiunge quanto detto circa l'effettività del controllo compiuto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in merito all'omogeneità dei decreti e la circostanza per cui, di fatto, la Camera che esamina per seconda il disegno di legge di conversione spesso deve limitarsi a “ratificare” quanto approvato dall'altro ramo del Parlamento, si comprende perché spesso il giudizio espresso dal Comitato in seconda lettura alla Camera non abbia, già in partenza, alcuna probabilità di avere un seguito durante l'esame del provvedimento in Commissione.

In proposito, appare significativo segnalare anche che in occasione della conversione del decreto-legge n. 92/2008 ha avuto luogo un interessante dibattito in seno al

³⁶ La recente giurisprudenza della Corte costituzionale (v. *supra*, par. 1) ha ridestato l'attenzione della dottrina sui limiti, ma anche sulla stessa possibilità, di sottoporre a modifiche sostanziali il contenuto del decreto-legge in sede di conversione.

³⁷ Così, A. GHIRIBELLI, *Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei decreti-legge davanti alla Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2008, p. 693, affermazione da cui l'A. fa conseguire l'opinione secondo cui che la legge di conversione ha ormai assunto, per certi versi, la veste di nuovo “tipo legislativo”.

³⁸ Sul punto, si rinvia *ivi*, 695 ss. Si segnala, peraltro, che nel 2007 la Giunta per il Regolamento della Camera ha avviato una riflessione finalizzata alla formulazione di una proposta in grado di uniformare le procedure delle due Camere (v. resoconti del 28 febbraio 2007, del 13 marzo 2007, del 20 marzo 2007 e del 24 aprile 2007).

Comitato per la legislazione circa gli eventuali limiti che quest'ultimo incontra nell'esprimere le proprie valutazioni, in termini di omogeneità, in relazione alle disposizioni introdotte nel corso dell'esame al Senato. Le diverse posizioni emerse sul punto evidenziano la difficoltà nell'individuare il giusto punto di equilibrio tra il rispetto del ruolo istituzionale dei diversi attori che partecipano all'emanazione e alla conversione dei decreti, da un lato, e l'esigenza di non veder indebolito il ruolo del Comitato attraverso una limitazione dell'ambito materiale dei provvedimenti sottoposti al suo esame³⁹. Non va, infatti, dimenticato che il Comitato per la legislazione vede già limitato il proprio ruolo con riferimento all'esame condotto presso la propria Camera di appartenenza, in considerazione della sua configurazione ad opera del Regolamento quale organo di consulenza delle Commissioni, e non dell'Aula. Ciò comporta che il Comitato sia chiamato ad esprimersi sul testo del disegno di legge di conversione assegnato dal Presidente e, dunque, prima che esso sia sottoposto ad emendamenti, con la conseguenza che è ad esso precluso esprimersi in merito alle modifiche eventualmente apportate al testo⁴⁰.

Accanto a tali problematiche – sia consentita l'espressione – di “ordinaria amministrazione” del procedimento parlamentare, si collocano quelle derivanti dall'affermarsi, nella prassi degli ultimi anni, di alcune anomalie riguardanti la conversione dei decreti-legge⁴¹. Tra queste è opportuno richiamare qui la pratica dei c.d. decreti «a perdere» e, in particolare, di quella variante del fenomeno che vede confluire, in sede di conversione, il testo di un decreto-legge – che, evidentemente, decade – all'interno della legge di conversione di un altro decreto in corso di conversione, e il cui

³⁹ In tale occasione, l'On. Vitali ha espresso le proprie perplessità in merito alla possibilità che il Comitato possa formulare una condizione con riferimento a disposizioni già sottoposte al vaglio di ammissibilità del Presidente del Senato, poiché ciò equivarrebbe a mettere in discussione l'operato del Presidente dell'altro ramo del Parlamento. Di avviso contrario gli On. Zaccaria e Duilio, i quali hanno rilevato come non possa condividersi l'idea di limitare l'ambito materiale del decreto sottoposto all'esame del Comitato, «pena un indebolimento dell'organo e delle funzioni da esso svolte a tutela dei parametri stabiliti dall'ordinamento sui limiti della decretazione d'urgenza», e come spetti al Comitato «ove intenda esercitare le sue funzioni in modo efficace e senza travalicare l'ordine delle sue competenze - pronunciarsi su tutte le disposizioni del testo pervenuto al suo esame e, una volta rilevato un contrasto di una data norma con le regole sulla omogeneità previste dalla legislazione vigente, tradurre tale rilievo in una puntuale indicazione per le Commissioni competenti».

⁴⁰ ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., segnalano a conclusione del loro lavoro che nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009 è stata avviata una riflessione sul punto e che «il Presidente della Camera, riconosciuto come la soluzione del problema non possa che discendere da una modifica regolamentare, ha prospettato la possibilità che in attesa di modificare il Regolamento si possa introdurre una fase sperimentale al fine di verificare la concreta fattibilità della soluzione individuata». A seguito del parere espresso dalla Giunta per il Regolamento il 6 ottobre 2009, il Comitato ha iniziato ad esprimere il proprio parere, in via sperimentale, anche nella fase emendativa del provvedimento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione. Il nuovo parere espresso dal Comitato ha ad oggetto le modifiche introdotte dalla Commissione ed è reso a quest'ultima ovvero direttamente all'Assemblea, qualora non ve ne siano i tempi.

⁴¹ Per una panoramica completa di tali fenomeni, si rinvia a ZACCARIA – E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., p. 10 ss.

contenuto attiene ad un differente ambito normativo. In tale ipotesi, verificatasi nel corso dell'attuale legislatura⁴², ciò che dunque accomuna i due decreti-legge interessati dalla vicenda non è l'omogeneità dei contenuti e la ravvisata opportunità di far confluire la disciplina in un unico atto normativo che ne stabilizzi gli effetti, quanto un *escamotage* dettato dalla necessità di evitare che il decreto "inglobato" nella legge di conversione di un altro decreto decada a causa della sua imminente scadenza. In sostanza, l'eterogeneità conseguente a tale fenomeno è tale per definizione ed è sintomatica di come, di fronte alla scelta di assicurare un canale preferenziale ad una disciplina che altrimenti perderebbe i propri effetti, il rispetto del requisito imposto dalla legislazione vigente sia destinato inevitabilmente a soccombere.

5. *Qualche considerazione conclusiva.*

Le riflessioni sin qui svolte e le problematiche richiamate nei paragrafi precedenti consentono di affermare che il ruolo svolto dal Comitato per la legislazione, con riferimento al requisito dell'omogeneità dei decreti-legge, è di indubbia rilevanza sotto molteplici profili. L'importanza dei rilievi mossi dal Comitato può, tuttavia, essere colta soltanto prescindendo da un criterio che ne misuri la rilevanza in termini di effettiva capacità di incidere, attraverso i propri pareri, sulle scelte compiute prima in Commissione, e poi in Aula. Come si è visto, molti sono i fattori, interni ed esterni, che contribuiscono a limitare la possibilità per il Comitato di far valere la propria voce, a cominciare dal suo essere un organo che opera in veste consultiva.

Ciò nonostante, con riferimento al carattere dell'omogeneità, l'esame dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione nel corso della XVI legislatura offre un prezioso contributo, quantomeno, nel fornire la misura della distanza che intercorre tra l'«essere» del requisito in esame e il suo «dover essere»; con il che si ha un'idea sufficientemente precisa del grado di rispetto da parte del Governo delle prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400/1988. Anche se, come si è visto, tale distanza è suscettibile di variare molto in considerazione del parametro alla stregua del quale viene compiuta la valutazione circa l'omogeneità del provvedimento e, in proposito, appare significativo richiamare quanto detto in merito al crescente ricorso all'approccio teleologico. Quest'ultimo sembra, al momento, destinato a perdere la veste di criterio residuale rispetto al parametro oggettivo per assumere il ruolo di criterio, quantomeno, pari ordinato rispetto a quest'ultimo. E non è detto che ciò sia necessariamente un portato delle anomalie della decretazione d'urgenza che la prassi sta evidenziando e del frequente ricorso a tale strumento normativo, da parte del Governo,

⁴² Ci si riferisce al decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4 recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario (decreto c.c. quote latte), il quale *in limine* alla propria scadenza è confluito sotto forma di emendamento all'interno del disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (decreto c.d. incentivi). Il decreto sulle quote latte è, quindi, decaduto per mancata conversione, ma gli effetti della disciplina in esso contenuto sono stati fatti salvi dal nuovo comma introdotto nella legge di conversione del decreto-legge incentivi.

al di fuori dei binari tracciati dalla Costituzione e dalla legislazione vigente. Come osservato da taluni in dottrina, l'adozione di una disciplina volta a far fronte ad una situazione straordinaria di necessità ed urgenza ben potrebbe necessitare di una pluralità di interventi regolatori che, pur volti al perseguimento della medesima finalità, abbraccino più settori di intervento, a fronte anche della crescente complessità della realtà economica e sociale di riferimento.

La questione è, evidentemente, assai complessa e va di pari passo con l'evoluzione che sta interessando l'istituto nel suo insieme. Qui merita solo osservarsi, in conclusione, come il Comitato per la legislazione appaia in tale prospettiva in grado di fornire delle importanti direttive circa i parametri alla stregua dei quali verificare l'omogeneità dei contenuti dei decreti-legge. Per tale motivo, si condivide l'esigenza emersa in sede di espressione del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 193/2009 e relativa alla necessità che «in un prossimo futuro il Comitato svolga una riflessione volta a focalizzare criteri più analitici e maggiormente stringenti ai fini della valutazione del carattere di specificità ed omogeneità dei provvedimenti d'urgenza».