

- il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge (al riguardo, può decidere di consultare l'Assemblea, che decide senza discussione per alzata di mano).

In sintesi, mentre al Senato il controllo sui presupposti avviene in forma preliminare e accentrata nella 1^a Commissione, alla Camera tale controllo spetta anzitutto alla Commissione competente nel merito, che però riceve il parere del Comitato per la legislazione, peculiare organismo a composizione paritaria maggioranza-opposizione.

Ma di decreti-legge si occupa anche la legislazione ordinaria, e precisamente la legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), all'articolo 15, secondo il quale:

- i provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di «decreto-legge» e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione;
- i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;
- le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente;
- il Ministro di grazia e giustizia cura che del rifiuto di conversione o della conversione parziale, purché definitiva, nonché della mancata conversione per decorrenza del termine sia data immediata pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Lo stesso articolo vieta l'uso del decreto-legge per determinate materie. Dunque secondo la legge n. 400 il Governo non può, con decreto-legge: conferire deleghe legislative al Governo; provvedere nelle materie in cui vi è "riserva di Assemblea" (ossia, in base all'articolo 72 della Costituzione, le materie costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi); rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Va sottolineato che la legge n. 400, essendo una legge ordinaria, è una fonte di rango pari ai decreti-legge - e dunque si potrebbe immaginare che questi ultimi potrebbero non tenerne conto e derogarvi. Ma vi è un duplice ordine di ragioni che induce a ritenere che le norme sopra ricordate della legge n. 400 abbiano assunto una "forza" peculiare. In primo luogo, tutti e due i regolamenti parlamentari, come si è visto, invitano le Camere a verificare il rispetto, da parte dei decreti-legge, dei requisiti stabiliti dalla "legislazione vigente": un riferimento implicito, ma chiarissimo, alla legge n. 400. In secondo luogo, fu il Capo dello Stato *pro tempore* che, rinviando alle Camere nel 2002 un ddl di conversione di un decreto-legge in un messaggio divenuto famoso (Doc. I, n. 1 della XIV legislatura), affermò che la legge n. 400 ha un carattere "ordinamentale" e ne chiese quindi il rigoroso rispetto.

Per un esame più approfondito e documentato della sentenza 171, si rinvia al dossier del Servizio Studi del Senato n. 156, *I presupposti della decretazione d'urgenza: disciplina, giurisprudenza e dottrina - Elementi per l'esame della sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007*, a cura di Silvio Biancolatte.

L'ultima nota breve:
Corte costituzionale e decreti-legge: una sentenza storica (n. 8 - giugno 2007)



nota breve
sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel. 06 67062610 ArchivioLegislativo@senato.it I testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.it>

progetto grafico mussetti rocchi pavese
finito di stampare nel mese di giugno 2007
dalla tipografia Print Company

www.senato.it



Servizio studi
del Senato

n.b. nota breve

nota breve n.1

maggio 2008

Decreti-legge e Costituzione: una nuova sentenza della Consulta tra rigore ed elasticità

Con la sentenza 128/2008, depositata lo scorso 30 aprile, la Corte costituzionale è tornata a occuparsi dei requisiti dei decreti-legge. Lo ha fatto censurando alcune disposizioni del d.l. n. 262 del 2006, in quanto prive dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Da tale censura è derivato - per la seconda volta nella storia repubblicana - l'annullamento delle norme per carenza dei requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione.

La pronuncia è degna di nota perché:

- ha dato continuità all'orientamento della "storica" sentenza 171/2007 (v. in argomento la *Nota breve* n. 8 del 2007 e il *dossier* n. 156 del 2007);
- ha fornito un nuovo esempio delle modalità di controllo giurisdizionale dei presupposti costituzionali (ossia: come la Corte verifica se i presupposti sussistano o meno);
- ha dato occasione alla Corte per esprimersi, seppure incidentalmente, circa la natura dei presupposti della decretazione.

Il fatto

Il decreto-legge n. 226 del 2006 era volto a porre "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" (così l'epigrafe del provvedimento). È stato convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 286/2006. Le norme denunciate innanzi alla Corte costituzionale disponevano l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari (art. 18, commi 2 e 3 e art. 2, commi 105 e 106), al fine di "garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro".



a cura di
S. Biancolatte



La giurisprudenza sui presupposti della decretazione

La Corte richiama espressamente la sentenza 171/2007 e torna a portare alle ultime conseguenze l'orientamento giurisprudenziale favorevole al sindacato sui presupposti. Con la sentenza 171 la Corte aveva, per la prima volta, accolto censure relative alla insussistenza dei requisiti della decretazione. Lo aveva fatto ammettendo che, fino a quel momento, nella sua giurisprudenza erano convissuti due distinti orientamenti: uno teso a negare la sindacabilità del decreto convertito (perché il decreto-legge convertito è sanato dalla conversione); l'altro volto ad affermare la sindacabilità del decreto-legge anche dopo la conversione (perché il vizio originale del decreto-legge non è sanato, ma si trasmette alla relativa legge di conversione). La Corte, con la sentenza 171, aveva pertanto scelto la più rigorosa delle due vie interpretative e l'aveva percorsa, per la prima volta, sino alla fine (disponendo, quindi, l'annullamento della norma contestata). Ora la Consulta è tornata a percorrere quella via.

Il sindacato sui presupposti: perché sì, anche dopo la conversione

Nella sentenza in commento la Corte riprende l'argomento principale a favore del sindacato giurisdizionale: non è possibile affermare che la conversione del decreto-legge, effettuata dal Parlamento, abbia un'efficacia sanante, perché ciò significherebbe attribuire al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione legislativa. E, secondo la Corte, tale riparto di competenze è parte integrante della forma di Governo e dell'assetto delle fonti voluti dai costituenti. Così, deve ritenersi che il vizio del decreto-legge si trasmetta alla legge di conversione; non che la seconda sani il primo.

Il sindacato della Corte sui presupposti della decretazione protegge la forma di Governo voluta dai costituenti, che non può essere alterata da una legge ordinaria, come quella di conversione.

La differenza fra sindacato parlamentare e sindacato giurisdizionale e i modi di quest'ultimo

Nella sentenza 128 la Corte torna a ribadire che il sindacato giurisdizionale è limitato agli aspetti di "evidente" carenza dei requisiti. In altri termini, la Consulta non si sovrappone al controllo del Parlamento, che è anche di carattere politico, ma si limita a verificare i vizi giuridici del decreto-legge riscontrabili "a colpo d'occhio". Nello svolgere il proprio scrutinio, la Corte si basa esclusivamente su indici testuali, interni o esterni al provvedimento, quali: l'epigrafe e il preambolo del decreto; la relazione illustrativa del ddl di conversione; il resoconto del dibattito parlamentare. Così, in questa occasione, la Corte ha notato che il contenuto delle norme impugnate era privo di collegamento sia con l'epigrafe (che recava l'intestazione

«Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria») che con il preambolo («Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici, nonché di misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione»). Inoltre, dall'esame del dibattito parlamentare non sono emerse giustificazioni puntuali, relative al carattere di indispensabilità ed urgenza delle norme; semmai, affermazioni in tema di opportunità e ragionevolezza, affermazioni ritenute irrilevanti dalla Corte ai fini del controllo ex articolo 77 Cost.. Sin qui nulla di nuovo, rispetto ai principi elaborati nel 1995 (sent. n. 29) e sanzionati nel 2007. La Corte aggiunge però in questo caso, anche se incidentalmente, che l'urgenza di provvedere può essere anche "relativa" (8.2 in diritto). In ciò può individuarsi un elemento di novità rispetto alla sentenza 171/2007.

Il sindacato giurisdizionale riguarda solo le carenze "evidenti" dei presupposti costituzionali.

I caratteri dei presupposti della decretazione: "necessità e urgenza" sono oggettive o soggettive?

La Corte sembra evocare una nota dottrina, secondo la quale "necessità e urgenza" sono dipendenti da una valutazione politica espressa dal Governo in ordine a determinati interventi, in rapporto al proprio programma (Esposito; Pitruzzella). In altri termini, i presupposti della decretazione assumono, secondo questa impostazione, una connotazione soggettiva e relativa (è necessario e urgente ciò che tale appare al Governo e alla sua maggioranza).

A tale dottrina si oppone un diverso orientamento (Paladin; Sorrentino), che tende invece a dare un'impronta oggettiva alla necessità e all'urgenza: le situazioni che legittimano la decretazione governativa dovrebbero essere riscontrabili da qualsiasi osservatore che si ponga su un piano di obiettività, essendo dotate del carattere della assolutezza. La connotazione relativa dei presupposti, fatta balenare dalla Consulta nella sentenza in commento, potrebbe essere intesa come "temperamento" del sindacato giurisdizionale.

La Corte ribadisce, in sostanza, di ammettere il sindacato dopo la conversione, ma con le seguenti puntualizzazioni:

- limitando il controllo agli aspetti di "evidente" carenza dei presupposti (e questo lo aveva già detto);
- ritenendo sufficiente una urgenza di provvedere anche solo "relativa".

Nella scelta fra carattere interamente politico o giuridico del controllo sui presupposti, la Corte pare quindi stabilizzarsi su una posizione mediana, volta a permettere la coesistenza e la "non sovrapposizione" fra esame parlamentare e controllo giurisdizionale. Gli sviluppi successivi della giurisprudenza diranno se tale bilanciamento rappresenti un punto d'arrivo o di partenza.

La Corte, pur ribadendo il controllo giurisdizionale, sembra avvicinarsi alla tesi della relatività dei presupposti della decretazione

Lo stato dell'arte sulla decretazione d'urgenza: per ricapitolare

Dalla sentenza in commento, e dalla giurisprudenza immediatamente precedente, possono desumersi i seguenti principi:

- i presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza sono sindacabili dalla Corte anche dopo la conversione da parte del Parlamento;
- la mancanza dei presupposti vizia sia il decreto-legge sia la successiva legge di conversione;
- il controllo della Corte è diverso da quello del Parlamento: riguarda solo gli aspetti di evidente illegittimità;
- il sindacato della Corte è effettuato mediante indici interni (epigrafe; preambolo) ed esterni (relazione illustrativa del ddl di conversione; lavori preparatori) al provvedimento;
- la necessità e l'urgenza possono essere valutate anche in un'ottica relativa;
- non è tuttavia sufficiente che la necessità e l'urgenza siano solo affermate, né rileva, ai fini dell'art. 77 Cost., che il legislatore si soffermi sulla ragionevolezza delle norme.

Promemoria: Le norme della Costituzione, dei regolamenti parlamentari e della legge n. 400 del 1988 sui decreti-legge

Come è noto, l'articolo 77 della Costituzione stabilisce che:

- in casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che deve il giorno stesso presentare per la conversione alle Camere; queste ultime, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni;
- i decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il Regolamento del Senato prevede (all'articolo 78) una specifica procedura per la verifica dei presupposti costituzionali:

- il disegno di legge di conversione viene deferito alla 1^a Commissione permanente, la quale trasmette il proprio parere alla Commissione competente entro cinque giorni dal deferimento. Se la 1^a Commissione permanente esprime parere contrario per difetto dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione (vedi sopra) o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente (vedi più oltre), tale parere deve essere immediatamente trasmesso, oltre che alla Commissione competente, al Presidente del Senato, che lo sottopone entro cinque giorni al voto dell'Assemblea. Nello stesso termine il Presidente sottopone il parere della Commissione al voto dell'Assemblea ove



ne faccia richiesta, entro il giorno successivo a quello in cui il parere è stato espresso, un decimo dei componenti del Senato;

- se l'Assemblea si pronuncia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto (quindi il decreto-legge decade). Se tale deliberazione riguarda parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse.

Sul significato di queste norme già nel 1984 si era espressa la Giunta per il Regolamento: «Quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dell'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificano l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento - secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione - deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione».

Il Regolamento della Camera (articolo 96-bis) segue un percorso diverso. In primo luogo impone al Governo di giustificare di fronte al Parlamento le ragioni del ricorso al decreto-legge; poi, nell'ambito del normale procedimento in sede referente, prevede il parere obbligatorio del Comitato per la legislazione (organismo che non esiste in Senato) e, infine, menziona la possibilità che l'Aula si pronunci sui presupposti mediante gli ordinari strumenti.

Più precisamente, dispone che:

- nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, deve essere dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge e vanno descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento;
- la Commissione alla quale il disegno di legge di conversione è assegnato può chiedere al Governo di integrare gli elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del decreto-legge;
- il disegno di legge è altresì deferito al Comitato per la legislazione, che esprime parere alle Commissioni competenti, 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 vigente legislazione (vedi sotto);
- sui presupposti costituzionali può essere chiamata a pronunciare l'Assemblea, attraverso la proposizione di questioni pregiudiziali;