



GLI ATTI AVENTI
FORZA DI LEGGE

Raffaele Squitieri

Indice

1. INTRODUZIONE	3
2. IL DECRETO LEGGE.....	6
3. IL DECRETO LEGISLATIVO	10
BIBLIOGRAFIA	13



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

1. INTRODUZIONE

La funzione legislativa è riservata al Parlamento, così come recita chiaramente l'articolo 70 della Costituzione.

La stessa Costituzione, peraltro, prevede altri provvedimenti che, pur non avendo il carattere di legge in senso proprio, perché non adottati dal Parlamento, hanno, tuttavia, “forza di legge”.

Si tratta, in particolare, dei provvedimenti legislativi previsti dagli artt. 76, 77 e 116 della Costituzione.

Quest'ultimo articolo, in particolare, al I comma (nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001) prevede che “il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti Speciali adottati con legge costituzionale”.

Pertanto questi Statuti Speciali contengono norme di rango costituzionale, pur avendo un'origine non parlamentare in quanto gli stessi e le relative norme di attuazione, sono adottati dalle singole regioni sulla base di una procedura consensuale, nell'ambito della quale gioca un ruolo determinante una apposita “commissione paritetica”, composta come indica il nome, da tre rappresentanti della Regione interessata e tre dello Stato.

Si tratta di un parere obbligatorio (che, per lo Statuto della Regione Siciliana è anche vincolante).

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

E', forse, interessante notare che nel testo originario dell'articolo 16 era previsto che le forme e le attribuzioni di autonomia fossero “attribuite” alle Regioni; mentre il testo ora vigente prevede espressamente che le Regioni a Statuto Speciale “dispongono” di forme ...”

Si tratta di una previsione tesa a vieppiù esaltare la autonomia di tali Regioni, che, per talune di esse, è riferibile anche alla “logica” della previsione dell'articolo 6 della Costituzione sulla tutela delle minoranze linguistiche.

Come detto, agli articoli 76 e 77, la Costituzione prevede che anche il Governo possa adottare” atti aventi valore di legge ordinaria”.

In particolare, l'articolo 76 dispone che il Governo può essere delegato dal Parlamento ad adottare “decreti legislativi” ed, al successivo articolo 77, che lo stesso “...in casi straordinari di necessità e di urgenza”, può adottare provvedimenti legislativi d'urgenza, i quali, proprio in quanto tali, devono essere “convertiti in legge” dal Parlamento entro 60 giorni dalla loro pubblicazione.

I decreti legislativi ed i decreti legge (nei sessanta giorni di vigenza di questi) sono equiparati a tutti gli effetti alle leggi ordinarie, che ben possono abrogare o modificare.

Trattandosi di “atti aventi forza di legge”, gli stessi sono soggetti – come, del resto, le leggi ordinarie – al vaglio di costituzionalità da parte della Corte Costituzionale.

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

L'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo – come detto, eccezionale – richiede sempre e comunque un intervento del Parlamento, od in via preventiva, attraverso la delega al Governo del potere di legiferare, od in via successiva, in sede di conversione in legge del decreto legge.

L'intervento del Parlamento è sempre imprescindibile: senza la espressa delega parlamentare, il Governo non può adottare il decreto legislativo; in mancanza della conversione, il decreto legge adottato dal Governo decade.

Non è consentito al Governo di intervenire (né con decreto delegato, né con decreto legge) quando la materia è coperta da “riserva di legge formale” e può, quindi, essere disciplinata solo con legge ordinaria del Parlamento: sono questi, ad esempio, i casi della legge di sanatoria degli effetti del decreto legge non convertito (di cui in seguito si dirà); della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (arti. 80 Cost.); della legge di approvazione del bilancio (art. 81 Cost.).

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

2. IL DECRETO LEGGE

Il decreto legge adottato dal Governo mediante apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri è emanato dal Presidente della Repubblica (art. 87 Cost., comma 5).

Il decreto legge entra in vigore immediatamente, il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e deve essere presentato il giorno stesso, per la conversione in legge, alle Camere, che, se sono sciolte, devono essere convocate e riunirsi entro cinque giorni.

E' appena da precisare, al riguardo, che il Presidente della Repubblica non si limita ad emanare il D.L., ma ha un potere di controllo preventivo sulla costituzionalità del provvedimento, potendo rinviarlo al Governo con richiesta di riesame, o rifiutare l'emanazione del decreto ritenuto privo dei requisiti previsti dalla Costituzione o contrario a norme od a principi costituzionali (come è accaduto, ad esempio, per il D.L. di depenalizzazione del finanziamento illecito ai partiti).

Si è già cennato che i decreti legge hanno un'efficacia limitata a 60 giorni dalla loro pubblicazione nella G.U. e devono essere immediatamente presentati alle Camere.

Queste, ricevuto lo schema di disegno di legge di conversione in legge del D.L., entro 60 giorni, potranno:

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

- non convertire in legge il decreto; in tal caso, lo stesso si considera come mai esistito e perde efficacia dal momento della sua entrata in vigore;
- approvare il disegno di legge di conversione e convertire il D.L. in legge formale. In tal caso, il provvedimento di urgenza viene sostituito dalla legge di conversione, con la quale possono anche apportarsi modifiche (“emendamenti”) al testo del relativo “disegno di legge”, purché queste modifiche siano direttamente collegate ai contenuti del D.L. (come ha chiarito al riguardo la Corte Costituzionale).

Poiché, nel caso di mancata conversione, gli effetti del D.L. decadono fin dal momento dell'entrata in vigore dello stesso, l'articolo 77 della Costituzione ha previsto che le Camere possono regolare (“in sanatoria”) con legge i rapporti giuridici sorti per effetto del decreto legge decaduto. La “sanatoria” diviene necessaria quando non risulta più possibile eliminare tutti gli effetti che il D.L. ha prodotto nei 60 giorni di vigenza.

Pur costituendo presupposto indispensabile per l'adozione di un decreto legge la straordinarietà e l'urgenza di provvedere (come per gli interventi da disporre in caso di calamità naturale o catastrofe), il ricorso al D.L. è tutt'altro che sporadico, tant'è che talora può dubitarsi dell'effettiva sussistenza dell'urgenza dell'intervento.

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

E' proprio per tale ragione che l'articolo 77 citato, al 2° comma, ha precisato che il Governo adotta i decreti legge sotto la propria responsabilità. Il che sta a significare che della mancanza dei presupposti il Governo risponde sul piano politico, con tutte le relative conseguenze (non esclusa quella di una mozione di sfiducia).

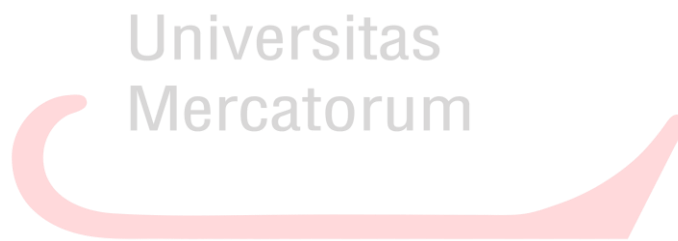
Altro fenomeno “patologico” relativo ai decreti legge è quello della loro (non infrequente, in passato) reiterazione e cioè della rinnovazione, da parte del Governo, delle norme contenute in un decreto legge non convertito, attraverso la proposizione di un D.L. identico a quello decaduto. La Corte Costituzionale, di fronte al ripetersi di tali fenomeni, ha esplicitamente dichiarato (sentenza n° 360/1996) illegittima tale ripetitività, in quanto contraria alla logica stessa della decretazione di urgenza, ammettendo la reiterazione di un D.L. solo qualora sussistano nuovi presupposti di natura straordinaria.

La materia è stata disciplinata, per alcuni profili particolari, con una legge ordinaria, la legge n. 400/1988 sulla attività del Governo (legge che, peraltro, proprio in quanto tale, potrebbe venir modificata od abrogata da una legge ordinaria successiva o da un decreto legge!).

Dispone, in particolare, tale legge, che i provvedimenti legislativi di urgenza devono evidenziare nelle premesse le circostanze straordinarie che ne sono alla base; e che non è consentito, con decreto legge: conferire deleghe legislative;

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

rinnovare decreti legge non convertiti; regolare i rapporti sorti per effetto dei decreti legge non convertiti, ecc.



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

3. IL DECRETO LEGISLATIVO

Quanto ai decreti legislativi, si è già visto che il Governo può adottarli solo dietro espressa delega fornita (con legge formale) dalle Camere.

Dispone, al riguardo, il citato articolo 76, che il Parlamento, nel delegare al Governo la funzione legislativa, deve indicare i principi ed i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi ed il termine entro il quale la delega deve essere esercitata.

Il Parlamento, nella legge di delega, può apporre anche ulteriori limiti ed adempimenti al Governo; il più frequente è quello della previa acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Alla delega il Parlamento ricorre, in genere, quando la materia da disciplinare è particolarmente complessa o richieda il possesso di cognizioni tecniche o scientifiche.

Il decreto legislativo viene adottato da Governo (con deliberazione del Consiglio dei Ministri) ed emanato dal Presidente della Repubblica, il quale verifica che siano stati rispettati i criteri, i principi ed il termine indicati nella legge di delegazione. La violazione di questa (il c.d. “eccesso di delega”) rende costituzionalmente illegittimo il decreto delegato. Illegittimità da accertarsi dalla Corte Costituzionale (sino a circa 30 anni fa, era previsto che il decreto delegato – come il decreto legge – fosse sottoposto al controllo preventivo della

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

Corte dei Conti, la quale accertava proprio la sussistenza in concreto, per entrambi i tipi di provvedimento legislativo, dei presupposti indicati dalla Costituzione).

Ho già cennato, in altra lezione, che l'enorme congerie di leggi, spesso non coordinate, se non tra loro contrastanti, ha indotto sia il Parlamento che il Governo ad elaborare Testi Unici e/o Codici per materia nei quali raccogliere organicamente le disposizioni relative a determinati comparti.

Si può distinguere al riguardo tra Testi Unici meramente “compilativi”, con i quali ci si limita a raccogliere e coordinare le varie disposizioni, e Testi Unici “innovativi”, con i quali si interviene anche integrando, eliminando o correggendo discrasie od incongruenze fra i vari testi legislativi. A quelli meramente compilativi, può provvedere direttamente il Governo; quelli innovativi - proprio perché modificativi o sostitutivi di norme legislative – postulano invece una specifica previsione legislativa che li preveda (una sorta di legge di delega).

Tali Testi Unici vanno tenuti distinti dalle mere raccolte (spesso denominate “codici”) curate da privati cittadini.

Importante evoluzione rispetto ai Testi Unici è stata quella dei c.d. “Codici di settore” introdotta dalla legge 29 luglio 2003, n. 229, con la quale sono state autorizzate raccolte organiche ed “innovative” di norme regolanti vari settori. Si tratta di decreti legislativi, i quali, in quanto tali, possono integrare e/o modificare la normativa vigente. Tra essi, si possono ricordare: il “Codice dei contratti pubblici” (D.lgs

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

163/2006); il Codice dei beni culturali e del paesaggio” (D.lgs 42/2004); il “Codice del consumo” (D.lgs 206 del 2005), ecc..



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

BIBLIOGRAFIA

- Sandulli A.M. – Manuale di diritto amministrativo – Jovene Editore – 1989
- Paladin L. – Diritto costituzionale – CEDAM - 1998
- Giannini M.S. – Istituzioni di diritto amministrativo – Giuffrè Editore – 2000
- AA.VV. a cura di Cassese S. – Manuale di diritto pubblico – Giuffrè Editore – 2014
- AA.VV. a cura di Scoca G. – Diritto amministrativo – Giappichelli Editore – 2015



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)