

L'allarme della Consulta: troppi decreti fuori regola

di Valerio Onida

La Corte costituzionale censura la prassi di introdurre nei decreti legge disposizioni che non sono necessarie e urgenti. Secondo la Corte, inoltre, l'avvenuta conversione del decreto in legge non vale a sanare la mancanza dei presupposti. Uno dei vizi della politica nel nostro Paese è l'uso improprio o strumentale delle regole istituzionali: e la funzione di garanzia della giustizia costituzionale serve anche a sanzionare e quindi a impedire tale uso. Come è avvenuto con una sentenza depositata due giorni fa.

Una sentenza della Corte costituzionale pubblicata due giorni fa (n. 171 del 2007) rappresenta un buon esempio di esercizio di questa funzione, anche se giunge a distanza di tre anni dall'episodio legislativo che l'ha provocata.

Il sindaco di Messina, eletto nel 2003, era stato successivamente dichiarato decaduto a seguito di una condanna, divenuta definitiva pochi giorni dopo l'elezione, per peculato d'uso. In pendenza del giudizio di Cassazione sulla decadenza, era entrata in vigore una disposizione, inserita in un decreto legge riguardante altra materia (la finanza e i bilanci comunali) diretta a eliminare la causa di decadenza attraverso una modifica della legislazione elettorale, nell'intento di sanare ex post la situazione giuridica di quel sindaco. Ma la Corte di Cassazione ha sollevato questione di costituzionalità della norma sopravvenuta, contestando che nella specie ricorresse uno dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» che, secondo l'articolo 77 della Costituzione, soli consentono al Governo di legiferare sostituendosi al Parlamento, sia pure con la successiva ratifica di questo attraverso la legge di conversione. E il Giudice delle leggi ha ora accolto la questione, dichiarando incostituzionale la disposizione contestata.

Per far ciò la Corte ha anzitutto ribadito la sua giurisprudenza secondo cui l'esistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza per l'emanazione di un decreto legge può essere oggetto di sindacato di costituzionalità, sia pure solo al fine di verificare una loro eventuale "evidente" mancanza (sentenza n. 29 del 1995): limitandosi dunque il controllo della Corte ai casi macroscopici, mentre per il resto giudice è solo il Parlamento quando converte in legge il decreto. Ha poi definitivamente superato le incertezze della sua stessa giurisprudenza riaffermando che l'eventuale vizio del decreto legge emanato in carenza dei presupposti non è sanato dalla successiva conversione in legge, poiché ciò comporterebbe l'alterazione del riparto costituzionale delle competenze fra Parlamento e Governo, rappresentando la decretazione d'urgenza del Governo una deroga rispetto alla generale spettanza al Parlamento della potestà legislativa a livello nazionale. Se infatti le Camere, convertendo in legge il decreto, potessero definitivamente avallare la violazione compiuta dal Governo e impedirne l'accertamento, sarebbe come mettere nelle mani del Parlamento il rispetto o meno delle norme costituzionali, che non riguardano solo i rapporti fra i due organi ma «la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso».

Ciò ha consentito alla Corte di riconoscere e dichiarare la violazione intervenuta nella specie, realizzata attraverso l'inserimento in un decreto legge di una disposizione estranea al suo oggetto e diretta a raggiungere un risultato (la modifica delle norme sulla eleggibilità) per il quale non si rinveniva alcuna ragione di straordinaria urgenza e necessità.

La vicenda concreta oggetto della questione di costituzionalità si è già chiusa da tempo, con l'abbandono della carica da parte del sindaco. Ma ciò non significa che sia inutile la pronuncia della Corte. Al contrario, essa ristabilisce il rispetto dei principi dello Stato di diritto: le regole legali — nella specie costituzionali — si impongono a tutti gli organi pubblici e se vengono violate c'è un giudice — nella specie la Corte costituzionale — che può essere chiamato a restaurarne l'osservanza.

Di "abuso" della decretazione d'urgenza i costituzionalisti parlano da tempo. Ma è importante che gli abusi vengano fermati. Nel 1996 la Corte costituzionale, con una storica sentenza (la 360), aveva sanzionato, conducendo ad estirparla, la prassi degenerativa della "reiterazione" dei decreti legge non convertiti tempestivamente, prassi che rendeva in molti campi precaria l'efficacia delle disposizioni legislative in vigore, fino a quando le Camere non giungessero a consolidarla a posteriori, magari dopo mesi o anni. Ora la nuova decisione, parimenti storica, sanziona un'altra prassi degenerativa: non si potrà più impunemente inserire in un decreto legge qualsiasi disposizione non sorretta da reali motivazioni di straordinaria necessità ed urgenza, approfittando della "corsia preferenziale" della legge di conversione per introdurre, con l'avallo del Parlamento, qualsiasi novità normativa.

È ben vero che i concetti stessi di necessità e urgenza, nonché di "straordinarietà" del caso, sono di per sé poco definiti e quindi elastici, prestandosi a un uso largamente discrezionale. La Corte ha riconosciuto giustamente che c'è un margine di apprezzamento politico rimesso in questo campo al Parlamento. Ma quando i margini di elasticità della norma costituzionale sono superati, perché la mancanza dei presupposti è "evidente", il Giudice delle leggi, se chiamato in causa, non può non far valere il primato della Costituzione.

Il "monito" che proviene da questa sentenza dovrebbe valere anche a richiamare l'attenzione e la preoccupazione (come già ha fatto, di recente, il Capo dello Stato) sulla necessità di rispettare le regole costituzionali riguardanti, al di là dei contenuti delle leggi, il modo di legiferare.