

A proposito di decreti-legge abrogati, "sanati" (ancorché non ancora decaduti...) da leggi non adottate ai sensi dell'art. 77, ult. c., cost. e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)

di Antonio Ruggeri

Una duplice conferma si ha dalla decisione qui rapidamente annotata: *sul piano processuale*, che una domanda mal formulata (o, diciamo meglio, incompiutamente esplicitata), in sede di proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, può tradursi in una denegata giustizia costituzionale e, *sul piano sostanziale*, delle pratiche e degli "stili" di normazione, che la fantasia esibita dalle esperienze correnti di produzione giuridica non conosce ormai più praticamente confini, siccome idonea a rinnovarsi in forme sempre cangianti ed imprevedibili.

Cominciamo proprio da quest'ultimo punto, dov'è - com'è chiaro - la radice di vicende quale quella che ha, nella circostanza odierna, sollecitato la Commissione tributaria di Cagliari a rivolgersi alla Consulta e quest'ultima, quindi, a liberarsi sbrigativamente della questione in modo troppo approssimativo sottopostale.

Il caso, per i profili qui specificamente interessanti, è presto spiegato. Una stessa legge, la n. 289 del 2002 (la finanziaria per il 2003), aveva fatto luogo all'abrogazione di alcuni disposti di un decreto-legge, alla "sanatoria" degli effetti da essi prodotti e, infine, alla sostanziale riproduzione delle norme originarie del decreto: a testimonianza che l'obiettivo della complessiva manovra posta in essere dal legislatore non era già quello di sanzionare nel merito l'operato del Governo (semmai, come subito si dirà, proprio all'inverso...), bensì - al più concedere - solo nel metodo, vale a dire per la scelta fatta di ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza. Anche questa, tuttavia, appare essere un'ipotesi ricostruttiva non suffragata invero da sufficienti elementi; di contro, si potrebbe piuttosto supporre che si sia voluto far luogo ad una manovra "concertata", immettendo da subito, per il tramite del decreto, la nuova disciplina, quindi sostanzialmente "stabilizzata", seppur in un modo inusuale e largamente discutibile, nella sede parlamentare. Nella sostanza, dunque, v'era perfetta consonanza d'intenti tra gli organi della direzione politica, tant'è che la normativa introdotta dal Governo è stata ripresa dalle Camere e fatta quindi rifluire nella legge; anzi, il pronto intervento delle Camere stesse ha consentito di offrire un puntello formidabile all'iniziativa politico-normativa del Governo, suonando, a conti fatti, quale un'anticipata "conversione" dell'atto da questi adottato.

Si rifletta solo per un momento sul punto. Abrogando e contestualmente riproducendo il decreto, le Camere hanno mostrato di condividere appieno la scelta politica racchiusa nell'atto del Governo, allo stesso tempo avocando a sé la competenza ad introdurla in seno all'ordinamento con le forme appropriate, quelle della legge. Ma, siamo proprio sicuri che si sia trattato appunto del modo giusto con cui far ricorso agli strumenti di produzione giuridica?

La circostanza per cui l'atto abrogativo del decreto ne ha, allo stesso tempo (e nella sostanza), dato la "conversione", producendo pertanto effetti reciprocamente alternativi, è già di per sé assai indicativa della disinvoltura ed improvvisazione con cui si è soliti manovrare i meccanismi della produzione giuridica. Ancora più singolare è il fatto che la clausola di salvaguardia degli effetti già prodotti dall'atto del Governo sia stata utilizzata quando non era ancora decorso il termine costituzionalmente stabilito per la conversione e con riferimento, appunto, ad un atto che non veniva abbandonato al proprio, sfortunato destino bensì recuperato e ulteriormente rafforzato dalla fonte parlamentare che ne recepiva il contenuto. Insomma, strana sorte, questa del decreto in parola, del quale, riprendendo una nota espressione carducciana, si potrebbe dire *funere mersit acerbo*, per un verso, e però, rifacendoci per un altro verso alle sacre scritture, che è stato riportato a nuova vita come Lazzaro...

Per la verità, della stranezza dell'intera vicenda mostra di essere avvertito il giudice delle leggi che, in un fugace (quanto, però, assai evocativo) passaggio argomentativo posto in chiusura della pronuncia qui annotata, dichiara di voler "prescindere da ogni valutazione giuridica" sulla disposizione di sanatoria: quasi a significare che - ove la censura del remittente si fosse appuntata non già sulla sola norma relativa alla (mancata) *vacatio* bensì anche (e specificamente) sulla norma di sanatoria (ora per il fatto di essere... irragionevolmente *prematura* ed ora in quanto, in modo parimenti irragionevole, conseguente non già alla decadenza del decreto bensì alla perdurante... *vigenza* delle sue norme, sia pure "novate" nella fonte) - ebbene la "sanatoria" medesima, per come complessivamente operata, non

sarebbe con ogni probabilità riuscita a sfuggire alla sanzione dell'annullamento.

La questione - com'è chiaro - è di centrale rilievo per ciò che attiene alle dinamiche di normazione idonee ad impiantarsi dietro iniziativa del Governo.

Torna, dunque, a riproporsi l'antica (e, tuttavia, incompiutamente ed incertamente risolta) questione relativa alla connotazione degli atti cui si riferisce l'art. 77 della Carta: se, appunto, si tratti - come ad una rigorosa lettura parrebbe - di atti dotati di una loro complessiva "tipicità" ovvero se si tratti piuttosto di "contenuti", suscettibili di trapassare agevolmente da un atto all'altro, siccome idonei ad essere ospitati anche da fonti diverse da quella di origine, dalla parimenti diversa natura e funzione.

La Corte si è da tempo mostrata al riguardo di manica larga (fin troppo: basti solo pensare alle deleghe c.d. "accessorie", nelle quali ugualmente si spezza la corrispondenza biunivoca tra il "tipo" e le sue norme, o appunto, come qui, a "sanatorie" e "conversioni" operate da leggi non adottate allo *specifico* ed *esclusivo* scopo che ne dovrebbe, per Costituzione, giustificare l'esistenza). Rimane, tuttavia, inevaso il quesito circa il senso complessivamente posseduto da un atto legislativo che si sia dotato di contenuti spurî rispetto al *genus* di appartenenza, per come costituzionalmente tipizzato nella competenza.

Sul piano politico-istituzionale, la vicenda può avere una pronta e facile spiegazione: imbarcando sulla finanziaria le clausole suddette, quella di "sanatoria" al pari del *tandem* costituito dalla norma abrogativa e da quella riproduttiva, le *chances* offerte al decreto di un meno periglioso traghettamento e di un felice approdo venivano obiettivamente a crescere rispetto a quelle legate al suo ordinario (e fisiologico...) percorso, idoneo a sfociare nella conversione, come pure però nella mancata conversione.

Sul piano tecnico-giuridico, poi, può anche apparire forzata (ma, forse, non in tutto ingenerosa) la critica volta a far notare come la "sanatoria" sia intervenuta quando l'atto era ancora in vigore: la clausola di sanatoria, infatti, immediatamente *seguiva* quella abrogativa, per quanto si trattasse a rigore di una consecuzione meramente logica e non pure temporale, simultaneo e contestuale essendo il momento della loro entrata in vigore, coincidente peraltro - si è dietro notato - a quello della clausola di "reviviscenza".

Si potrebbe, insomma, osservare che non necessariamente le Camere debbano dapprima far scorrere inutilmente il tempo previsto per la conversione e poi far luogo all'atto di sanatoria; piuttosto, potrebbero "bocciare" anzitempo, in modo espresso, l'atto del Governo e contestualmente farne tuttavia salvi gli effetti (qui, nondimeno, c'era l'ulteriore, non secondaria, novità segnata - come s'è detto - dal sostanziale recupero delle norme del decreto).

Il tempo gioca nella vicenda qui succintamente descritta un ruolo di primo piano, davvero decisivo.

Lo stesso rigore con cui la Corte ha tenuto a delimitare l'oggetto della questione, pervenendo quindi ad una pronuncia di manifesta inammissibilità per irrilevanza, se può apparire giustificato sotto un certo riguardo, non sembra però, per un altro, pienamente rispondente ad un'esigenza di sistema: non sembra, cioè, che si sia tenuto adeguatamente conto del fatto che la clausola sulla *vacatio* fa sempre "sistema" con le clausole restanti e che, pertanto, se ne può apprezzare ovvero non apprezzare la *ratio* (con un giudizio che è, a conti fatti, di ragionevolezza) unicamente in rapporto alle indicazioni positive date dallo stesso atto che la contiene, alle quali strutturalmente e funzionalmente (e, però, pur sempre indissolubilmente) si lega: ciò che sempre, d'altronde, si ha laddove, come qui, si tratti di norme strumentali al raggiungimento di fini fissati in disposizioni di ordine sostantivo.

La norma sulla *vacatio* ha, sì, innegabilmente, una sua autonomia di effetti, che giust'appunto consiste, come nel caso portato al giudizio della Corte, nell'immediata produzione di effetti delle norme restanti dell'atto che la esprime, ma non già un'autonomia piena di significato, *per l'aspetto sistematico*, potendosi stimare la validità unicamente in rapporto con altra o altre clausole aventi natura sostantiva.

Non si dimentichi che - come opportunamente precisa la legge n. 400 del 1988, esplicitando un precetto già racchiuso nel quadro costituzionale - le disposizioni dei decreti-legge devono presentarsi come d'immediata applicazione: condizione, questa, in difetto della quale si può seriamente dubitare della costituzionalità della clausola di azzeramento della *vacatio* e, appunto, dello stesso ricorso alla strumentazione d'urgenza.

Discorso ancora diverso è, poi, quello relativo al (supposto) carattere *costituzionalmente imposto* dell'azzeramento

medesimo da parte di un atto che pure si assuma come rispettoso dei presupposti fattuali giustificativi della sua adozione, oltre che dotato di norme appunto idonee ad essere portate immediatamente ad effetto.

In fondo, era proprio questo il cuore della questione di giustizia costituzionale maldestramente portata alla Corte. Chiaramente, il giudice delle leggi non avrebbe potuto, in alcun modo, caducare puramente e semplicemente la norma relativa all'entrata in vigore dell'atto del Governo: per un elementare bisogno di osservanza della discrezionalità politica del legislatore, vale a dire per la ragione che non si dava alcuno strumento che consentisse di fissare altrimenti il *dies a quo* di produzione degli effetti dell'atto stesso, non dandosi al riguardo - il punto è molto importante, per quanto stranamente trascurato dalla riflessione teorica - nessuna indicazione né in Costituzione né nella legge 400. E, invero, la circostanza per cui il decreto è presentato nello stesso giorno della sua "adozione" - come ambiguamente si esprime il dettato costituzionale - alle Camere per la conversione non prova che l'entrata in vigore coincida con tale giorno. D'altro canto, se fosse costituzionalmente prescritto l'inizio della vigenza dell'atto il giorno stesso della sua pubblicazione, dovrebbe considerarsi *inutiliter data* l'esplicita previsione in tal senso contenuta nei decreti. La soluzione usualmente praticata, che vuole l'inizio degli effetti dei decreti coincidente col giorno della loro pubblicazione, non è dunque imposta da alcun precetto superiore, per quanto sia confacente alla natura degli atti di urgenza che essi spieghino *quanto prima possibile* effetti.

Il rilievo, nell'odierna circostanza dato dall'autorità remittente, al principio "*ad impossibilia nemo tenetur*" sta proprio inequivocabilmente a dimostrare che un "bilanciamento" adeguato, conforme a ragionevolezza, di interessi costituzionalmente protetti avrebbe potuto (e sempre potrebbe) aversi attraverso la fissazione (perlomeno, di norma) del *dies a quo* di efficacia dei decreti in quello *successivo* alla loro pubblicazione, sì da coniugare nel modo migliore tempestività di intervento, osservanza (la massima possibile) delle norme da parte dei loro destinatari, certezza del diritto (e, a conti fatti, giustizia costituzionale). Tanto più laddove si consideri (con l'amministrazione finanziaria, in un passo richiamato nella pronuncia qui annotata) che "l'efficacia di un provvedimento pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* decorre dall'inizio dell'ora solare". Ciò che, in buona sostanza, equivale ad una materiale, necessaria retroattività di effetti rispetto alle pratiche giuridiche cui gli stessi si riferiscono, seppure per un lasso temporale obiettivamente ristretto, con riguardo cioè a quelle poste in essere nello stesso giorno della pubblicazione del decreto e nella pressoché provata ignoranza (come tale, comunque incisiva del diritto fondamentale alla certezza) delle novità introdotte dal decreto medesimo.

Il punto è, a mia opinione, di centrale importanza. E, invero, poca attenzione si è ad oggi prestata al fatto che, dietro le vicende della normazione e le esperienze istituzionali dalle stesse evocate e specificamente rilevanti sul piano delle dinamiche della forma di governo, stanno le posizioni dei soggetti, comunque bisognose di essere tenute nel giusto conto e, fin dove possibile, protette. È la prospettiva della *forma di Stato*, piuttosto che quella della *forma di governo*, la più idonea a proiettare un fascio di luce sulle vicende ed esperienze suddette: proprio quella che dovrebbe costantemente stare a base delle determinazioni tanto dell'amministrazione e dei giudici (anche, dunque, in sede di remissione di questioni alla Corte) da un lato, della stessa Corte dall'altro. Ed è sempre questa la prospettiva giusta dalla quale riguardare alle relazioni che sistematicamente s'intrattengono tra le norme costitutive di uno stesso tessuto normativo, tanto più laddove una o più di esse siano chiaramente strumentali ad altre, acquistando senso (e validità) unicamente per il servizio che appunto riescano a rendere alle norme restanti ed agli interessi ad esse sottesi.

Nel caso che ha dato origine al verdetto della Consulta cui si dirige questa breve annotazione, era di tutta evidenza il collegamento tra la norma che conferiva immediatezza di effetti al decreto e la norma suscettiva di incidere sulle situazioni del soggetto in lite con l'amministrazione finanziaria. Insomma, il "vero", compiuto oggetto della questione era dato da un "combinato disposto" di due norme, l'una strumentale e l'altra sostantiva, la quale ultima risultava immediatamente individuabile in seno al contesto argomentativo rappresentato dall'autorità remittente alla Corte, per quanto - come si accennava all'inizio di questa nota - la censura d'illegittimità specificamente si appuntasse solo sulla prima norma.

Altre volte, come si sa, la difettosa indicazione dei termini della questione è stata dalla Consulta integrata o variamente corretta, talora in modo fin troppo vistoso. Qui, la Corte non se l'è sentita di riformulare in modo adeguato la questione, ricomprendendovi la pur originale norma di "sanatoria" che - come pure si è fatto notare - esponeva da ogni parte il fianco alla censura d'incostituzionalità. Rimane, nondimeno, l'amaro in bocca per un'operazione di giustizia costituzionale che - a dirla tutta - si presenta obiettivamente incompiuta, elusiva di alcuni dei nodi cruciali delle esperienze di normazione evocate dall'art. 77: da quello relativo al *dies a quo* degli effetti generati dai decreti, bisognoso di essere fissato (nel silenzio della Carta, da parte degli stessi decreti, a ciò tacitamente autorizzati) in modo comunque rispettoso di *tutti* gli interessi in campo, all'altro concernente le forme della sanatoria (in senso proprio) dei decreti non

convertiti e, in genere, le relazioni che questi ultimi sono idonei ad intrattenere con le leggi, rimanendo nondimeno le une e le altre fonti fedeli ai ruoli, indisponibili, per esse disegnati nella Costituzione.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali