

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;
- 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° 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:

- a) 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;
- b) i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;
- c) 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;
- d) 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, è stato il Capo dello Stato, nel suo messaggio alle Camere (v. il box nella pagina precedente) ad affermare che la legge n. 400 ha un carattere "ordinamentale" e a chiederne 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:
La riforma (bloccata) del federalismo tedesco (n.7)

n.b.

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 Per i soli utenti Intranet, i testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.intranet.intranet/Studi/home.htm>

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

www.senato.it



Servizio studi
del Senato

nota breve n.8

n.b.

a cura di
S. Biancolatte

n.b. nota breve

Corte costituzionale e decreti-legge: una sentenza storica

Ogni singola norma di un decreto-legge deve essere rispondente ai requisiti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza:

se così non è, l'evidente mancanza dei requisiti può far cadere quella norma sotto la scure della Corte costituzionale. E questo anche se il Parlamento ha già convertito il decreto-legge. Lo ha perentoriamente affermato il Giudice delle leggi con la sentenza 171/2007, dello scorso 23 maggio, una sentenza non a caso già definita "storica" dai primi commentatori, che ha fissato precisi "paletti" sia per quanto riguarda l'utilizzazione dello strumento del decreto-legge, sia per quanto riguarda i successivi controlli parlamentari e giurisdizionali.

Cosa ha deciso la Corte con la sentenza 171/2007

Per la prima volta nella storia repubblicana, la Corte costituzionale ha annullato un decreto-legge per "evidente" mancanza dei presupposti costituzionali. In particolare, la Corte ha cassato l'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80', recante modifiche all'art. 58, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali). La disposizione annullata aveva l'effetto di eliminare una causa di incandidabilità alla carica di sindaco.

¹"Disposizioni urgenti in materia di enti locali", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140.



giugno 2007

Il fatto

È stata la Cassazione a portare per ben due volte davanti alla Corte costituzionale la questione che ha dato luogo alla sentenza n. 171. Questi i fatti.

Un sindaco, nel 2002, venne condannato in secondo grado per il reato di peculato d'uso (uno dei reati che, secondo l'articolo 58 del Testo unico degli enti locali, erano causa ostativa alla candidatura o alla carica di sindaco). Mentre proseguiva il procedimento penale, il sindaco si ricandidò e, il 29 maggio 2003, venne rieletto. Sopraggiunte, il 5 giugno 2003, la condanna definitiva e furono quindi proposte diverse azioni popolari per ottenere la decadenza dalla carica. I relativi ricorsi furono dapprima respinti dal Tribunale, ma poi accolti dalla Corte d'appello, che dichiarò la decadenza dalla carica con sentenza del 3 dicembre 2003, applicando il suddetto articolo 58. La sentenza di decadenza fu però impugnata davanti alla Cassazione e, il 29 marzo 2004, prima dell'udienza di discussione, il Governo emanò il decreto-legge n. 80, che - fra l'altro - cancellò dall'art. 58 del Testo unico la menzione del peculato d'uso. Pochi giorni dopo, la prima sezione civile della Corte di cassazione, chiamata a decidere la questione, sollevò la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge, per "palese insussistenza del requisito del caso straordinario di necessità e urgenza". Di lì a poco, il Parlamento convertì il decreto-legge n. 80 (con la legge 28 maggio 2004, n. 140). A questo punto (siamo giunti al 2005) la Corte costituzionale rispedì gli atti alla Cassazione perché valutasse nuovamente se la questione avesse ancora fondamento, anche dopo il voto parlamentare. La Cassazione, in una nuova ordinanza, ribadì la sua convinzione, che cioè la modifica apportata dal decreto-legge n. 80 al Testo unico fosse incostituzionale, anche dopo la conversione, e chiese nuovamente alla Corte costituzionale di pronunciarsi. E la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 171.

Il fondamento del sindacato della Corte sui decreti-legge: tutelare il sistema delle fonti e la forma di governo

Prima di dichiarare l'incostituzionalità della disposizione impugnata, la Corte ha svolto alcune considerazioni generali, di grande rilevanza di principio, sui fondamenti del proprio potere di giudicare i decreti-legge. Innanzitutto la Corte ha precisato che il potere, conferito al Governo dall'articolo 77, comma secondo, della Costituzione, di emanare i decreti-legge ha carattere derogatorio (art. 77, comma primo: "il Governo non può...") rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento del compito di "fare le leggi", nell'ambito delle competenze dello Stato centrale. Proprio al fine di preservare l'assetto delle fonti normative - che è poi un "pezzo" importante della stessa forma di Governo - la Corte ha affermato la necessità di un controllo giurisdizionale sull'esistenza dei requisiti della decretazione.

n.b.

La differenza fra il controllo parlamentare e quello giurisdizionale sui decreti-legge

La Corte, però, è ben consapevole - e lo ha scritto chiaramente nella sentenza - che il suo giudizio non può e non deve sostituirsi o sovrapporsi a quello proprio del Governo, che ha deciso di emanare il decreto-legge, e a quello del Parlamento, che lo ha esaminato e convertito con legge. Tanto più che l'espressione usata dalla Costituzione per legittimare l'emanazione dei decreti-legge - "casi straordinari di necessità e di urgenza" - presenta un ampio margine di elasticità, che impedisce alla Corte di fissare rigidi parametri di giudizio buoni per tutti i casi. Per questo - spiega la sentenza n. 171 - la Corte ha da tempo deciso di autolimitare il suo scrutinio sui decreti-legge ai soli casi in cui la mancanza dei presupposti costituzionali sia "evidente".

Il fatto che il Parlamento abbia convertito il decreto-legge non può sanarne la illegittimità costituzionale

In passato si era molto discusso se la conversione del decreto-legge, operata dal Parlamento, valga di per sé a sanarne la illegittimità costituzionale. Da una parte si diceva che l'esame e il voto favorevole del Parlamento implicano una sorta di "sanatoria" sull'operato del Governo; dall'altra si obiettava che il vizio di illegittimità del decreto-legge rimane e anzi travolge la legge di conversione. La stessa Corte costituzionale, in varie sentenze, aveva oscillato fra l'una e l'altra tesi. Ma la sentenza n. 171 è perentoria. Non si può immaginare - essa afferma - che il Parlamento possa "sanare" con il suo voto la mancanza dei presupposti costituzionali di un decreto-legge, altrimenti si darebbe al legislatore il potere di alterare il riparto di competenze fra Parlamento e Governo fissato una volta per tutte dalla Costituzione. Per di più, decreto-legge e legge di conversione possono considerarsi - sotto alcuni profili di rilievo per il giudizio sulla costituzionalità - quasi come un insieme unitario. Infatti il Governo, quando decide di emanare un decreto-legge, produce un peculiare condizionamento sul Parlamento, il quale si trova ad effettuare le proprie valutazioni e assumere le proprie decisioni in una situazione fortemente modificata - talvolta in modo irreversibile - a causa della immediata efficacia del provvedimento d'urgenza.

Il richiamo del Presidente della Repubblica sull'uso (e la conversione) dei decreti-legge

In materia di decreti-legge vi è stato nel corso della passata legislatura anche un intervento della Presidenza della Repubblica. Il Capo dello Stato pro tempore, infatti, rinviò alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura) e nel suo messaggio (Doc. I, n. 1), sottolineò tra l'altro la necessità di osservare rigorosamente la legge n. 400 del 1988 la quale, "pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza". Tale legge prevede che "i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico,

omogeneo e corrispondente al titolo". Inoltre il Presidente della Repubblica invitò: 1) il Governo a seguire criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge e a vigilare in sede di conversione al fine di evitare che il testo originario venga trasformato fino a divenire non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali; 2) i competenti organi parlamentari - segnatamente le Commissioni competenti in sede primaria e consultiva - a svolgere identica e rigorosa vigilanza durante l'esame della legge di conversione.

Gli "indici" di incostituzionalità della norma annullata

La Corte ha fondato il suo giudizio su alcuni "indici" di mancanza dei presupposti costituzionali, sia interni che esterni al testo. In primo luogo la Corte ha notato che la disposizione impugnata riguardava la materia elettorale, mentre il decreto-legge era intitolato "Disposizioni urgenti in materia di enti locali". Dunque quella norma era una sorta di corpo estraneo. E il preambolo del decreto-legge (dove il Governo è tenuto a motivare le ragioni di urgenza per cui lo ha emanato) faceva riferimento solo agli enti locali: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario».

La Corte ha poi esaminato la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Parlamento, notando che questa:

- si limita a enunciare in maniera apodittica l'esistenza delle ragioni di necessità e urgenza;
- si sofferma piuttosto ad illustrare la ragionevolezza della disciplina introdotta.

Ebbene, hanno scritto con perentorietà i Giudici di Palazzo della Consulta, non basta che il Governo affermi che una norma è necessaria e urgente per farla diventare tale; e non basta neppure che tale norma sia, di per sé, ragionevole per giustificare l'uso del decreto-legge. E ne hanno pronunciato la illegittimità costituzionale.

Il problema della reiterazione: analogie e differenze con la carenza dei presupposti

La Corte non si è occupata del fenomeno della reiterazione, in quanto il decreto-legge censurato era "di prima emanazione". In passato però, come noto, la Corte ha affermato che il fenomeno della reiterazione è inammissibile e può condurre all'annullamento del decreto-legge (cfr. sentenza 360/1996). Vi è però una differenza tra reiterazione e mancanza dei presupposti. Il decreto reiterato può essere sanato dalla legge di conversione. Quello emanato in carenza "palese" dei presupposti no e, anzi, come si è visto trasmette il proprio vizio alla legge di conversione. Dalla giurisprudenza della Corte sembra dunque emergere che reiterazione e carenza dei presupposti sono patologie analoghe ma non identiche. La prima rappresenta un "cattivo uso" del potere di decretazione, eventualmente sanabile dal Parlamento. La seconda determina l'inesistenza "in concreto" del potere di decretare, non sanabile neanche dalla conversione. Sempre nel passato, può ricordarsi per completezza, la Corte aveva cassato (sentenza 161/1995) un decreto-legge nell'inedito ambito del conflitto tra poteri, in tema di *par condicio* nelle campagne referendarie.

n.b.

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 1ª Commissione permanente, la quale trasmette il proprio parere alla Commissione competente entro cinque giorni dal deferimento. Se la 1ª 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 pronunzia 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 dall'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 giustificarono 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