

L'accennata evoluzione della giurisprudenza costituzionale rappresenta il sintomo di un processo più ampio, che riguarda i diversi controlli sull'esercizio del potere di decretazione d'urgenza e, dunque, anche quelli svolti da parte degli organi politici: in particolare, dal Presidente della Repubblica, in sede soprattutto di emanazione del decreto-legge e di promulgazione della legge di conversione, e delle Camere nel procedimento legislativo di conversione.

Quanto al controllo presidenziale, esso ha funzionato in sede di emanazione prevalentemente in via informale, con l'accoglimento da parte del Governo dei rilievi formulati dal Capo dello Stato. Ma non sono mancati casi in cui il Presidente ha formalizzato la sua richiesta o la sua posizione critica: molteplici sono i richiami ad un uso più parsimonioso dello strumento o all'omogeneità dei decreti, che hanno trovato espressione in lettere inviate ai Presidenti delle Camere e del Consiglio quasi con cadenza annuale dal 2007. In un caso, la nota vicenda Englano, il Capo dello Stato ha negato l'emanazione ad un decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri, constatando la carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Il Presidente della Repubblica molto raramente ha esercitato, poi, il potere di rinvio della legge di conversione, per non correre il rischio di determinare la decaduta di un decreto già approvato dalle Camere. Nondimeno negli ultimi anni il controllo presidenziale ha sperimentato strade nuove, attraverso l'introduzione di figure atipiche di promulgazione, denominate dalla dottrina come "promulgazioni monito" o "promulgazioni condizionate". L'atto di promulgazione viene, cioè, accompagnato da un comunicato stampa o da una lettera ai Presidenti delle Camere e del Consiglio nei quali si esprimono rilievi sulla legge promulgata e se ne auspica una tempestiva modifica.

Un'intensificazione delle forme di controllo si riscontra anche nell'attività parlamentare e, specificamente, nei regolamenti delle Camere. Ciò vale soprattutto per la Camera dei Deputati, il cui regolamento, dopo la modifica del 1997 (che ha introdotto l'art. 96 bis), prevede la possibilità di presentare una questione pregiudiziale all'Assemblea da votare separatamente ed in tempi brevi; il parere del Comitato per la legislazione che si esprime sui limiti di contenuto dei decreti e sulla loro omogeneità e specificità; l'obbligo del Governo di motivare la sussistenza dei presupposti di costituzionalità del decreto nella relazione al disegno di legge di conversione. A ciò si aggiunga un vaglio sempre più severo, soprattutto alla Camera, sul regime di ammissibilità degli emendamenti presentati nel procedimento di conversione.

Il rafforzamento dei controlli, da parte della Corte costituzionale e degli organi politici, può verosimilmente ricondursi alla trasformazione, agli inizi degli anni Novanta, del nostro assetto istituzionale da consociativo e consensuale a maggioritario.

Per quasi un cinquantennio, infatti, lo spostamento del potere normativo attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza era bilanciato dalla tendenza assembleare della forma di governo italiana, nella quale le decisioni erano il frutto di negoziati e compromessi tra i vari attori politici e istituzionali e le minoranze erano variamente coinvolte nelle scelte parlamentari.

Successivamente alla riforma delle leggi elettorali, a seguito dei referendum del 1991 e del 1993, in senso maggioritario, si è affermata, invece, una democrazia competitiva, fondata cioè sulla concorrenza per il controllo dell'indirizzo politico di governo fra forze reciprocamente alternative. Ciò ha fatto venir meno il fattore compensativo ed ha quasi automaticamente attivato o reso più sensibili le istanze di controllo sull'esercizio dei poteri governativi e, in particolare, proprio sulla decretazione d'urgenza, che ha rappresentato e rappresenta il mezzo principale di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Un ultimo interrogativo *de jure condendo* e concludo: quali rimedi si possono introdurre per contrastare l'abuso dei decreti-leggi?

Tradizionalmente si è provato a porre dei limiti di contenuto o a rafforzare le modalità di controllo nell'ambito del procedimento di conversione. Ma la prassi dimostra che si tratta di soluzioni inefficaci: la Costituzione continua ad essere elusa e i decreti continuano ad essere, come accennato, un mezzo ordinario e non straordinario di legislazione. La patologia non scaturisce, infatti, dalla mancata esplicitazione dei limiti o dall'insufficienza dei controlli, ma la sua fonte è da ricercare altrove e, precisamente, nell'inefficienza decisionale del Parlamento e nell'inadeguatezza degli strumenti ordinari in capo al Governo per indirizzare l'attività legislativa ed ottenere entro termini ragionevoli e certi una decisione parlamentare sugli atti di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Sotto questo profilo il recente disegno di legge costituzionale, presentato dal Governo Renzi e attualmente in discussione al Senato, oltre a costituzionalizzare i limiti previsti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1998, contiene due proposte di riforma che potrebbero sdrammatizzare il problema: la riforma dei poteri del Senato, col tramonto del bicameralismo perfetto, e

l'attribuzione al Governo del potere di chiedere l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno e ottenere la votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. Finché questa o analoghe riforme non verranno approvate, è difficile immaginare, nonostante i richiami presidenziali e l'affermarsi di una giurisprudenza costituzionale più stringente, una virtuosa trasformazione del patologico uso della decretazione d'urgenza.

Né varrebbe replicare che in tal modo si rischierebbe di "normalizzare" un abuso, rendendo fisiologico e ordinario uno strumento concepito come eccezionale. Deve, infatti, considerarsi che gli effetti del decreto-legge sono completamente diversi rispetto a quelli dell'iscrizione prioritaria di un disegno di legge, se non altro per gli effetti di incertezza nell'intero ordinamento giuridico che produce la decretazione. Ovviamente, ciò non esclude che non si debba attentamente riflettere sulla congruità dei termini di approvazione o sui limiti che si ritenga opportuno introdurre ad un uso costante ed esclusivo dello strumento da parte del Governo.

Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali - Camera dei Deputati**Giulio M. Salerno**

(19 giugno 2014)

Sintesi dell'intervento**Sommario:**

- **Parte prima: Gli esiti negativi dell'abuso dei decreti-legge**
- **Parte seconda: La lacunosità e l'inefficacia dei rimedi sinora escogitati**
- **Parte terza: Alcune proposte di intervento a livello costituzionale e regolamentare**

1. Gli esiti negativi dell'abuso del decreto legge

L'abuso del decreto legge comporta esiti negativi sulle istituzioni pubbliche almeno riguardo ai tre seguenti profili.

1.1. - Sulla forma di governo**1.1.1. L'alterazione del ruolo del Presidente della Repubblica**

La decretazione d'urgenza ha prodotto sempre più discrezionalità e flessibilità nei comportamenti del Presidente della Repubblica. Sono note le esternazioni in corso e in fine di procedimento di conversione in legge. La prassi sui rinvii o addirittura sul diniego di emanazione appare poco convincente. Si è determinata una sorta influenza opaca nel procedimento di formazione del testo.

1.1.2. L'usurpazione della funzione legislativa da parte del Governo

Il Governo da organo di direzione politico-amministrativa dello Stato a quasi esclusivo organo di propulsione delle leggi, e detentore sostanziale del potere di stabilire l'ordine del giorno delle Assemblee parlamentari Parlamento

1.1.3. La trasformazione del ruolo delle Camere

Con la decretazione d'urgenza utilizzata in modo così accentuato il Parlamento è stato concretamente trasformato da organo legislativo a organo meramente correttivo della volontà legislativa primaria espressa dal Governo. La conversione in legge diventa il terreno di svolgimento di trattative in corso di efficacia dei provvedimenti, rimessi per lo più soltanto alla prima Camera, mentre la seconda Camera assume un ruolo di limitata ratifica.

1.2. Sul sistema delle fonti**1.2.1. La frantumazione del sistema legislativo**

L'apparato prescrittivo è continuamente alterato da numerosissimi microinterventi, privi di efficacia cogente immediata perché i decreti-legge che rinviano a successivi provvedimenti attuativi: la decretazione d'urgenza è legislazione d'occasione, contingente, senza memoria storica e senza sguardo lungo.

1.2.2. La perpetua variazione del dettato legislativo

Con i decreti legge, si verifica la ripetuta e quasi perpetua variazione diacronica del dettato legislativo in senso ciclico: decreto-legge, legge di conversione, decreto-legge, leggi di conversione, etc.: la decretazione d'urgenza è legislazione improvvisata e dunque poco ponderata.

1.2.3. L'esaurimento della riserva di legge

Con i decreti legge si produce l'alterazione della riserva di legge - intesa come legge del Parlamento - che ha perso il significato essenziale di strumento di garanzia delle minoranze, di dibattito pubblico, di sottoposizione della questione politica alla sede della rappresentanza nazionale, non a quella di direzione politico-amministrativa dello Stato: la decretazione d'urgenza è legislazione intrinsecamente provvidenziale. Si potrebbe, forse, ripensare la riserva di legge, riducendone il campi di intervento, ma accentuando la competenza esclusiva del Parlamento, e nello stesso tempo ampliando, con espressa previsione costituzionale, l'ambito di intervento del regolamento governativo (assoggettandolo, in questi casi, al controllo di costituzionalità).

1.3. Sulla certezza del diritto

La decretazione d'urgenza ha inciso fortemente sulla certezza, sull'effettività, sull'autorevolezza del diritto.

1.3.1. Il decreto-legge fondato sulla necessità dell'annunciare

Il decreto legge è ormai fondato non sulla necessità del provvedimento o del provvedere (Esposito), ma sulla necessità dell'annunciare l'iniziativa governativa; con il decreto-legge si dà veste legale a ciò che è annunciato quale proposta del Governo al momento della deliberazione del Consiglio dei Ministri

1.3.2. Il deficit di effettività del decreto-legge sino alla legge di conversione

Sempre più frequentemente si determina una frattura tra il dettato legislativo vigente, punteggiato dai decreti-legge, e il dettato legislativo effettivamente applicato nella collettività: i destinatari attendono la pubblicazione della legge di conversione prima di applicare il decreto-legge. Il diritto prodotto dal decreto-legge soffre di un forte deficit di effettività. Conseguentemente, dato che il diritto prodotto è quasi interamente il frutto della decretazione d'urgenza, il diritto nel suo complesso ha perso effettività.

1.3.3. L'abuso dei decreti legge come fonte di sfiducia verso il diritto

La proliferazione abusiva della decretazione d'urgenza accresce la sfiducia dei cittadini nei confronti della autorevolezza del diritto, come fonte dotata della capacità di orientare i comportamenti secondo modalità pressoché stabilizzate nel tempo.

2. La lacunosità e l'inefficacia dei rimedi sinora escogitati

Non si è modificata la Costituzione, ma si è intervenuto a livello legislativo e regolamentare.

2.1. In particolare, sugli interventi a livello legislativo.

Alcuni dei limiti stabiliti mediante le norme di legge sono stati assunti indirettamente a parametro di costituzionalità dalla Corte costituzionale. Ma si è dato luogo ad una giurisprudenza si progressivamente più incisiva, ma incerta e casuale: non ha comunque assunto un valore pedagogico "forte" nei confronti degli organi politici responsabili della decretazione d'urgenza.

Anche quando i limiti legislativi sono stati accolti dalla Corte costituzionale sono apparsi deboli e criticabili (valga per tutti, il riferimento al contenuto omogeneo).

Altri sono stati smentiti dalla Corte costituzionale (ad esempio, le deleghe legislative).

L'intervento dei limiti legislativi ha prodotto più problemi di quanti ne abbia risolti; la parigrazione del decreto legge - in assenza di leggi organiche o di leggi che abbiano il ruolo di fonti di norme interposte - rende tali limiti per loro natura superabili o tendenzialmente solo "politici".

2.2. Sugli interventi a livello regolamentare

Le modifiche regolamentari, soprattutto con l'istituzione del Comitato per la legislazione, si sono mostrate del tutto inefficaci: hanno accresciuto la consapevolezza degli abusi, ma non li hanno ridotti.

Gli organi di controllo in sede politica (Presidenti di Assemblea, Comitato per la legislazione) sono dotati di poteri limitati di intervento e agiscono in modo differenziato.

3. Alcune proposte di intervento a livello costituzionale e regolamentare

3.1. Intervenire sul dettato costituzionale con decisione

Occorre modificare la Costituzione (rivedendo conseguentemente la legge n. 400 del 1988) per evitare i fenomeni più deprecabili, soprattutto se venisse approvato il voto bloccato a data certa sulle iniziative legislative del Governo: un "doppio canale" di legislazione governativa che non sarebbe più giustificato.

3.1.1. Prevedere in modo dettagliato le circostanze eccezionali

Si devono prevedere le specifiche circostanze eccezionali che consentono la decretazione d'urgenza o rinviarne la determinazione ad una legge apposita approvata a maggioranza assoluta. Si veda, ad esempio, la legge n. 243 del 2012, dettata per dare attuazione del principio di equilibrio del bilancio, e che precisa le circostanze eccezionali per il ricorso all'indebitamento che consentono la proposta governativa e la conseguente deliberazione parlamentare.

3.1.2. Evitare di porre limiti costituzionali relativi alla omogeneità o corrispondenza al titolo

Si tratta di limiti per lo più inutili (si pensi alla pratica dello spacchettamento, talora anche dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri!) e che comporterebbero un'eccessiva discrezionalità del sindacato di costituzionalità

3.1.3. Obbligo di presentazione al PdR nel giorno dell'adozione

Si deve obbligare il Governo a inviare il decreto-legge al P.d.R. lo stesso giorno della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri: il Governo in tutti i suoi componenti deve essere pienamente consapevole - e dunque responsabile - del contenuto del decreto legge

3.1.4. Chiarire il ruolo del PdR al momento dell'emanazione

Intervenire sul potere di emanazione del PdR: prevedere che il P.d.R. entro i cinque giorni successivi alla deliberazione debba emanare il decreto-legge, salvo rinvio al Governo per una nuova deliberazione (similmente alla promulgazione). Il potere presidenziale si esprimerà, in questo modo, in modo successivo all'adozione.

3.2. Intervenire sulle norme regolamentari

3.2.1. Rendere omogeneo il procedimento alla Camera e al Senato

Attualmente le differenze regolamentari inducono il Governo a preferire una Camera piuttosto che l'altra; è necessario rendere quanto più possibile omogeneo il procedimento di conversione, in quanto è un'attività "congiunta" dei due rami del Parlamento rispetto al Governo.

3.2.2. Regola di alternanza nella presentazione del disegno di legge di conversione

Si potrebbe stabilire una regola automatica di alternanza nella presentazione dei disegni di legge di conversione, per assicurare pari posizione alle due Assemblee (come accade per i disegni di legge di bilancio).

3.2.3. Assicurare il voto finale entro il termine costituzionale

Si deve rendere possibile il voto finale (con unica votazione per ciascuna Camera) entro il termine di scadenza, ad esempio, mettendo il disegno di legge di conversione all'odg dell'Assemblea automaticamente alla quarta settimana dalla presentazione e stabilendo meccanismi procedurali che garantiscano il voto finale senza il ricorso facoltativo a strumenti traumatici.

3.2.4. Rendere omogeneo il controllo sugli emendamenti

Il filtro di ammissibilità sugli emendamenti da parte dei Presidenti di Assemblea deve essere relativo a parametri omogenei ed applicato in modo tendenzialmente coerente nella prassi.

3.2.5. Accentuare il ruolo della I Commissione

Stabilire il parere obbligatorio e vincolante della I Commissione Affari Costituzionali sulla "costituzionalità" di tutti gli emendamenti e subemendamenti presentati dal Governo.

3.2.6. Intervenire sui maxiemendamenti governativi

Limitare la facoltà del Governo di proporre subemendamenti dell'intero testo dopo si è avviata la discussione in Assemblea.

**CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI,
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI**

Giovedì 19 Giugno 2014

**Indagine conoscitiva su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della
decretazione d'urgenza:
audizione di esperti**

Gino Scaccia

La disciplina della decretazione d'urgenza fra razionalizzazione e innovazione

1. Premessa. L'abuso della decretazione d'urgenza come fenomeno strutturale, connesso alla debole prescrittività dell'art. 77 Cost. e alle inefficienze della forma di governo. 2. Il progressivo restringersi dei limiti al decreto-legge nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo ventennio: a) il divieto di reiterazione; b) la "evidente mancanza" dei presupposti di adozione del decreto-legge come vizio *in procedendo* della legge di conversione; c) l'obbligo per il decreto-legge e la legge di conversione di recare contenuti omogenei; d) il divieto di introdurre riforme organiche e di sistema e l'obbligo di contenere «misure di immediata applicazione». 3. Proposte di razionalizzazione della disciplina costituzionale e regolamentare della decretazione d'urgenza. 3.1. I correttivi procedurali: a) di livello costituzionale; b) di livello regolamentare. 3.2. I correttivi di ordine sostanziale: per una ridefinizione costituzionale dei limiti di oggetto del decreto-legge.

1. Premessa. L'abuso della decretazione d'urgenza come fenomeno strutturale, connesso alla debole prescrittività dell'art. 77 Cost. e alle inefficienze della forma di governo.

Se si eccettua il primo ventennio di storia repubblicana, in cui l'apporto dei decreti-legge sulla complessiva produzione normativa di tipo primario è stato piuttosto ridotto, la condizione ordinaria di impiego della decretazione d'urgenza è stata la violazione della *ratio* ispiratrice dell'art. 77 Cost., che la configura come strumento eccezionale, destinato a porre rimedio a esigenze straordinarie e indifferibili.

L'abuso dei provvedimenti urgenti da parte del Governo è riconducibile fondamentalmente a tre cause:

- una disciplina costituzionale debolmente costrittiva della volontà politica. L'art. 77 non fissa infatti limiti di materia né di oggetto al decreto-legge, ma fa ricorso a una clausola generale («casi straordinari di necessità e urgenza») che, per una consolidata consuetudine interpretativa (avallata dalla giurisprudenza costituzionale) è stata interpretata non già in senso "naturalistico", come riferibile a fenomeni eccezionali e di rara verifica (quali le

calamità naturali o le crisi finanziarie), ma *in senso politico*, come *necessità del provvedere*, con inevitabile limitazione del controllo costituzionale sui presupposti alle sole marginali ipotesi di *evidente, macroscopica mancanza dei requisiti stessi* (sent. n. 302 del 1988, sempre successivamente confermata);

- l'assenza di un meccanismo di voto a data certa da porre nella disponibilità dell'Esecutivo, nel contesto di un sistema bicamerale paritario che di per sé moltiplica i *veto players* e dissemina di ostacoli la via dell'attuazione legislativa del programma di governo;
- la frammentarietà e debolezza dei Governi e il loro insufficiente “controllo” sulla maggioranza parlamentare, tratto che accomuna, con rare eccezioni, la fase proporzional-consociativa e la fase maggioritario-bipolare della nostra esperienza costituzionale (la Prima e la Seconda Repubblica secondo il lessico comune).

Il ricorso al decreto-legge come mezzo ordinario di legislazione è divenuto insomma – non da oggi – un elemento strutturale della forma di governo italiana.

I dati quantitativi elaborati dall'osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati e relativi alla legislatura in corso sono però particolarmente allarmanti. Essi segnalano che le leggi di conversione rappresentano il 60% delle leggi complessivamente approvate e occupano il 65,8% degli spazi normativi della legislatura. In sostanza, ogni 10 nuove disposizioni introdotte nel nostro tessuto ordinamentale, più di 6 provengono da decreti-legge. Per di più, se raffrontiamo i dati con le legislature precedenti, notiamo un'impennata quantitativa: nella XV e XVI legislatura, infatti, le leggi di conversione costituivano, rispettivamente, il 28,6% e il 27,1% del totale; e gli spazi normativi occupati dalla decretazione d'urgenza erano pari al 32,5% e al 54%. Un tale incremento non è spiegabile solo alla luce delle mutate condizioni politiche e della necessità tambureggiante di fronteggiare la crisi del debito sovrano, ma deriva, almeno in parte, dall'esigenza del sistema politico di “metabolizzare” alcune recenti sentenze costituzionali che – messa da parte ogni valutazione circa la loro plausibilità sul piano della ricostruzione teorica – hanno oggettivamente ristretto gli spazi di azione della decretazione d'urgenza ed esposto il sistema delle relazioni Governo-Parlamento al rischio di un “corto circuito”¹.

¹ Un rischio evidenziato in modo solenne nella lettera del 31 gennaio 2014 inviata al Presidente del Consiglio dalla Presidente della Camera dei Deputati, che ha espresso una «forte preoccupazione istituzionale

A questa giurisprudenza costituzionale è ora necessario dedicare un approfondimento, per delineare con precisione i limiti che essa ha posto alla decretazione d'urgenza e per trarne indirizzi utili a orientare le proposte di innovazione della disciplina costituzionale e regolamentare del decreto-legge, che saranno illustrate nel paragrafo 3.

2. Il progressivo restringersi dei limiti al decreto-legge nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo ventennio:

a) il divieto di reiterazione

Il primo significativo freno all'indiscriminato uso del decreto-legge è stato posto negli anni Novanta, allorché il giudice delle leggi ha censurato la prassi della reiterazione dei decreti convertiti (o rigettati con un voto formale delle Camere). La gravità di questa prassi era stata evidenziata già nella sent. n. 302 del 1988, nella quale la Corte costituzionale aveva affermato che «la reiterazione dei decreti legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (...) o allorché gli effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti». Negli anni successivi la Consulta aveva continuato a indirizzare una serie di moniti al Governo, tanto accorati, quanto improduttivi (sentt. nn. 808 del 1988, 161 e 391 del 1995), finché, con la **sent. n. 360 del 1996** si è giunti all'**esplicita dichiarazione di illegittimità costituzionale della reiterazione** che – secondo la Corte – «altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza (...), toglie valore ai requisiti della necessità e dell'urgenza, (...) attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito (...), incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo», oltre a pregiudicare seriamente la certezza del diritto. Va però ricordato che la Corte ha qualificato **la reiterazione come vizio del procedimento**, e pertanto non è potuta sfuggire alla conclusione che tale vizio formale «può ritenersi **sanato** quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti e gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza». Ciò significa che l'illegittimità derivante dalla reiterazione non può più essere rilevata (o resta inefficace) se la legge di conversione o di

derivante dalle oggettive difficoltà – se non impossibilità – di organizzare i lavori della Camera», lamentando altresì che l'Assemblea, posta dinanzi alla necessità di convertire un numero esorbitante di decreti legge, è costretta a dedicarsi quasi esclusivamente all'esame dei provvedimenti di urgenza, risultando così espropriata, *de facto*, della programmazione dei lavori.

sanatoria sono promulgate prima della deliberazione (o del deposito) della sentenza costituzionale dichiarativa di siffatta illegittimità.

In corrispondenza con il declinare del ricorso alla reiterazione si è registrato peraltro un deciso incremento della posizione della questione di fiducia in sede di conversione per giungere alla tempestiva approvazione dei decreti impedendone la decaduta e sono state pure escogitate tecniche di approvazione (ad esempio la trasfusione dei contenuti di un decreto-legge in scadenza nel testo di un emendamento alla legge di conversione) dirette a riprodurre, in diversa forma, gli effetti sostanziali della reiterazione. Ad una valutazione riassuntiva, l'impatto politico della sent. n. 360 del 1996 è stato perciò, piuttosto limitato: essa ha eliminato una prassi degenerativa, ma non ha impedito l'emergere di altre, fantasiose forme di aggrimento del dettato costituzionale.

b) la “evidente mancanza” dei presupposti di adozione del decreto-legge come vizio in procedendo della legge di conversione

Hanno avuto un maggiore effetto costrittivo sul decisore politico, le **sentenze n. 171 del 2007 e 128 del 2008**, con le quali la Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale di una legge di conversione per evidente carenza dei presupposti nel decreto convertendo**². Questo principio era stato in verità già affermato, in astratto, nella sentenza n. 29 del 1995, quando la Consulta, forse per garantire effettività al controllo sul decreto-legge, che allora – per ragioni processuali – sfuggiva al sindacato costituzionale³, aveva affermato che il vizio di carenza dei

² Sottolinea questo effetto A. Guazzarotti, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?* in www.forumcostituzionale.it

³ Va considerato che i tempi del giudizio costituzionale sono normalmente più lunghi rispetto al periodo di vigenza del decreto-legge. Salve eccezionali circostanze (sent. n. 184 del 1974; sent. n. 302 del 1988) accadeva dunque che, nel momento in cui la Corte era chiamata a decidere, il decreto-legge risultava alternativamente: o decaduto e quindi «come non mai esistito quale fonte del diritto di livello legislativo» (sent. n. 307 del 1983) o, al contrario, convertito e quindi definitivamente incorporato nel testo della legge di conversione. La novazione della fonte derivante dalla conversione in legge oppure la caducazione retroattiva per mancata conversione rendevano quindi inammissibile, per sopravvenuta carenza dell'oggetto del giudizio, la questione di costituzionalità originariamente proposta nei confronti del decreto-legge, anche quando questo era stato reiterato (cfr. le decisioni nn. 9, 10, 24, 84, 446, 447, 554, 555 del 1989; 24 e 75 del 1990; 165 del 1991; 390, 410, 433, 447, 494 e 495 del 1992; 51, 74, 116, 174, 189, 229, 292, 330, 331, 351, 389, 435, 470, 503, 505 e 506 del 1993; 29, 30, 32, 33, 70, 74, 133, 167, 186, 194, 247, 250, 322, 426, 430 e 491 del 1994). Si comprende, in questa prospettiva, come la sent. n. 29 del 1995 tentasse di “afferrare” l'inafferrabile vizio procedimentale della carenza dei presupposti del decreto trasponendolo sulla legge di conversione.

Quando però il giudice delle leggi, accogliendo una soluzione prospettata da più voci in dottrina, ha ammesso che la questione di legittimità costituzionale originariamente incardinata sul decreto-legge ormai non più vigente può essere trasferita su altro decreto, pure formalmente diverso (ad esempio, in caso di reiterazione), che ne riproduca comunque il contenuto normativo «nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale» (sent. nn. 84 del 1996, n. 270 del 1996), le ragioni processuali che avevano concorso a

presupposti del decreto-legge rifluiva sulla legge di conversione, quale «vizio *in procedendo* della stessa (...), avendo quest'ultima (...) valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione».

La sentenza n. 171 del 2007, facendo applicazione del predetto principio, **ha per la prima volta sanzionato il vizio dei presupposti** in un'ipotesi di «evidente» mancanza, in cui il vizio risultava da «indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata», quali le formulazioni contenute nell'epigrafe e nella premessa del decreto nonché nella relazione al disegno di legge di conversione, da cui emergeva l'assoluta mancanza di ogni motivazione delle ragioni di necessità e di urgenza poste alla base della disposizione colpita da incostituzionalità. Attraverso il riferimento insistito a questi indici sintomatici, la Corte sembra dire che la valutazione politica in ordine alla sussistenza dei «casi straordinari di necessità e urgenza» è riservata al Governo, che del decreto-legge – ai sensi dell'art. 77 Cost. – «assume la responsabilità» e che essa la potrà contestare soltanto quando il difetto dei presupposti risulti già da elementi sintomatici interni agli atti normativi da scrutinare. In definitiva, da implicite «ammissioni» della forzatura compiuta dal Governo nel giudicare straordinario e urgente un intervento regolativo che in realtà non lo era.

Ma il passaggio più innovativo della sentenza n. 171 del 2007 è quello in cui si fa poggiare l'incostituzionalità della disposizione censurata (che introduceva nuove cause di incandidabilità e incompatibilità in un decreto in tema di finanza locale), sulla «evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata nel decreto-legge in cui è inserita». In questo modo, infatti, **l'eterogeneità dei contenuti del decreto-legge** è stata configurata come **elemento sintomatico della carenza dei presupposti costituzionali di adozione**.

Nel medesimo solco, anche la **sentenza n. 128 del 2008** ha annullato la disposizione del decreto-legge n. 262 del 2006 che definiva le procedure di esproprio del teatro Petruzzelli di Bari, per l'evidente **difetto di collegamento con le altre disposizioni inserite nel decreto**, che recava diverse misure di finanza pubblica.

La massima che si trae dalle due citate sentenze del 2007 e 2008 è pertanto così riassumibile: mentre resta sostanzialmente insindacabile la valutazione politica del Governo sulla sussistenza dei «casi straordinari di necessità e di urgenza» (sempre salve ipotesi eccezionali

determinare l'indirizzo giurisprudenziale del 1995 sono venute meno. Oggi, infatti, l'impugnazione sul d.l., ove ricorrono le condizioni processuali e sostanziali richieste dalla giurisprudenza costituzionale, può trasferirsi sul testo della legge di conversione.

di macroscopica «evidente» carenza), l'evidente estraneità di una norma rispetto alla materia disciplinata dal decreto rappresenta un elemento sintomatico della carenza dei requisiti costituzionali di adozione del provvedimento d'urgenza.

c) *l'obbligo per il decreto-legge e la legge di conversione di recare contenuti omogenei*

Il riferimento, nelle sentenze appena ricordate del 2007 e 2008, alla “evidente estraneità”⁴ lasciava già trasparire l'esistenza di un **vincolo a non inserire nei decreti-legge contenuti eterogenei**.

Questo **requisito di omogeneità dei provvedimenti urgenti** è stato più diffusamente argomentato nella **sentenza n. 22 del 2012**, che lo ha esteso anche **ai contenuti normativi introdotti dalla legge di conversione**.

In questa pronuncia la Corte ha osservato che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, là dove prescrive che il contenuto del decreto legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale (...), costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.», che intende il decreto-legge come «insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo». Da ciò la conseguenza che «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza di provvedere ed i “provvedimenti provvisori con forza di legge”».

Poste queste premesse, la Corte ha concluso che ai decreti “milleproroghe”, che pure sono unificati dal fine di intervenire sulla scadenza di termini il cui decorso è giudicato dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, è però «del tutto estranea (...) la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi esser oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa», o essere contenute «in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati» (sempre che, ovviamente, queste discipline aggiuntive ed estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentino profili autonomi di necessità e urgenza, tali da giustificare il ricorso al decreto-legge).

⁴ Il riferimento testuale alla *evidente estraneità* riecheggia l'art. 97 del regolamento del Senato, il quale prevede l'improponibilità degli emendamenti «estranei all'oggetto della discussione»; ed è testualmente meno rigoroso della prescrizione contenuta nell'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, là dove si dispone che «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano *strettamente attinenti* alla materia del decreto-legge».

Elevato a dignità costituzionale il **requisito della «necessaria omogeneità del decreto-legge»**, la Corte lo ha poi **applicato anche alla legge di conversione**.

La legge di conversione è stata qualificata come una legge atipica, con la quale non è possibile svolgere – come si era per lungo tempo ritenuto da larga parte della dottrina – l'attività di ordinaria produzione normativa, ma solo quella che presenta contenuti omogenei rispetto al decreto-legge che va a convertire. La previsione di contenuti eterogenei, infatti, spezzerebbe, secondo la Corte, «il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione». Se tale legame viene spezzato, perché sono introdotte nel decreto-legge regolazioni del tutto eterogenee al solo scopo di approfittare delle accelerate modalità di approvazione della legge di conversione, che inevitabilmente comprimono il dibattito parlamentare, si determina una violazione dell'art. 77 Cost. «per l'**uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge**».

Il principio di omogeneità dei contenuti normativi del decreto-legge e della stessa legge di conversione è stato successivamente applicato nelle **sentenze n. 237 del 2013 e n. 32 del 2014**.

Nel caso deciso con la **sentenza n. 237 del 2013** la Corte era chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di una delega inserita come maxi-emendamento in sede di conversione di un decreto-legge (art. 1, comma 2, legge n. 148 del 2011). I giudici *a quibus* lamentavano l'estraneità della delega alla materia disciplinata dal decreto-legge e la violazione della riserva di assemblea prevista per le leggi di delegazione legislativa nell'art. 72, ultimo comma, Cost. La Corte ha rigettato la questione su entrambi i profili di censura.

Quanto al primo profilo, essa ha richiamato la sentenza n. 63 del 1998 nella quale, scrutinando una delega inserita nella legge di conversione di un decreto-legge, si afferma che gli articoli che recano la delega «sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione» e si prosegue osservando che la legge di conversione ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: per la parte diretta a convertire il decreto, è legge di mera approvazione; per le parti ulteriori, può recare anche il contenuto di una delega legislativa. La Corte ha ribadito questo principio, ma lo ha precisato alla luce della sopravvenuta giurisprudenza sull'omogeneità dei contenuti normativi ulteriori aggiunti al decreto-legge in sede di conversione, nel senso che **l'introduzione di una delega nella legge**

di conversione è possibile solo quando il contenuto normativo della stessa sia omogeneo a quello del decreto-legge. Nelle parole della Corte: «anche l'introduzione nella legge di conversione, di una disposizione di delega (...) deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza».

Quanto al profilo della violazione della riserva di Assemblea, la Corte ha dichiarato non fondata la questione, osservando che i regolamenti delle Camere (cfr. art. 35 R.S. e 96-bis R.C.) prevedono l'obbligatoria discussione e la votazione da parte dell'Assemblea per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, con il che «risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente, sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa» dal richiamato art. 72, ultimo comma, Cost.

Nella **sentenza n. 32 del 2014**, la Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale di disposizioni** (gli artt. 4-bis e 4 vicies ter del d.l. n. 272 del 2005), **introdotte in sede di conversione** (con legge n. 49 del 2006), **per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, rispetto alle disposizioni del decreto-legge.** Dopo aver ribadito che ogni disposizione introdotta in sede di conversione «deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» e aver qualificato l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione come «vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare», la Corte ha ritenuto che le disposizioni impugnate, in materia di stupefacenti, fossero estranee, per materia e finalità, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. Si trattava in effetti di disposizioni dirette a modificare la disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto il profilo sanzionatorio, che si inserivano in un decreto-legge relativo non alla disciplina delle droghe, ma alla persona del tossicodipendente detenuto e al suo recupero e che per il resto riguardava oggetti completamente estranei all'ambito – pur latamente inteso – delle droghe quali l'assunzione di personale nella Polizia di Stato, l'amministrazione civile dell'interno, i finanziamenti per le olimpiadi invernali di Torino e il diritto di voto degli italiani all'estero.

d) il divieto di introdurre riforme organiche e di sistema e l'obbligo di contenere «misure di immediata applicazione»

Nella **sentenza n. 220 del 2013** la Corte costituzionale ha ritenuto «incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale» la trasformazione per decreto-legge della disciplina ordinamentale delle Province, annullando numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012.

Il giudice delle leggi ha osservato che le norme concernenti un ente locale territoriale costituzionalmente garantito – come sono le Province – «non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost.»; e, con formulazione più generale, ha riconosciuto «la **palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema**».

E' stato in tal modo individuato un ulteriore, specifico limite di oggetto dei provvedimenti di urgenza.

La medesima pronuncia ha statuito che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nella parte in cui prevede che il decreto-legge debba contenere **misure di immediata applicazione** «esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (...) che **entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo**».

Questo requisito della struttura normativa dei decreto-legge pone in prospettiva il problema della legittimità costituzionale dei frequenti rinvii ad atti normativi contenuti nei decreti-legge ai fini della loro attuazione.

Al riguardo sembra necessario distinguere la regolazione della fattispecie astratta da parte del decreto, cioè la produzione di effetti normativi, e l'effettiva realizzazione degli effetti pratici della normativa introdotta in via di urgenza.

La **regolazione della fattispecie** oggetto dei provvedimenti urgenti non può essere **differita nel tempo**, perché ciò smentirebbe la *ratio* della decretazione d'urgenza, che consiste nel «dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità» (così ancora sent. n. 220 del 2013). **Questo non vuol dire però che i decreti-legge possano legittimamente ospitare soltanto disposizioni autoapplicative, non bisognose di un'attività di esecuzione e di attuazione in via regolamentare.**

Le norme dei decreti-legge che fondano potestà regolamentari non sono perciò, sempre e comunque incostituzionali, ma solo quando per loro tramite vengono dilazionati nel tempo gli