



TRA NORMA E REALTÀ: RIFLESSIONI SULLA MOTIVAZIONE DEL DECRETO-LEGGE ALLA LUCE DELLA [SENTENZA N. 171/2007](#)

di

Silvio Boccalatte

*(Dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi,
Università di Genova, Facoltà di Giurisprudenza)*

5 settembre 2007

1. La vicenda da cui prende le mosse la recente [sentenza 23 maggio 2007, n. 171](#), è piuttosto articolata e può essere sintetizzata come segue.

Poco dopo la proclamazione a sindaco, un neoeletto veniva condannato definitivamente per i reati di peculato d'uso (art. 314, comma 2, c.p.) e abuso d'ufficio (art. 321 c.p.), con conseguente interdizione temporanea dai pubblici uffici: a seguito di diverse azioni popolari, la Corte d'Appello giungeva a dichiarare la decadenza dalla carica in base alla normativa sull'ordinamento degli enti locali (artt. 58 e 59, d.lg. 267/2000). L'interessato proponeva ricorso per cassazione, ma, prima dell'udienza di discussione, entrava in vigore il decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 ("Disposizioni urgenti in materia di enti locali"): in forza dell'art. 7, comma 1, lett. a), di tale intervento normativo, veniva escluso che la condanna per peculato d'uso costituisse causa di incandidabilità - e poi di decadenza - dalla carica di sindaco, riconducendo tali conseguenze al solo delitto di peculato (art. 314, comma 1, c.p.).¹

¹ E' solo il caso di ricordare che, ai sensi degli artt. 58 e 59, d.lg. 267/2000, la condanna per abuso d'ufficio non costituisce causa di ineleggibilità, né di decadenza, in relazione alla carica di sindaco.

La Corte di Cassazione, allora, sollevava questione di legittimità costituzionale: secondo il supremo giudice la novella era priva del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza richiesto dall'art. 77, comma 2, Cost. Prima della decisione della Corte costituzionale, la norma oggetto di scrutinio veniva, però, modificata a seguito della conversione in legge (l. 28 maggio 2004, n. 140): con l'ordinanza 11 gennaio 2005, n. 2, il Giudice delle leggi ordinava la restituzione degli atti al giudice *a quo* "per un nuovo esame della rilevanza della questione".

Vale la pena soffermarsi sulla portata del cambiamento introdotto alla disposizione in esame da parte della legge n. 140/2004. Nel testo del decreto-legge, il punto che interessa si presentava come segue: "al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 58, comma 1, lettera b), dopo il numero: '314' sono inserite le seguenti parole: «primo comma»; ..."

A seguito della modifica, invece, il tenore letterale era diventato questo: "al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *per chiarire e definire i presupposti e le condizioni rilevanti per il mantenimento delle cariche pubbliche ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica*, sono apportate le seguenti modificazioni :

a) all'articolo 58, comma 1, lettera b), dopo il numero: '314' sono inserite le seguenti parole: ' , primo comma'; ..."²

Con ordinanza del 6 aprile 2005, la Corte di Cassazione riteneva ancora che la medesima questione di costituzionalità fosse rilevante e non manifestamente infondata, "assumendo che il denunciato vizio si è trasferito sulla legge che, pur nella manifesta carenza dell'anzidetto requisito, ha ugualmente provveduto alla conversione del decreto-legge".³

² La frase aggiunta (e indicata in corsivo nel testo) deriva dall'emendamento n. 7.400 presentato dal senatore Falcier nella seduta della Commissione Affari Costituzionali del 22 aprile 2004. Tale emendamento è stato approvato, con il parere favorevole del Governo ma senza alcuna discussione specifica, sia dalla Commissione (nella stessa seduta del 22 aprile 2004) sia dall'Aula del Senato nella seduta n. 596 del 4 maggio 2004. Il fatto che la Corte di Cassazione avesse sollevato questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 7 del decreto-legge n. 80/2004 era un elemento ben presente nel dibattito parlamentare (cfr. intervento del senatore Villone nelle sedute del Senato del 22 aprile e del 4 maggio 2004) e ha direttamente spinto il senatore Falcier a presentare l'emendamento 7.400 (cfr. intervento del senatore Falcier nella seduta della Commissione Affari Costituzionali del 22 aprile 2004).

³ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 1 in fatto.

Con la sentenza in esame, il Giudice delle leggi ha fatto proprio il punto di vista della Cassazione, annullando l'art. 7, comma 1, lettera a) del d.l. 80/2004, convertito dalla l. 140/2004.

2. La Corte costituzionale giunge alla dichiarazione di illegittimità della norma sottoposta a scrutinio attraverso un percorso argomentativo strutturato in quattro punti.

Il primo passo consiste nella presentazione del quadro teorico che contraddistingue i rapporti tra legislativo ed esecutivo per quanto riguarda le fonti del diritto: i commi secondo e terzo dell'art. 77 Cost. "hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale".⁴ Nell'economia della sentenza l'affermazione ha un valore determinante: infatti "è opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo".⁵ Sebbene non lo si affermi esplicitamente, insomma, il (sistematico) mancato rispetto dell'art. 77, comma 2, Cost., implica un'alterazione degli equilibri istituzionali con conseguenze talmente importanti da modificare indirettamente le tutele approntate dall'ordinamento per "i valori e i diritti fondamentali".

Secondariamente, il Giudice delle leggi precisa il proprio ruolo nell'ambito del giudizio in esame ricollegandolo alla "funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori"⁶, senza sostituirsi o sovrapporsi "a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione".⁷ L'elasticità della formula costituzionale, infatti, consente il ricorso alla decretazione d'urgenza in un'ampia pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri)".⁸ In quest'ottica, è pienamente comprensibile "che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente", e, dunque, che l'annullamento sia avvenuto una sola volta, con la notissima

⁴ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 3 in diritto.

⁵ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 3 in diritto.

⁶ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 4 in diritto.

⁷ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 4 in diritto.

⁸ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 4 in diritto.

sentenza 24 ottobre 1996, n. 360, in relazione al disdicevole (ma divenuto cronico) fenomeno della reiterazione dei decreti-legge.

In terzo luogo, viene affrontata frontalmente la spinosa problematica della presunta efficacia sanante della legge di conversione nei confronti dei vizi del decreto-legge. Vale la pena puntualizzare che la sentenza non cerca di nascondere l'esistenza di un contrasto in seno alla stessa giurisprudenza costituzionale: sarebbe stata, d'altra parte, un'operazione veramente complessa, posto che il dato è ormai pacificamente acquisito dalla dottrina.⁹ Con una lodevole operazione di chiarezza,¹⁰ la Corte costituzionale menziona alcune tra le sentenze che hanno contraddistinto sia l'orientamento che ha ritenuto che i vizi del decreto-legge si riflettano come difetti *in procedendo* della legge di conversione, sia l'opposto indirizzo secondo il quale la legge di conversione esplica un'efficacia sanante nei confronti del decreto-legge. La scelta netta¹¹ a favore della prima opzione si incardina (nuovamente) in superiori esigenze di tutela dell'intero sistema costituzionale: "affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie".¹² D'altra parte "le disposizioni della legge di conversione in quanto tali ... non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso"¹³ ... poiché "il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni

⁹ Cfr. ad esempio R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, pp. 118 ss.

¹⁰ Secondo R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 6 giugno 2007, il fatto che la Corte abbia riconosciuto l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale in relazione all'efficacia sanante della legge di conversione è espressione di "una chiarezza certamente da apprezzare ed un metodo inusuale per chi è abituato a leggere la giurisprudenza costituzionale ed a verificare come spesso i mutamenti di giurisprudenza, anche i più evidenti, vengano il più delle volte nascosti dietro affermazioni che tendono invece a mostrare una sola apparente continuità giurisprudenziale". Nello stesso senso si esprime anche A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più lungo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it, 4 giugno 2007, p. 1. Secondo P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 18 luglio 2007, la "sincerità" della Corte nell'ammettere l'esistenza del contrasto giurisprudenziale "desta stupore", notando che "chiunque abbia minima dimestichezza con la giurisprudenza della Corte costituzionale sa quanto sia raro riscontrare simili confessioni".

¹¹ E' pienamente condivisibile il rilievo di P. CARNEVALE, *Il vizio*, cit., secondo cui "lo stile franco della decisione ... finisce per fungere, a ben vedere e al di là da quanto potrebbe sembrare, da fattore di accreditamento dell'autorevolezza della pronuncia, che sarà, anche per questo, più difficilmente sovvertibile o, quantomeno, da considerarsi un precedente particolarmente qualificato".

¹² Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 5 in diritto.

¹³ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 5 in diritto.

aventi efficacia di legge”,¹⁴ e ciò trova una conferma dal particolare *iter* che la Costituzione e i regolamenti parlamentari prevedono per la legge di conversione.

Solo a questo punto, la Corte costituzionale passa a risolvere concretamente la questione sottoposta. Le argomentazioni con cui si giunge alla dichiarazione di incostituzionalità sono piuttosto succinte: apparentemente, sembrano la conclusione di un sillogismo i cui termini sono già stati posti nei precedenti passaggi.

In pochi periodi, infatti, vengono analizzati il titolo, il preambolo, la relazione al disegno di legge di conversione e il testo del decreto-legge in esame: da tutte queste fonti il Giudice delle leggi non riesce a trarre alcun elemento che permetta di individuare la straordinaria necessità e urgenza della disposizione impugnata. L’annullamento è la diretta conseguenza giuridica di tale constatazione. Tuttavia, in un inciso molto significativo, la sentenza si premura di notare che “la norma censurata si connota, peraltro, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita”.¹⁵ La presenza di questa affermazione rende evidente come i giudici abbiano voluto rilevare, *incidenter tantum*, il mancato rispetto dell’art. 15, comma 3, l. 400/1988, in base al quale il contenuto del decreto-legge “deve essere ... omogeneo e corrispondente al titolo”. Ciò non può comunque bastare (formalmente) a fondare l’incostituzionalità della norma: sul punto la sentenza 171/2007 non si discosta¹⁶ dalla costante giurisprudenza costituzionale che nega alla l. 400/1988 la natura di fonte di norme interposte.¹⁷

¹⁴ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 5 in diritto.

¹⁵ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 6 in diritto.

¹⁶ Va però ricordato che, in relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 80/2004, il Comitato per la legislazione aveva ribadito “il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente con le proprie caratteristiche, sia considerata l’esigenza di assicurare il corretto impiego dello strumento normativo del decreto legge, con specifico riferimento al rispetto delle norme ordinamentali che ne definiscono i limiti di contenuto, ed in particolare i limiti di cui all’articolo 15, comma 2, lettere a) e b) della legge n. 400 del 1988, nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti legge”.

¹⁷ Tra le sentenze in cui viene negato che la legge n. 400/1988 possa essere considerata fonte di norme interposte si veda, ad esempio, C. cost., sent. 28 giugno 2004, n. 196, pto. 18 in diritto. Nota, però, R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”*, cit., che nella sentenza n. 171/2007 la Corte costituzionale “non si pronuncia espressamente” sulla possibilità che la legge 400/1988 possa essere utilizzata come norma interposta, mentre P. CARNEVALE, *Il vizio*, rileva che “la disomogeneità non è la causa della illegittimità di un decreto-legge, ma la *condicio per quam* del suo accertamento: non l’essenza, né la radice del vizio, ma semplicemente il suo sintomo ... il requisito dell’omogeneità, a ben guardare, costituisce il grimaldello per forzare la situazione di *empasse* in cui il sindacato del giudice costituzionale rischiava di impantanarsi, astretto fra i due estremi della totale marginalità, da un lato, e dell’inevitabile sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità del legislatore, dall’altro”.

3. Ci si vuole ora soffermare sul sintetico passaggio conclusivo del ragionamento della Corte costituzionale.

All'inizio di questo snodo argomentativo si precisa che la evidente carenza "del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza"¹⁸ va verificata "alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata".¹⁹ Il punto è di importanza fondamentale: sembra possa considerarsi "intrinseco" l'indice presente nel documento normativo, mentre ogni altro elemento è un indice "estrinseco". La rilevanza di "indici" sia "intrinseci" sia "estrinseci" è funzionale a giustificare un'indagine non limitata al mero testo della disposizione impugnata, né al solo documento normativo in cui essa è contenuta.

In primo luogo vengono presi in considerazione il titolo, il preambolo e il testo degli altri articoli del decreto-legge n. 80/2004.

Vale la pena notare che il titolo (o "intestazione", per usare le parole dei giudici)²⁰ recita: "Disposizioni urgenti in materia di enti locali"; mentre il preambolo si presenta come segue:

"visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione; ritenuta la straordinaria necessità e 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 dissenso finanziario; vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata

¹⁸ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 6 in diritto. Vale la pena notare che i presupposti della decretazione sono indicati con un'espressione unica, ove il centro sintattico è costituito dalla "straordinarietà del caso".

¹⁹ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 6 in diritto.

²⁰ Il titolo della legge è un argomento che, curiosamente, ha sempre attirato l'attenzione degli studiosi. In generale si vedano, almeno, R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 105 ss., e, meno di recente G. TESORO, *Il titolo delle leggi e il Parlamento*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1932, 168 ss.; V. CRISAFULLI, *A proposito del titolo delle leggi*, in *Stato e diritto*, 1941, pp. 453 ss.; A. BALDASSARRE, *Titolo della legge (e "forza di legge")*, in *Giur. Cost.*, 1965, pp. 1635 ss.; A. PREDIERI, *I titoli delle leggi. – Osservazioni sul loro procedimento di formazione*, in *Giur. Cost.*, 1968, pp. 2074 ss.; L. BONARETTI, *Il titolo della legge nel diritto italiano*, in *Foro Amm.*, 1980, pp. 1579 ss.; N. ZANON, *Valore del titolo della legge per la determinazione dell'intentio legislatoris e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1993, pp. 2946 ss. Sull'eventualità che il titolo possa essere considerato come una forma di motivazione dell'atto legislativo la dottrina non è univoca. Tendenzialmente contrari C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione con speciale riguardo agli atti amministrativi*, Roma, Soc. Ed. del Foro Italiano, 1933, p. 135, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 69, n. 56 e L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, pp. 1027-1028, mentre V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Dir. Pubbl.*, 1937, pp. 956-957 e G. LOMBARDI, voce "Motivazione (Diritto Costituzionale)", in *Noviss. Dig. It.*, X, Torino, Utet, 1975, pp. 956-957, notano l'importanza del titolo a fini ermeneutici; sul vago si mantiene A. BALDASSARRE, *Titolo della legge*, cit., p. 1643, il quale si limita a registrare la possibilità, mentre N. ZANON, *Valore del titolo*, cit., pp. 2951-2952, si esprime nettamente a favore.

nella riunione del 25 marzo 2004; sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze”.

Dal tenore di questi due elementi, nonché da una veloce rassegna del contenuto delle restanti parti dell'atto normativo, il Giudice delle leggi non trova “nulla ... che abbia attinenza con i requisiti per concorrere alla carica di sindaco”.²¹

In secondo luogo si passa a considerare i lavori preparatori della legge di conversione, specificamente la relazione governativa al disegno di legge. Questo atto “enuncia come ragione della modifica degli artt. 58 e 59 del d.lgs n. 267 del 2000 l'eliminazione della discrasia che esisteva tra le cause di sospensione previste dall'art. 58 e quelle di decadenza dalla carica previste dall'art. 59”.²² A detta della Corte costituzionale, ciò è sufficiente per giustificare la modifica, ma “non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma”. I presupposti della decretazione, dunque, non sono ricavati da alcun “indice”.

4. La sentenza n. 171/2007 sarà ricordata come la prima pronuncia in cui è stata riconosciuta l'insussistenza dei “casi straordinari di necessità e d'urgenza”, al di fuori della particolare fattispecie costituita dalla reiterazione del decreto-legge non convertito.

Non si può che accogliere con estremo favore una decisione che, finalmente, attribuisce un significato precettivo ad una disposizione costituzionale tra le più disattese: l'art. 77, comma 2, Cost. Si tratta di una sentenza che meriterà ampie e meditate riflessioni²³ sotto numerosi profili, tra cui spicca certamente la definitiva (si spera)²⁴ negazione degli effetti sananti della legge di conversione in relazione ai vizi inerenti il decreto-legge.²⁵

²¹ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 6 in diritto.

²² Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 6 in diritto.

²³ Attualmente risultano pubblicati P. CARNEVALE, *Il vizio*, cit.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (la Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giurcost.it; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)*, in www.federalismi.it, 6 giugno 2007; V. ONIDA, *L'allarme della consulta: troppi decreti fuori regola*, in *Il Sole 24 ore*, 25 maggio 2007; F. PTERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte costituzionale passa alle vie di fatto*, in www.forumcostituzionale.it; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”*, cit.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit.

²⁴ Ne sembra del tutto convinto F. PTERNITI, *Dalla astratta sindacabilità*, cit., p. 3, ha qualche perplessità, invece, A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., spec. pp. 3 ss.

²⁵ C. cost., sent. 171/2007, cit., pto. 5 in diritto. Come è ampiamente noto, sino alla metà degli anni Novanta del XX Secolo la Corte costituzionale si era sistematicamente rifiutata di prendere accogliere le censure aventi ad oggetto i presupposti della decretazione d'urgenza, riconoscendo un vero e proprio effetto sanante in capo alla legge di conversione, nella quale restava assorbito ogni vizio che potesse affliggere il decreto-legge. Sul punto vedi, tra i tanti, F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Roma, Bardi, 2004, pp. 41 ss.; A. CONCARO, *Il*

Molto più limitatamente, in questo luogo ci si propone di svolgere brevi considerazioni in merito alla “motivazione” del decreto-legge, muovendo da alcune affermazioni presenti nella parte conclusiva della decisione in esame. Nonostante non abbia attirato la specifica attenzione dei primi commentatori, si ritiene che tale questione ricopra un ruolo piuttosto importante nella dichiarazione di illegittimità costituzionale, e che, a sua volta, la sent. 171/2007 possa fornire alcuni interessanti contributi al dibattito sul tema.

5. Prima di affrontare direttamente l’argomento è necessaria una precisazione in relazione alla nozione di “motivazione del decreto-legge” cui ci si riferirà nel prosieguo delle presenti osservazioni.

Assumendo che la “motivazione” (che possiamo indicare anche con l’espressione “motivazione formale”) consiste nell’enunciazione in forma linguistica dei motivi e dei fini di una norma, di un insieme di norme o di un atto normativo,²⁶ l’espressione “motivazione del

sindacato di costituzionalità dei decreti-legge, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 35 ss.; A. CELOTTO, *Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1998, pp. 1562 ss.; R. ROMBOLI, *L’efficacia sanante dei vizi formali del decreto-legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sent. n. 29 del 1995*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 910 ss.; V. ANGIOLINI, *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 2010 ss.; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 210; e, meno recentemente, L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. Foro It., 1979, pp. 82 ss. Sin dalla metà degli anni Cinquanta, la dottrina più sensibile aveva rilevato che l’originaria e palese mancanza dei presupposti di cui all’art. 77 Cost. dovesse essere soggetta, in qualche modo, al controllo della Corte Costituzionale: cfr. L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità*, cit., p. 1033, n. 108; P. VIRGA, *I vizi materiali della legge*, in *Ann. Catania*, 1950-51, pp. 116-117; C. MORTATI, *Sull’eccesso di potere legislativo*, in *Giur. It.*, 1949, I, 1, cc. 477-461, ora in *Raccolta di scritti*, III, Milano Giuffrè, 1972, p. 676; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità ed urgenza” dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, p. 1463. Altra dottrina, invece, era tendenzialmente (ma forse solo nominalmente) contraria: ad esempio M. ANGELICI, *La giustizia costituzionale. I*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 239, secondo il quale appariva “evidente che la Corte Costituzionale non ha potere di sindacare la ‘necessità e l’urgenza’ del decreto legge, essendo questi elementi rilevanti in sede politica, riservati cioè al giudizio del Parlamento, in sede di conversione”. Lo stesso A., però, notava anche: “la Corte Costituzionale ... potrà solo constatare se la mancanza dell’urgenza e necessità ‘risulti dal contenuto, vale a dire da elementi intrinseci e oggettivi dei medesimi decreti’”. La notissima C. cost., sent. 27 gennaio 1995, n. 29 non affronta, direttamente e in termini generali, la possibilità che la legge di conversione funga come sanatoria nei confronti del decreto-legge: come affermerà E. CHELI, *Postfazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita*, cit., pp. 289 ss., “la sentenza n. 29, nel riconoscere la possibilità di un sindacato costituzionale sulla mancanza ‘evidente’ dei requisiti della necessità ed urgenza come vizio procedimentale insanabile, non intendeva certo negare la capacità sanante della legge di conversione rispetto a tutti gli altri possibili vizi procedurali, ivi compresa la reiterazione”. In un *obiter* dell’altrettanto celebre C. cost., sent., 17 ottobre 1996, n. 360, pto. 6 in diritto, si faceva balenare la permanenza in capo alla legge di conversione del potere di sanare i vizi del decreto legge. Proprio a partire da quest’ultima pronuncia, autorevole dottrina deduceva che il vizio di reiterazione del decreto fosse qualcosa di distinto dal vizio consistente nella mancanza dei presupposti di necessità e urgenza: vedi per tutti R. ROMBOLI, *Decreto-legge*, cit., in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza*, cit., pp. 118 ss. Come evidenziato da C. cost., sent. 171/2007, cit., pto. 5 in diritto, sull’efficacia sanante della legge di conversione si era aperto un vero e proprio contrasto nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

²⁶ Gli scopi e i limiti del presente studio non consentono di approfondire il concetto di motivazione della legge, che presenta alcuni aspetti complessi e problematici: la definizione proposta nel testo tende a ricalcare (ma solo

decreto-legge” può sottendere a quattro significati distinti tra loro. Ci si potrebbe riferire: (a) alla motivazione generale dell’atto normativo nel suo complesso; (b) alla motivazione generale della singola norma soggetta allo scrutinio di costituzionalità; (c) alla motivazione specifica in relazione alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza dell’atto normativo nel suo complesso; (d) alla motivazione specifica in relazione alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza della singola norma soggetta allo scrutinio di costituzionalità.

Tralasciando il primo e il secondo,²⁷ queste osservazioni si concentreranno sul terzo e specificamente sul quarto significato.

A prescindere da quale sia la fonte dell’obbligo (l’art. 77, comma 2, Cost.,²⁸ o l’art. 15, comma 1, l. 400/1988),²⁹ il Governo è ora giuridicamente tenuto a corredare l’atto normativo

parzialmente) quella generalmente fornita dalla dottrina. Si vedano almeno C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 43; V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., p. 415; G. LOMBARDI, voce “Motivazione (Diritto Costituzionale)”, cit., p. 954; M. S. GIANNINI, voce “Motivazione dell’atto amministrativo”, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 258. Sin dalla fondamentale opera di Iaccarino, in diritto amministrativo si tende a distinguere tra “motivazione” e “giustificazione”: la prima consisterebbe nell’enunciazione dei “motivi”, mentre la seconda sarebbe l’enunciazione degli stati di fatto e di diritto che si pongono alla base dei motivi (cfr. C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., pp. 49-50). La dottrina non è unanime sull’utilità di questa classificazione: G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, p. 20, ne sottolinea l’essenzialità, mentre L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 17, si esprime in termini del tutto opposti.

²⁷ La distinzione tra motivazione della norma e motivazione dell’atto normativo non è sempre colta con chiarezza dalla dottrina, che spesso usa in modo fungibile le espressioni “motivazione della norma” e “motivazione della legge” (cfr. V. CRISAFULLI, *Sull’interpretazione*, cit., pp. 422-423; C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., pp. 130-131 e 138; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 156). In realtà, in quanto sezione autonoma di un discorso normativo, la disposizione (e quindi la norma) ha propri motivi, propri fini e propri mezzi. A sua volta, la disposizione è parte integrante di un discorso normativo complessivo, cioè è parte dei mezzi che il legislatore ha individuato per raggiungere determinati fini.

²⁸ Storicamente, la presenza del preambolo a corredo dei decreti-legge costituisce un dato di fatto costante, risalente a ben prima dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Secondo la dottrina precedente alla Seconda Guerra Mondiale, il Governo non era legalmente tenuto a motivare i decreti-legge: in tal senso, veniva addotta sia l’assenza di una disposizione scritta, sia l’inesistenza di una consuetudine. Cfr. V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., p. 426. La formulazione letterale dell’art. 77, comma 2, Cost., non prevede esplicitamente che il decreto-legge debba contenere l’enunciazione dei “casi straordinari di necessità e d’urgenza”: come è noto, l’obbligo di introdurre un preambolo è sancito positivamente solo dall’art. 15, comma 1, l. n. 400/1988. La dottrina si spesso interrogata in merito all’opportunità dell’esistenza di tale norma di rango primario per imporre al Governo la redazione di una qualche forma di discorso illustrativo da premettere al testo normativo. Alcuni Autori hanno voluto leggere direttamente nell’art. 77, comma 2, Cost., la fonte dell’obbligo di motivare il decreto-legge: secondo questa impostazione, “non pare dubbio ... come non fosse affatto necessario che l’art. 15, primo comma, legge n. 400 del 1988 ... prevedesse per i decreti legge un ‘preambolo’” (L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., pp. 195 ss.; nello stesso senso vedi anche: A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997, pp. 428 ss.; A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. Parl.*, 1998, p. 677; A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., pp. 46 ss. In forma solo dubitativa si esprime, invece, C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. Parl.*, 1996, p. 430).

²⁹ Secondo F. MODUGNO, voce “Atti normativi”, in *Enc. Giur.*, III, Roma, IPZS, 1988, p. 10, “non [è] richiesta alcuna motivazione in proposito dalla Costituzione” ed è “persino indifferente che il Governo usi la formula dell’art. 77 cpv., Cost., od altra equivalente od analoga” (cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema*, cit., pp. 1461-1462). In altro luogo (F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della l. n. 400/1988 relative alla potestà*

di un preambolo, il cui contenuto ha lo scopo di fungere da motivazione in rapporto ai requisiti richiesti dall'art. 77, comma 2, Cost. Il punto va sottolineato con estremo rigore: ciò che il Governo deve scrivere nel preambolo è la sola motivazione della straordinaria necessità e urgenza che ha spinto l'Esecutivo a provvedere.³⁰

E' utile rilevare che la presenza di tale obbligo non smentisce il principio generale secondo il quale il Parlamento italiano³¹ non ha alcun vincolo in ordine alla motivazione delle

normativa del Governo. *Considerazioni critiche*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, Cedam, 1988, p. 65 ss.), però, Modugno riconosce che "rientra ... nella funzione di controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione [del decreto-legge] di rifiutarla nel caso di presentazione di un testo di decreto-legge autoqualificatosi per tale, ma privo della indicazione delle dette circostanze nel preambolo".

³⁰ Affrontare la tematica della motivazione del decreto-legge, nel diverso significato di motivazione delle ragioni che sottostanno alla disciplina dettata dall'atto primario, implica un approfondimento dell'intera tematica della motivazione della legge, il che esula ampiamente dai limiti di questo articolo. Su questa tematica la bibliografia è piuttosto ampia, limitandoci a segnalare le opere dedicate specificamente all'argomento si vedano: C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit.; V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., pp. 415 ss.; G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Il Politico*, 1974, pp. 173 ss.; G. LOMBARDI, voce "Motivazione (Diritto Costituzionale)", cit., pp. 954 ss.; P. CARETTI, voce "Motivazione (dir. cost.)", in *Enc. Giur.*, XX, Roma, IPZS, 1990; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit.; L. VENTURA, voce "Motivazione (degli atti costituzionali)", in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 30 ss.; C. SALAZAR, *La motivazione*, cit., pp. 418 ss.; G. SCACCIA, "Motivi" della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale, in *Iter Legis*, settembre-dicembre 1998, pp. 15 ss.; N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 67 ss.; L. GIANNITI, *Motivazione delle leggi e pubblicità dei lavori parlamentari*, relazione alla riunione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, Torino, 12 aprile 2002, reperibile alla pagina web <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Elenco-relazioni-monografiche/ANNO-2002/Torino%20apr-2002/Gianniti%20Motivazione-all4.pdf>; N. LUPO, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter Legis*, marzo-maggio 2002, pp. 29 ss.;

³¹ Non è necessariamente così nelle esperienze straniere. In Spagna le leggi possono essere corredate da un preambolo: cfr. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1991, pp. 47 ss.; J. TAJADURA TEJADA, *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1998, pp. 141 ss.; M. MARTÍN CASALS, *Lights and Shadows in Spanish Legislative Drafting and Planning*, in www.federalismi.it, 2006. Anche in Paesi di lingua inglese sono presenti leggi dotate di preambolo: in relazione agli Stati Uniti d'America cfr. C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 129; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 119; in relazione alla Gran Bretagna cfr. F. LANCHESTER, *Elementi di "drafting" e procedimento legislativo comparato (con particolare riguardo ai casi inglese e statunitense)*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989*, Padova, Cedam, 1990, pp. 389 ss.; in relazione ai preamboli nell'esperienza comunitaria cfr. A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 75 ss., 133 ss. e l'appendice normativa a pp. 199 ss. Un discorso a parte meritano i preamboli dei testi costituzionali. Com'è noto, nell'Assemblea Costituente alcuni deputati tentarono, senza successo, di inserire un preambolo alla Costituzione italiana: cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 21. In generale si vedano J. TAJADURA TEJADA, *El preámbulo constitucional*, Granada, Ed. Comares, 1997; J. TAJADURA TEJADA, *La función política de los preámbulos constitucionales*, in *Cuestiones constitucionales*, 2001, 5, pp. 235 ss. (reperibile anche su internet alla pagina web <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/5/ard/ard8.pdf>); J. TAJADURA TEJADA, *Il valore dei preamboli costituzionali*, in *Quad. Cost.*, 2003, pp. 509 ss. Per un'analisi del preambolo della Costituzione del Perú, si veda E. BLUME FORTINI, *El preámbulo de la Constitución del Perú*, in *Revista Bibliotecal del Colegio de Abogados de Lima*, 2000, pp. 179 ss.

leggi.³² In un certo senso, piuttosto, ne è la conferma a contrario.³³ Infatti, la motivazione del decreto-legge trova ragione di esistere nella necessità di giustificare il fatto che il Governo stia esercitando una prerogativa che non è sua propria - cioè la funzione legislativa -, non certo nell'esigenza di giustificare complessivamente il contenuto dell'atto normativo: la presenza di un apparato "di spiegazione", insomma, rientra perfettamente nella logica classica della separazione dei poteri³⁴

³² La dottrina maggioritaria esclude nettamente un obbligo o un onere di motivazione delle leggi. Si vedano almeno: L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità*, cit., pp. 1034 ss.; L. PALADIN, *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, pp. 654 ss.; L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. Dir. Proc. Civ.*, 1964, pp. 304 ss.; G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Cedam, 1964, p. 378; G. LOMBARDI, voce "Motivazione (Diritto Costituzionale)", cit., pp. 955-956; M. S. GIANNINI, voce "Motivazione dell'atto amministrativo", cit., pp. 257-258; G. TARELLO, *L'interpretazione*, cit., p. 68; R. GUASTINI, *Questioni di tecnica legislativa*, in *Le Regioni*, 1985, p. 226; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 152; F. CERRONE, Art. 70, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 427; G. SCACCIA, "Motivi" della legge, cit., p. 16; G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., pp. 138 ss.; F. PASTORE, *Politiche legislative e scrutinio di coerenza*, in M. SCUDIERO, S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, Napoli, Jovene, 1999, p. 182, n. 7; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 122; V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in A.I.R., *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 168; C. SALAZAR, *La motivazione*, cit., p. 426; N. LUPO, *La questione*, cit., p. 33 (si esclude l'"obbligo" ma a p. 34 sembra comunque possibile configurarsi un "onere" di motivazione); R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., p. 113. Per motivi diversi, alcuni Autori hanno individuato limitati obblighi di motivazione delle leggi: cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Ed. di Comunità, 1963, pp. 303 ss.; A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 76 ss.; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, pp. 134 ss.; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 30-31. Su posizioni in un certo qual modo "possibiliste" si collocano P. CARETTI, voce "Motivazione (dir. cost.)", cit., p. 5; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., pp. 23 ss.; M. AINIS, A. RUGGERI, *Contributi con leggi ad associazioni private*, in *Quad. del plur.*, 1983, p. 53 (ove gli AA. affermano la necessità della motivazione per le leggi provvedimento); M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi d'una garanzia giurisdizionale: la vacatio legis*, Padova, Cedam, 1986, pp. 213-214 (dove, invece, l'A. sembra negare l'esistenza di un obbligo di motivazione delle leggi).

³³ Simile la ricostruzione fornita da G. U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, p. 160.

³⁴ Peraltro, la stessa chiave di lettura permette di comprendere anche il significato del preambolo nel decreto legislativo delegato e ciò appare evidente paragonando l'art. 15, comma 1, L. n. 400/1988, riferito al contenuto essenziale del preambolo del decreto-legge, con l'art. 14, comma 1, L. n. 400/1998. Nel primo caso la legge richiede "l'indicazione ... delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri", mentre nel secondo ci si riferisce solo all'"indicazione ... della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione". Il decreto legislativo, infatti, si basa su una legge di delegazione, che è sempre una legge formale ex art. 72 Cost: quindi la potestà legislativa del Governo si radica nella volontà del Parlamento. Ne consegue che nel preambolo non è necessario che l'esecutivo spieghi il perché del suo intervento (come accade nel decreto-legge), ma deve comunque dichiarare (attraverso un qualcosa di simile - se ci si concede il paragone - alla civilistica *contemplatio domini*) di agire "in nome e per conto" del legittimo titolare del potere normativo primario, menzionando la legge di delegazione e gli adempimenti da essa previsti.

6. Stabilito il quadro teorico di riferimento, si può ora ricostruire lo stato dell'arte in merito alla rilevanza della motivazione del decreto-legge nel giudizio di costituzionalità per violazione dei presupposti di necessità e urgenza.

Come puntualizzato dalla dottrina più attenta, l'obbligo di motivazione sarebbe assolto solo attraverso l'indicazione (nel preambolo, tipicamente)³⁵ dell'esigenza perentoria che si pone in relazione ad una determinata situazione di fatto, e la contestuale impossibilità di ricorrere in modo soddisfacente ai normali strumenti di produzione normativa.³⁶ D'altronde è chiaro che un'evoluzione orientata in tal senso non possa svilupparsi solo grazie a speculazioni teoriche, ma, soprattutto, possa originarsi grazie a una precipua attenzione da parte del Governo e a un efficace controllo (non solo politico ma anche) giudiziale.

³⁵ Gli scopi e i limiti del presente lavoro non permettono di affrontare direttamente il problema del valore del preambolo delle leggi, e, nello specifico, dei decreti-legge. Per quanto riguarda le leggi formali, già V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., pp. 426 ss. nota indirettamente che, se approvato dal Parlamento, il preambolo diverrebbe parte della legge, ne acquisterebbe la forza, ma non per questo si potrebbe dire che contiene "norme" (e infatti si vedano le interessanti argomentazioni svolte in V. CRISAFULLI, voce "*Disposizione (e norma)*", in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 206). L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità*, cit., p. 1044, n. 129, etichetta come "molto dubbio" il valore giuridico di una motivazione introdotta in un eventuale preambolo della legge, mentre secondo G. SCACCIA, "*Motivi della legge*", cit., p. 17, i preamboli sono "parti della legge che non hanno, per comune riconoscimento, valore normativo". G. TARELLO, *L'interpretazione*, cit., p. 69, n. 56, nota che "storicamente il Preambolo era il risultato di una concezione secondo cui l'atto formale di legislazione era meramente dichiarativo di una legge preesistente e superiore (as es. il 'diritto di natura' o la 'la volontà del popolo di cui il legislatore è mera voce e mero strumento') ed era perciò sostanzialmente eteronomo. Quando si è cessato di credere che tali atti normativi fossero sostanzialmente eteronomi, si è formulata la 'teoria' secondo cui il Preambolo non ha valore di legge". Posto che non risulta che la questione sia mai stata affrontata *funditus*, come autorevole dottrina ha convincentemente argomentato in relazione al titolo della legge (vedi per tutti R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., pp. 105 ss.) si potrebbe sostenere che un preambolo regolarmente discusso e approvato debba avere forza di legge come il resto dell'atto legislativo. Tutto il dibattito sconta una certa astrattezza, poiché le leggi italiane non sono dotate di preambolo. Può essere di una qualche utilità, allora, guardare brevemente le esperienze straniere. In Spagna la dottrina è pacificamente attestata nel negare qualunque valore normativo ai preamboli delle leggi, pur approvati dal Parlamento: cfr., ad esempio F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Exposiciones de motivos*, cit., pp. 56-57; in Canada, invece, si opta per la soluzione descritta dall'art 13 dell'*Interpretation Act*: "*the preamble of an enactment shall be read as a part of the enactment intended to assist in explaining its purport and object*". Ci si permette di segnalare che la questione del valore giuridico del preambolo del decreto-legge presenta caratteristiche *sui generis* rispetto agli altri atti di rango primario. Si può dubitare della forza di legge del preambolo se si riflette che nella struttura formale dell'atto normativo, il preambolo si pone dopo l'indicazione del soggetto che emana l'atto (il Presidente della Repubblica) e prima del testo del decreto-legge, il quale ha inizio dopo la formula "emana il seguente decreto-legge": così argomentando il decreto-legge risulta, quindi, "seguito" a tutto ciò che lo precede. Si può propendere per la soluzione positiva se si assume un'ottica meno formalistica e si valorizza il fatto che il preambolo è solo una sezione di un atto che va considerato nella sua globalità.

³⁶ Cfr. A. CELOTTO, *L' "abuso"*, cit., p. 401.

Esattamente al contrario, invece, l'esperienza repubblicana³⁷ si è connotata per un'interpretazione progressivamente sempre più ampia dei requisiti³⁸ per la decretazione.³⁹ Ciò sia ad opera di taluna dottrina⁴⁰ - che, nell'ambito di specifici tentativi di ricostruzione dell'istituto in questione, ha introdotto varie classificazioni, tra cui la distinzione tra necessità "assoluta" e necessità "relativa",⁴¹ nonché tra necessità "oggettiva" e necessità "soggettiva"⁴² - sia, soprattutto, da parte della prassi impostasi a livello istituzionale. L'uso massiccio del decreto-legge ha giocato un ruolo significativo nel tentativo di superare la debolezza strutturale della posizione dell'Esecutivo nella democrazia parlamentare italiana, nonché l'ulteriore debolezza derivata dall'instabilità cronica del quadro politico: da strumento tendenzialmente eccezionale, com'era stato immaginato e prefigurato dal costituente, il decreto-legge è divenuto la "forma prevalente di produzione normativa".⁴³

Dogmaticamente, dunque, il decreto-legge si è avvicinato (pericolosamente) alla ricostruzione che ne era stata fornita durante la vigenza dello Statuto Albertino:⁴⁴ ogni

³⁷ Senza discostarsi, su questo punto, da quanto già accadeva durante la vigenza dello Statuto Albertino, il quale, però, non disciplinava il decreto-legge. Cfr. V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., pp. 425-426; sul regime dei decreti-legge sotto la vigenza dello Statuto, cfr., ad esempio, M. RUINI, *La funzione legislativa*, cit., p. 76 e la puntuale disamina di V. ANGIOLINI, *Attività legislativa*, cit., pp. 214 ss. Per quanto riguarda l'esperienza spagnola si veda A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 267 ss., e spec., sui presupposti della decretazione, pp. 277 ss.

³⁸ Per un ampio studio sul significato della formula costituzionale dei "casi straordinari di necessità e d'urgenza" si veda, ad esempio, L. PALADIN, *Art. 77*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 42 ss. e, più di recente, A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., pp. 13 ss.; V. AGNOLINI, *Attività legislativa*, cit., pp. 219 ss.; F. VARI, *La conversione*, cit., pp. 11 ss.

³⁹ Per una ricostruzione storico-dottrinale vedi per tutti A. CELOTTO, *L'"abuso"*, cit., pp. 402 ss. Un'analisi della questione precedente alla "svolta" del 1995 può essere rinvenuta, ad esempio, in G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, p. 177 ss.

⁴⁰ Con un'espressione molto forte, ma anche decisamente evocativa ed adeguata, secondo A. CELOTTO, *L'"abuso"*, cit., pp. 403-404: "è stato ... proprio il contributo degli studiosi a spalancare le porte all'abuso, fornendo argomentazioni per una interpretazione 'lassista' della locuzione costituzionale". Nello stesso senso, anche se con un tono più dubitativo L. PALADIN, *Art. 77*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 58.

⁴¹ Su cui non si può che rinviare a C. ESPOSITO, voce "*Decreto-legge*", in *Enc. Dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 831 ss., spec. pp. 834-835.

⁴² Per un'analisi più approfondita e ulteriori riferimenti bibliografici vedi L. PALADIN, *Art. 77*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 56 ss.; F. MODUGNO, voce "*Atti normativi*", cit., p. 10 e F. MODUGNO, S. NICCOLAI, voce "*Atti normativi*", in *Enc. Giur.*, Roma, IPZS, 1997, p. 11. Sul concetto di "necessità" nel diritto pubblico si rinvia, in generale, a V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986. Sulle interpretazioni dottrinali della figura del decreto-legge vedi C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 55 ss.

⁴³ A. CELOTTO, *L'"abuso"*, cit., p. 412. Secondo A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita. Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., p. 21, "alla metà degli anni '90 [la decretazione d'urgenza] diviene, in pratica, la modalità ordinaria attraverso la quale si producono norme primarie nel nostro ordinamento" (corsivi nel testo). Considerazioni simili non sono aliene alla dottrina precedente: cfr. anche F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981.

⁴⁴ Il rilievo è di L. PALADIN, *Art. 77*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 57. Com'è noto, durante il regime statutario il decreto-legge non era positivamente previsto. Dopo l'entrata in vigore dell'art. 3 della legge n. 100/1926, si stabilisce definitivamente che "il giudizio sulla necessità e

valutazione sui presupposti di cui all'art. 77 Cost. poteva essere effettuata solo dal Parlamento in sede di conversione.⁴⁵ Coerente con tale impostazione, per molto tempo la giurisprudenza costituzionale⁴⁶ si è rifiutata di accogliere le censure aventi ad oggetto i presupposti della decretazione d'urgenza, riconoscendo un vero e proprio effetto sanante in capo alla legge di conversione, nella quale restava assorbito ogni vizio che potesse affliggere il decreto-legge.⁴⁷

Tale impostazione ha influito pesantemente sulla portata e sul significato del preambolo. L'assenza di controllo giurisdizionale implicava la sicura inutilità di qualunque forma di motivazione: nella prassi, i preamboli sono quindi divenuti paradigmatici esempi di tautologie,⁴⁸ inutili fardelli formali da liquidarsi in vuoti orpelli linguistici.

Come è ampiamente noto, il mutamento giurisprudenziale verificatosi alla metà degli anni Novanta ha avuto conseguenze principalmente teoriche.⁴⁹ sin dalla sentenza n. 29/1995⁵⁰ il giudice costituzionale si sono trovati davanti al problema di determinare i confini del proprio sindacato, e l'opzione impostasi concretamente è stata quella di non annullare i decreti-legge sottoposti a scrutinio. Attuando un chiaro *self restraint*,⁵¹ il Giudice delle leggi ha elaborato l'ormai famosa formula dell'"evidente mancanza".⁵² il decreto-legge concreta sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento".

⁴⁵ Peraltro, la storia politica del nostro Paese non ha presentato esempi di controllo stringente da parte del Parlamento sul rispetto dell'art. 77 Cost. da parte dei decreti-legge: cfr. L. PALADIN, *Art. 77*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 61-62. Anche dopo l'introduzione (avvenuta nel 1981) dell'art. 96-bis (poi modificato nel 1997) nel Regolamento della Camera e la modifica (avvenuta nel 1988) dell'art. 78 del Regolamento del Senato non sembrano essersi registrati mutamenti di rilievo. Sul punto si vedano almeno L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 147 ss. e A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni*, cit., pp. 651 ss.;

⁴⁶ Non si possono sottovalutare le responsabilità della stessa Corte costituzionale nel permettere al Governo di abusare del decreto-legge. Sul punto cfr. A. CELOTTO, *L'"abuso"*, cit., p. 413.

⁴⁷ Va comunque notato che, in alcuni ricorsi rivolti alla Corte, era presente il tentativo di contestare l'assenza dei presupposti richiesti dall'art. 77. Cfr., ad esempio, C. cost., sent. 23 aprile 1986, n. 108, pto. 6 in diritto: "... il pretore di Palermo deduce l'illegittimità costituzionale del d.l. n. 12 del 1985, che sarebbe in contrasto con l'art. 77 Cost. in quanto emanato in difetto dei requisiti della necessità e dell'urgenza". Ma la risposta del Giudice delle leggi risultava perentoria e apodittica: "a parte ogni altro rilievo, è da osservare che nel caso di specie il decreto suddetto è stato convertito in legge dal Parlamento" (su questa sentenza si veda M. RAVERAIRA, *Necessità e urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in *Giur. Cost.*, 1986, pp. 601 ss.).

⁴⁸ Molto spesso si tratta della mera riedizione dei titoli dei decreti. Il dato ampiamente è noto in dottrina: vedi ad esempio A. CELOTTO, *L'"abuso"*, cit. p. 431, n. 255, e F. SORRENTINO, *Lezioni*, cit., pp. 31-32, il quale auspica che le indicazioni contenute nella legge n. 400/1988 aprano "la strada a vere e proprie motivazioni". A. CELOTTO, *Decreto-legge e attività del governo (nella XIV Legislatura)*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., p. 79, nota anche che, dopo la sentenza n. 360/1996, i preamboli dei decreti sono più ampi e curati, mentre i casi di ripetizione del titolo sembrano divenuti eccezioni.

⁴⁹ Per un'analisi complessiva e approfondita di poco successiva alla "svolta" giurisprudenziale vedi senz'altro A. CELOTTO, *L'"abuso"*, cit. pp. 1 ss.

⁵⁰ C. cost., sent. 29/1995, cit., pto. 2 in diritto. Per un'analisi si può vedere, ad esempio, A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., pp. 41 ss.

⁵¹ Vale la pena ricordare che "il *self restraint* non è solo una scelta di politica giudiziaria, è anche e soprattutto un argomento giuridico, anzi, un criterio di selezione degli argomenti legittimati ad intervenire nell'argomentazione giuridica": R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 272.

⁵² Sin da subito, la dottrina più attenta ha notato l'identità di approccio della Corte tra il giudizio sui presupposti del decreto-legge e quello sulla corrispondenza alle norme costituzionali di scopo: cfr. A. CELOTTO,

una violazione l'art. 77, comma 2, Cost., solo nel caso di "evidente mancanza" dei presupposti. Tale soluzione, da un lato permette di rispettare la discrezionalità che la Costituzione riconosce al Governo e al Parlamento; dall'altro consente un qualche margine di manovra anche alla stessa Corte costituzionale, dato che, come ribadito nella sent. 171/2007,⁵³ l'"evidente mancanza" garantisce un alto grado di flessibilità davanti alla fattispecie concreta.

Analizzata attentamente, però, si tratta di una nozione intrinsecamente ambigua: l'aggettivo "evidente" può infatti sottendere a due concetti molto distanti tra loro, per certi versi letteralmente opposti.

In primo luogo, l'"evidenza" può essere intesa in senso formale. Ciò significa che si dovrebbe svolgere una mera analisi linguistica del documento normativo: se il vizio non emerge da questo controllo ne deve conseguire il rigetto della questione di legittimità costituzionale.⁵⁴ Nella realtà dei fatti, i motivi di necessità e urgenza potrebbero essere totalmente inesistenti, fantasiosi, pretestuosamente adottati dal Governo in sede di scrittura del preambolo o anche nella parte dispositiva del decreto: la loro semplice enunciazione basterebbe per escludere la loro "evidente mancanza".

Al contrario, l'"evidenza" potrebbe essere intesa in senso sostanziale. A prescindere da quanto sostenuto dal Governo, e da quanto linguisticamente espresso nel preambolo o nel testo del decreto, l'"evidenza" dipenderebbe dalla facile deducibilità – nella realtà fattuale – della palese assenza dei motivi di necessità e urgenza.

A seconda della linea che si voglia seguire le conseguenze sono estremamente rilevanti.

Il primo filone interpretativo porterebbe ad un controllo sull'"atto" - sul documento, per la precisione -, mentre il secondo imporrebbe un controllo sull'"attività". Quindi, nella prima

L'"abuso", cit., p. 422; A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni*, cit., p. 680, n. 66.

⁵³ Corte cost., sent. 171/2007, cit., pto. 4 in diritto.

⁵⁴ In questo senso sembrerebbe doversi leggere lo spunto fornito da C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 29: "è da rilevare che il sindacato [sui decreti-legge] ... dovrebbe essere contenuto in un ambito assai più ristretto di quello di solito esercitato negli altri casi, rivolgendosi ... ai soli vizi che si concretano nell'assoluto difetto dei presupposti, o nella mancanza di ogni congruenza dei provvedimenti adottati con la necessità che viene allegata, *sempreché l'uno e l'altra siano rilevabili dagli stessi elementi risultanti dai medesimi (e perciò all'infuori di ogni apprezzamento che dovesse compiersi sulla base di circostanze risultanti aliunde)*, come per es., nel caso di provvedimenti che pel loro, o pel modo della disciplina attuata, non si accordino con il carattere di temporaneità inerente ai medesimi". Sul punto va ricordato che, prima della "svolta" del 1995, M. RAVERAIRA, *Il problema*, cit., p. 1461, aveva immaginato la possibilità di configurare un sindacato di costituzionalità tale da "giudicare della palese contraddittorietà delle disposizioni [del decreto-legge] con il fine di 'straordinaria necessità ed urgenza' concretamente richiamato, sulla base, perciò, dell'interpretazione di elementi intrinseci dell'atto. E' evidente", proseguiva l'A., "come, a tal proposito, assuma valore la questione della *motivazione formale del provvedimento governativo*".

ipotesi si dovrebbe assistere ad una peculiare attenzione verso la motivazione del decreto-legge, che acquisterebbe un ruolo determinante all'interno di un giudizio finalizzato ad assicurare una legalità (costituzionale) formale. Nella seconda ipotesi, invece, si svilupperebbe la ricerca dei motivi e dei fini (i quali si possono indicare con un'unica espressione: "motivazione sostanziale") che hanno spinto il Governo a provvedere, nell'ambito del rispetto di una conformità materiale tra la Costituzione e l'atto legislativo.

Dunque, a cascata: nell'ambito della prima soluzione, la gravissima insufficienza del contenuto motivazionale del preambolo (ad esempio, la presenza di una motivazione apparente, anche realizzata tramite qualche formula tautologica), o il caso-limite di un decreto-legge privo di preambolo, violerebbero - in sé e per sé - l'articolo 77, comma 2, Cost., realizzando una forma di eccesso di potere, o addirittura di violazione di legge (o meglio, di Costituzione).⁵⁵ Nel contesto della seconda impostazione, invece, la totale mancanza di motivazione – al limite la stessa assenza di preambolo – non basterebbe per integrare l'“evidente mancanza” dei presupposti, che potrebbe essere esclusa da qualunque altro elemento adatto a dimostrare che, nella realtà dei fatti, i presupposti non erano mancanti (o meglio: non erano “evidentemente mancanti”).

Ma c'è anche un altro aspetto che merita di essere sottolineato in questa sede.

La prima ipotesi sottende a un'interpretazione dell'art. 77, comma 2, Cost., che fonda nel dettato costituzionale un obbligo di motivazione del decreto-legge (sempre e solo in rapporto ai presupposti di necessità e urgenza): in questo caso l'obbligo di corredare il decreto-legge con un preambolo, stabilito dall'art. 15, comma 1, l. 400/1988, costituirebbe una mera ripetizione del precetto costituzionale e quindi sarebbe superfluo. La seconda ipotesi implica un obbligo costituzionale di motivazione sostanziale del decreto-legge, cioè di un'effettiva presenza di motivi straordinari di necessità e urgenza a reale sostegno del provvedimento legislativo, a prescindere dalla loro formale enunciazione: in tal caso la citata disposizione di rango primario sarebbe innovativa, costituendo l'autonoma fonte dell'obbligo di premettere un preambolo al decreto-legge.

⁵⁵ Se si vuole ritenere che l'obbligo di introdurre una motivazione formale per i decreti-legge sia stabilito in Costituzione, ciò comporterebbe la riproduzione sul piano legislativo del vizio di violazione di legge (cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., pp. 244 e 256).

7. Astrattamente, la giurisprudenza costituzionale avrebbe potuto orientarsi verso ciascuno dei due scenari paralleli appena presentati.

Il punto non è stato affrontato nella sentenza n. 29/1995,⁵⁶ e nemmeno nella successiva n. 161/1995,⁵⁷ mentre la decisione n. 270/1996, poteva essere interpretata come un primo sintomo di un controllo formale. La Corte costituzionale affermava infatti che:

“la questione come sollevata è infondata, nei limiti sopraindicati, in quanto deve escludersi una evidente mancanza dei requisiti della necessità ed urgenza, *quale enucleata nella premessa del decreto-legge*, in relazione al contenuto del Capo III con norme in materia di controllo, di semplificazione dei procedimenti in materia urbanistico-edilizia e di incentivazione dell’attività edilizia”.⁵⁸

In questo caso la discussione sull’“evidente mancanza” dei presupposti si incardinava nell’analisi del contenuto del preambolo: si poteva pensare, allora, che la loro mera enunciazione “in premessa” bastasse ad escluderla.⁵⁹

Dalla sentenza n. 330/1996, al contrario, è emerso l’orientamento che si sarebbe imposto nella giurisprudenza seguente: “nel caso del decreto-legge n. 79 del 1995 non ricorre quella ‘evidente mancanza’ dei requisiti, che deve essere affermata per giustificare una pronuncia di illegittimità costituzionale ... Il decreto-legge in esame, difatti, pur succedendo ad altri precedenti, analoghi atti non convertiti e decaduti, *è sostenuto da una specifica motivazione, resa esplicita nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge di conversione*”.⁶⁰

Con queste parole la Corte costituzionale si riferiva alla motivazione sostanziale. Secondo il Giudice delle leggi, l’indagine si estendeva ad ogni elemento potenzialmente in

⁵⁶ Sull’analisi dei presupposti del decreto-legge dopo la sentenza n. 29/1995 vedi R. ROMBOLI, *Decreto-legge*, cit., in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza*, cit., pp. 109 ss., il quale nota (pp. 109-110) come l’“apertura” alla sindacabilità dei presupposti sia stata più apparente che reale, tanto da aggiungere che “le questioni di costituzionalità sollevate per supposta assenza dei requisiti costituzionali del decreto-legge sono in netto calo se non addirittura quasi scomparse”.

⁵⁷ C. cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161, pto. 4 in diritto.

⁵⁸ C. cost., sent. 22 luglio 1996, n. 270, pto. 3 in diritto.

⁵⁹ In effetti il preambolo del decreto-legge (n. 88/1995, mai convertito in legge) non era molto indicativo. Vale la pena riportare il testo di cui si discute: “visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione; ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni al fine di rilanciare le attività economiche e favorire la ripresa delle attività imprenditoriali, nonché per la semplificazione dei procedimenti in materia urbanistico-edilizia; vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 27 marzo 1995; sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro del tesoro e del Ministro dei lavori pubblici e dell’ambiente, di concerto con i Ministri delle finanze, della difesa e per i beni culturali e ambientali”. Secondo A. CELOTTO, *L’“abuso”*, cit., pp. 431, n. 255, in questo caso “l’indicazione del preambolo si riduce ad una mera ‘clausola di stile’”.

⁶⁰ C. cost., sent. 29 luglio 1996, n. 330, pto. 3.1 in diritto.

grado di far emergere i motivi e fini del governo-legislatore, senza limitarsi a ciò che era eventualmente scritto nel preambolo dell'atto normativo: nella fattispecie il rilievo centrale veniva assunto dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, cioè da un atto seguente all'entrata in vigore dello stesso decreto-legge.⁶¹

La scelta operata dai giudici è comprensibile analizzando il tenore letterale del preambolo del decreto-legge n. 79/1995:⁶² se la Corte costituzionale avesse avuto riguardo all'“evidenza” in senso formale, non avrebbe potuto fare altro che riconoscere l'“evidente mancanza” dei presupposti. Nel preambolo è infatti assente ogni richiamo ai motivi e ai fini: il tenore letterale è chiaramente tautologico.

Questa chiave di lettura è ampiamente confermata da un decennio di giurisprudenza costante⁶³ in cui i presupposti del decreto-legge sono stati ricostruiti attraverso le fonti più disparate: sia esterne all'atto normativo - come le relazioni illustrative,⁶⁴ o i dibattiti parlamentari⁶⁵ - sia interne - come il testo stesso del decreto.⁶⁶ In alcune decisioni il Giudice delle leggi si è limitato a negare l'“evidente mancanza” senza rendere esplicita l'origine degli elementi che avevano fatto propendere per tale affermazione:⁶⁷ nella sentenza n. 285/2004,

⁶¹ Cfr. M. SICLARI, *La “evidente mancanza” dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge*, in *Gazz. Giur.*, 1996, 38, pp. 2 ss., spec. p. 3.

⁶² Che si presenta come segue: “visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione; ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature; vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 16 marzo 1995; sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro del tesoro e del Ministro dei lavori pubblici e dell'ambiente, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero e del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea”.

⁶³ Poco dopo la svolta del 1995, A. CELOTTO, *L'“abuso”*, cit., p. 432, lasciava ancora aperto uno spiraglio alla possibilità che la Corte ritenesse insufficienti preamboli contenenti mere clausole di stile: “queste incongruenze della giurisprudenza costituzionale potrebbero spiegarsi rammentando che si tratta di un orientamento ancora acerbo”.

⁶⁴ C. cost., sent. 22 giugno 2004, n. 178, pto. 3 in diritto.

⁶⁵ C. cost., sent. 25 novembre 2003, n. 341, pto. 4 in diritto.

⁶⁶ C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 6, pto. 3 in diritto.

⁶⁷ A puro titolo di esempio si vedano: C. cost., sent. 7 luglio 2005, n. 272, pto. 6.1 in diritto: “nella specie – a prescindere dalla valutazione degli effetti prodotti dalle leggi di conversione – non sussiste il denunciato vizio, in quanto la necessità di introdurre nell'ordinamento interno misure regolatrici, volte a dare attuazione agli obblighi comunitari relativi al regime delle quote latte, rende non manifestamente implausibile la valutazione governativa, posta a base degli interventi, in ordine al ricorso alla decretazione d'urgenza”; C. cost., sent. 62/2005, cit., pto. 13 in diritto: “non solo non è evidente, nella specie, la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, che legittimano il ricorso al decreto legge ...: ma, al contrario, appare evidente come l'esigenza di prevedere una adeguata disciplina idonea a consentire la realizzazione delle opere, oggi mancanti, necessarie per un corretto smaltimento dei rifiuti radioattivi, evitando pericoli per la salute e per l'ambiente, configuri un valido presupposto per un intervento d'urgenza: anche se poi il completamento delle procedure e delle opere necessarie possa richiedere tempi non brevi. L'urgenza infatti riguarda il provvedere, anche quando occorra tempo per conseguire il risultato voluto”; C. cost., sent. 24 giugno 2004, n. 196, pto. 18 in diritto: “...potrebbero essere adottati per questo particolare istituto anche alcuni specifici motivi per un'immediata adozione ed entrata in vigore del testo normativo, destinato ad avere – come prima esposto – efficacia sulle procedure giurisdizionali ed amministrative in corso, ma soprattutto per evitare o ridurre spinte alla modifica del disegno di legge sotto la pressione di interessi favorevoli a nuove opere abusive. Se a ciò si aggiunge che in questo caso sembra aver pure

addirittura, per negare l'“evidenza” è stata ritenuta sufficiente la scarsa spiegazione proposta sul punto dall'ordinanza di rimessione.⁶⁸

Sempre e comunque, lo scrutinio di costituzionalità terminava rigettando la questione di legittimità costituzionale radicata nell'art. 77, comma 2, Cost.:⁶⁹ non sembra avventato sostenere che la “svolta” giurisprudenziale del 1995 abbia solo fornito la cornice teorica di riferimento per la successiva dichiarazione di incostituzionalità della poco commendevole prassi della reiterazione dei decreti-legge,⁷⁰ avvenuta con la notissima sentenza n. 360/1996.⁷¹

8. Sebbene la giurisprudenza sul ruolo della motivazione del decreto-legge nel sindacato sull'“evidente mancanza” dei presupposti di necessità e urgenza avesse assunto un

pesato – seppur opinabilmente – la necessità di inserire questo provvedimento in un assai più ampio decreto-legge intitolato ‘Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici’, non può negarsi che ci si trovi in un contesto nel quale la Corte costituzionale non può rilevare un caso di ‘evidente mancanza’ dei presupposti di necessità e di urgenza prescritti dal secondo comma dell'art. 77 Cost., secondo la sua ormai consolidata giurisprudenza in materia”.

⁶⁸ C. cost., sent. 13 luglio 2004, n. 285, pto. 6 in diritto: “la giurisprudenza di questa Corte ... ha più volte affermato che il sindacato sull'esistenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, che legittimano il Governo ad emanare decreti-legge, può essere esercitato solo in caso di evidente mancanza dei presupposti stessi. Nella specie – a prescindere dalla valutazione degli effetti prodotti dalla legge n. 473 del 1994 di conversione del predetto decreto-legge – deve ritenersi non sussistente il denunciato vizio. Il rimettente, infatti, si è limitato ad affermare che la circostanza per la quale il d.l. n. 330 del 1994 ‘si pone a conclusione di una serie di decreti-legge non convertiti (...) dei quali ha riprodotto la disposizione che qui viene in rilievo’ renderebbe ‘manifesta l'insussistenza, al 31 maggio 1994, della straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni concernenti la semplificazione di talune disposizioni in materia tributaria’. Si tratta di una mera affermazione, non idonea, in quanto tale, a rendere ‘evidente’ la mancanza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo”.

⁶⁹ Che prima della sentenza n. 171/2007 non vi fossero mai state pronunce di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 77, comma 2, Cost., è un dato ampiamente noto: vedi tra i tanti A. SIMONCINI, *L'emergenza*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., p. 39; A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., p. 48; A. CONCARO, *Recenti sviluppi in tema di sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, in AA.VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 382-383.

⁷⁰ Su cui si rinvia alle pagine critiche di L. PALADIN, *Art. 77*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 62-63.

⁷¹ C. cost., sent. 360/1996, cit., pti. 4, 5, 6 e 8 in diritto. Su questa sentenza la produzione letteraria, come giustamente notato da A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in A. RUGGERI, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, III, studi degli anni 1996/98*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 436, n. 37, è “ormai incontenibile”. Si vedano almeno P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Nuovi problemi sull'integrazione legislativa del parametro di costituzionalità* in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro di costituzionalità. Atti del Seminario di Palermo 28-29 maggio 1998*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 167 ss. e da ultimi A. SIMONCINI, *L'emergenza*, cit., in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 26 ss., nonché l'interessantissima testimonianza “interna” di E. CHELI, *Postfazione*, cit., in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 289 ss., spec. p. 294, ove, in relazione agli scopi “politici” di tale decisione, si nota che “il ‘miracolo’ della fine della prassi avvenne e questo, in definitiva, era il vero risultato che si voleva conseguire”. Sul punto cfr. A. CONCARO, *Recenti sviluppi*, cit., in AA.VV., *Scritti dei dottorandi*, cit., p. 382, la quale nota criticamente che “il Giudice delle leggi deve essersi probabilmente ritenuto soddisfatto del risultato raggiunto con la dichiarazione d'incostituzionalità della reiterazione perché, dopo la sent. n. 360, ha ripreso a tenere quell'atteggiamento di *self restraint* che aveva connotato la giurisprudenza costituzionale negli anni passati”. Per una ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale che è sfociata nella sentenza n. 360 si rinvia a A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., pp. 72 ss.

orientamento tendenzialmente coerente, permanevano zone d'ombra dipendenti dall'assenza di una pronuncia che affrontasse apertamente il tema: ciò si rifletteva nelle divergenze riscontrabili tra le varie ricostruzioni dottrinali.⁷²

Alcuni Autori cercavano di valorizzare l'elemento costituito dalla motivazione contenuta nel preambolo, giungendo ad affermare che “l'unico caso nel quale appare assolutamente pacifico che dello strumento della decretazione d'urgenza il Governo abbia fatto un uso improprio, è rappresentato dall'ipotesi in cui il decreto-legge sia totalmente privo della motivazione in ordine ai presupposti giustificativi (non essendo a tal fine sufficienti le semplici clausole di stile cui spesso il governo fa ricorso) – a meno che la necessità e l'urgenza non risultino *ictu oculi* dal contenuto precettivo del provvedimento governativo”.⁷³ In modo più condivisibile, altri notavano invece come possa solo “ritenersi che il mancato rispetto [dell'indicazione dei presupposti nel preambolo del decreto-legge] costituisca un elemento presuntivo in ordine alla non ricorrenza in concreto dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ma nulla di più se ne può inferire, giacché se tale ‘presunzione’ venisse smentita, la mancata menzione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza non potrebbe autorizzare, per ciò solo, alcuna conclusione in ordine alla illegittimità del decreto e della relativa legge di conversione”.⁷⁴

9. Con la sentenza n. 171/2007, si può affermare che la Corte costituzionale abbia assunto, in qualche modo, una posizione esplicita.

Le ragioni della norma (e dell'atto normativo, viene da aggiungere) vanno ricercate esaminando ogni elemento, intrinseco o estrinseco: dunque l’“evidente mancanza” non dipende dall'assenza dell'indicazione dei presupposti nel preambolo o in un qualche altra parte del documento legislativo. Infatti, se l'analisi coinvolge dati sia “intrinseci” sia “estrinseci”, allora si ammette che il controllo di costituzionalità non miri ad accertare la mera enunciazione dei presupposti, ma sia finalizzato a verificarne *in concreto* l'esistenza.

Spingendo l'indagine sino agli atti preparatori della legge di conversione si riconosce che la mancanza è “evidente” solo quando non si riesca ragionevolmente ad individuare

⁷² Vari autori si sono cimentati in elenchi di ipotesi “sospette” di evidente mancanza dei presupposti del decreto legge, si vedano almeno: A. CELOTTO, *Decreto-legge*, cit., in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 83 ss. (ove si riprende l'analisi svolta nella monografia del 1997); V. ANGIOLINI, *Attività legislativa*, cit., pp. 230-231; A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., pp. 44 ss.

⁷³ A. CONCARO, *Il sindacato*, cit., p. 46.

⁷⁴ F. VARI, *La conversione*, cit., p. 84.

(ricavare, dedurre, intuire...) alcun motivo di necessità e urgenza che giustifichi l’emanazione del decreto-legge: per giungere a tale conclusione non basta limitarsi alla lettura dell’apparato di motivazione che corredata l’atto, ma bisogna prendere in esame ogni dato a disposizione dell’interprete.⁷⁵

Che l’esplicitazione dei motivi non sia decisiva – e anzi possa anche essere considerata del tutto irrilevante – è testimoniato anche da un aspetto particolare della vicenda che è sfociata nella sentenza in esame.

Come si è visto, la norma censurata era stata modificata dalla legge di conversione, la quale aveva aggiunto una frase: “*per chiarire e definire i presupposti e le condizioni rilevanti per il mantenimento delle cariche pubbliche ai fini dell’ordine e della sicurezza pubblica*”. La norma, cioè, era stata corredata da una *specific*a motivazione: lo scopo del legislatore era quello di fondare⁷⁶ la norma nell’incertezza esegetica che gravava sul d.lg. 267/2000, potendo far dedurre all’interprete che la necessità e l’urgenza consistevano nel porre fine il prima possibile a una lesione del principio di certezza del diritto.⁷⁷ Non ci sono dubbi sul fatto che la proposizione aggiunta dalla legge di conversione costituisca la motivazione della norma: in questo senso si era già espressa la stessa Corte costituzionale. Infatti, nell’ordinanza n. 2/2005, con la quale venivano restituiti gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza si notava che “che con tale legge [di conversione] sono state apportate modificazioni al testo del decreto *e sono state altresì enunciate le ragioni della emanazione della norma censurata*”.⁷⁸

⁷⁵ Secondo P. CARNEVALE, *Il vizio*, cit., nella sentenza n. 171/2007 l’evidenza è “frutto di un’indagine a tutto tondo dalla quale emerge l’assoluta carenza di motivi giustificatori *ex art. 77 cpv. Cost.*”.

⁷⁶ Non è questo il luogo per approfondire l’interessantissima tematica del rapporto tra “motivazione”, “razionalizzazione” e “giustificazione”: sul punto si vedano perlomeno A. ROMANO-TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 39 ss.; M. TARUFFO, *La fisionomia della sentenza in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1986, pp. 439 ss. D’altra parte, nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge (cfr. intervento del deputato Aurelio Gironda Veraldi nella seduta della Commissione Giustizia della Camera del 19 maggio 2004), il Governo precisava che il cambiamento delle cause di incandidabilità e di decadenza era volto a soddisfare l’esigenza di “limitare ai casi più gravi ed allarmanti le ipotesi di compressione del diritto di elettorato passivo”: si trattava, quindi, di una finalità molto diversa dalla semplice chiarificazione e definizione “dei presupposti per il mantenimento delle cariche pubbliche ai fini dell’ordine e della sicurezza pubblica”.

⁷⁷ Durante il dibattito, alcuni esponenti della maggioranza parlamentare hanno sostenuto che l’articolo 7 del decreto-legge fosse corrispondente al dettato costituzionale perché “tutte le norme che attengono all’ordine e alla sicurezza pubblica sono ... urgenti e indifferibili” (intervento del senatore Nania nella seduta del Senato del 22 aprile 2004), mentre secondo altri l’urgenza “deriv[erebbe] dall’imminenza delle elezioni amministrative” (cfr. intervento del senatore Falcier nella seduta della Commissione Affari Costituzionali del Senato del 22 aprile 2004). L’opposizione ha più volte contestato che l’articolo 7 fosse sorretto dai requisiti richiesti dall’art. 77, comma 2, Cost., perché la disposizione del d.lg. 267/2000 che si andava a modificare era già in vigore da anni: ciò, in sé e per sé, avrebbe dovuto ritenersi sufficiente per escludere la sussistenza del caso straordinario di necessità e urgenza (cfr. intervento del senatore Villone nella seduta della Commissione Affari Costituzionali del Senato del 31 marzo 2004).

⁷⁸ C. cost., sent. 171/2007, cit., pto. 6 in diritto.

La motivazione specifica della norma, insomma, esiste in modo dichiarato (e si salda idealmente con quanto scritto nel preambolo): per il Giudice delle leggi da questa motivazione si possono trarre dati sufficienti a riconoscere che la modifica è “giustificata”, ma non si può dedurre alcun elemento utile nella ricerca dei casi straordinari di necessità e urgenza, di cui non vi è altro che “apodittica enunciazione”.

Il titolo, il preambolo, il testo del decreto: ogni forma di motivazione viene analizzata solo per scovare indizi (“indici”, con l’espressione usata dalla sentenza) al fine di appurare il rapporto tra la norma e la realtà, cioè per determinare se, *nella realtà dei fatti*, vi sia una “evidente mancanza” dei casi straordinari di necessità e urgenza che giustificano il ricorso alla decretazione. Nessuno di questi indici ha un valore definitivo, non esiste una “prova legale”. Ci si permette di aggiungere incidentalmente che questa constatazione pone seri dubbi sull’utilità – talvolta affermata⁷⁹ – di motivare le leggi, perlomeno se si immagina la motivazione come strumento determinante nell’ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale, e, specificamente, nel giudizio sulla ragionevolezza della legge.

10. In conclusione, si possono formulare due ulteriori considerazioni.

In primo luogo si constata come - almeno implicitamente - non venga riconosciuto un obbligo costituzionale di corredare il decreto-legge con una motivazione formale: l’art. 77, comma 2, Cost., impone invece che l’intervento del Governo sia *materialmente* sorretto da “casi eccezionali di necessità e d’urgenza”. Al limite, anche un decreto-legge privo di preambolo (o con un preambolo di portata esclusivamente tautologica) potrebbe rispettare puntualmente il dettato della Costituzione se, *nei fatti*, i presupposti risultassero presenti (o

⁷⁹ Cfr. C. MORTATI, *Sull’eccesso*, cit., p. 677; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., p. 245; G. LOMBARDI, voce “Motivazione (Diritto Costituzionale)”, cit., p. 956 ss.; G. U RESCIGNO, *Qualità della legislazione*, cit., pp. 162 ss.; G. U RESCIGNO, *Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo*, relazione al convegno “La legge come atto comunicativo. Conflitti e convergenze tra esecutivi e legislativi alla ricerca di nuove sinergie”. Giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo, Firenze, 21 gennaio 2005, p. 7; M. AINIS, *L’entrata in vigore*, cit., pp. 213 ss., M. AINIS, A. RUGGERI, *Contributi*, cit., pp. 52 ss.; L. GIANNITI, *Motivazione delle leggi*, cit., p. 2; P. CARETTI, voce “Motivazione (dir. cost.)”, cit., pp. 5-6. Un’angolazione particolarmente stimolante in A. SPADARO, *Le motivazioni delle sentenze della Corte come “tecniche” di creazione di norme costituzionali*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 360: “non v’è dubbio ... che se esistesse una vera *motivazione* della legge, sarebbe forse più facile non solo la stessa motivazione dell’atto giudiziario ‘applicativo’ o dell’atto amministrativo ‘esecutivo’ della legge medesima, ma soprattutto la motivazione dell’atto della Corte costituzionale ... con cui la legge viene ‘annullata’. La motivazione di quest’ultima decisione potrebbe, in qualche modo, esser ricondotta, almeno in parte ... alla prima, in una sorta di gioco simmetrico (delle motivazioni) che renderebbe più agevole la spiegazione delle scelte della Corte: l’‘argomentazione’ costituzionale si contrapporrebbe così a un’esplicita ‘argomentazione’ politica”.

meglio, seguendo l'orientamento della Corte costituzionale, *non evidentemente mancanti*). Se ne può dedurre, dunque, che l'art. 15, comma 1, l. 400/1988, abbia una portata (giuridicamente, anche se non concretamente) innovativa, poiché costituisce l'unica e autonoma fonte dell'obbligo di premettere un preambolo al decreto-legge.

Secondariamente, si può rilevare come la sentenza n. 171/2007 si ponga, allo stesso tempo, sia come punto d'arrivo sia come punto di partenza. Punto d'arrivo, perché il percorso giurisprudenziale iniziato dodici anni fa con la sent. n. 29/1995 giunge finalmente alla sua naturale conclusione. Punto di partenza, perché bisognerà verificare quali elementi saranno ritenuti utili (e sufficienti) come fonti da cui dedurre l'esistenza dei presupposti (e, in generale, i motivi e i fini) che sorreggono il decreto-legge. In particolare ci si può chiedere se l'ambito rimarrà circoscritto a dati che, pur estrinseci all'atto normativo (e nemmeno facenti parte direttamente del suo iter di formazione, come la relazione governativa al disegno di legge di conversione), siano comunque riconducibili in qualche modo alla categoria dei "lavori preparatori",⁸⁰ o, al contrario, si dimostrerà rilevante qualunque elemento, normativo o tratto dall'esperienza fattuale.

Nel solco della migliore narrativa giallistica – che, come è noto, si basa principalmente sulla *suspense* –, per le risposte non si può che rimanere in attesa dei prossimi capitoli.

⁸⁰ Con l'espressione "lavori preparatori" si intendono "tecnicamente, gli atti e le attività che precedono e accompagnano l'approvazione dei disegni di legge": L. PALADIN, voce "*Lavori preparatori*", in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, Utet, 1957, p. 480. Cfr. anche G. F. CIAURRO, voce "*Atti parlamentari*", in *Enc. Giur.*, III, Roma, IPZS, 1988, pp. 1 ss.; e, con alcune precisazioni, C. ESPOSITO, voce "*Atti parlamentari*", in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 77 s. Da tenere distinte dai lavori preparatori sono, invece, le varie forme di "esternazioni che vengono mediate, interpretate, commentate ed (in senso assolutamente atecnico) 'formalizzate' dai *mass media*" (L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 27 e L. VENTURA, voce "*Motivazione (degli atti costituzionali)*", cit., pp. 38-39).

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi d'una garanzia giurisdizionale: la vacatio legis*, Padova, Cedam, 1986;
- M. AINIS, A. RUGGERI, *Contributi con leggi ad associazioni private*, in *Quad. del plur.*, 1983, pp. 50 ss.;
- G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Cedam, 1964;
- M. ANGELICI, *La giustizia costituzionale. I*, Milano, Giuffrè, 1974;
- V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, pp. 207 ss.;
- V. ANGIOLINI, *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 2010 ss.;
- V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986;
- A. BALDASSARRE, *Titolo della legge (e "forza di legge")*, in *Giur. Cost.*, 1965, pp. 1635 ss.;
- A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968;
- R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988;
- E. BLUME FORTINI, *El preambulo de la Constitución del Perú*, in *Revista Bibliotecal del Colegio de Abogados de Lima*, 2000, pp. 179 ss.;
- L. BONARETTI, *Il titolo della legge nel diritto italiano*, in *Foro amm.*, 1980, 1579 ss.;
- P. CARETTI, voce "Motivazione (dir. cost.)", in *Enc. Giur.*, XX, Roma, IPZS, 1990;
- M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, cit., pp. 267 ss.;
- P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Nuovi problemi sull'integrazione legislativa del parametro di costituzionalità* in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro di costituzionalità. Atti del Seminario di Palermo 28-29 maggio 1998*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 163 ss.;
- F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981;
- A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (la Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giurcost.it;
- A. CELOTTO, *Decreto-legge e attività del governo (nella XIV Legislatura)*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., p. 71 ss.;
- A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997;
- A. CELOTTO, *Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1998, pp. 1562 ss.;
- A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. Parl.*, 1998, pp. 651 ss.;
- F. CERRONE, *Art. 70*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 421 ss.;

- V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in A.I.R. *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno annuale, Firenze 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, Cedam, 2001, pp. 149 ss.;
- E. CHELI, *Postfazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., pp. 289 ss.;
- G. F. CIAURRO, voce "Atti parlamentari", in *Enc. Giur.*, III, Roma, IPZS, 1988;
- A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità dei decreti-legge*, Milano, Giuffrè, 2000;
- A. CONCARO, *Recenti sviluppi in tema di sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, in AA.VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 379 ss.;
- V. CRISAFULLI, *A proposito del titolo delle leggi*, in *Stato e diritto*, 1941, p. 453 ss.;
- V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Dir. Pubbl.*, 1937, pp. 415 ss.;
- V. CRISAFULLI, voce "Disposizione (e norma)", in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 195 ss.;
- R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)*, in www.federalismi.it, 6 giugno 2007;
- C. ESPOSITO, voce "Atti parlamentari", in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 77 ss.;
- C. ESPOSITO, voce "Decreto-legge", in *Enc. Dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 831 ss.;
- G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Il Politico*, 1974, pp. 173 ss.;
- M. S. GIANNINI, voce "Motivazione dell'atto amministrativo", in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 257 ss.;
- L. GIANNITI, *Motivazione delle leggi e pubblicità dei lavori parlamentari*, relazione alla riunione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, Torino, 12 aprile 2002, reperibile alla pagina web <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Elenco-relazioni-monografiche/ANNO-2002/Torino%20apr-2002/Gianniti%20Motivazione-all4.pdf>;
- R. GUASTINI, *Questioni di tecnica legislativa*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 221 ss.;
- C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione con speciale riguardo agli atti amministrativi*, Roma, Soc. Ed. del Foro Italiano, 1933;
- F. LANCHESTER, *Elementi di "drafting" e procedimento legislativo comparato (con particolare riguardo ai casi inglese e statunitense)*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989*, Padova, Cedam, 1990, pp. 389 ss.;
- G. LOMBARDI, voce "Motivazione (Diritto Costituzionale)", in *Noviss. Dig. It.*, Torino, Utet, 1975, pp. 954 ss.;
- L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 147 ss.;
- N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 67 ss.;
- N. LUPO, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter Legis*, marzo-maggio 2002, pp. 29 ss.;
- M. MARTÍN CASALS, *Lights and Shadows in Spanish Legislative Drafting and Planning*, in www.federalismi.it, 2006;
- C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. It.*, 1949, I, 1, cc. 477-461, ora in *Raccolta di scritti*, III, Milano Giuffrè, 1972, pp. 669 ss.;
- C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968;
- C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964;
- F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della l. n. 400/1988 relative alla potestà normativa del Governo. Considerazioni critiche*, in AA.VV. *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, Cedam, 1988, pp. 53 ss.;

- F. MODUGNO, voce “Atti normativi”, in *Enc. Giur.*, III, Roma, IPZS, 1988;
- F. MODUGNO, S. NICCOLAI, voce “Atti normativi”, in *Enc. Giur.*, III, Roma, IPZS, 1997;
- V. ONIDA, *L’allarme della consulta: troppi decreti fuori regola*, in *Il Sole 24 ore*, 25 maggio 2007;
- R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004;
- L. PALADIN, Art. 77, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. Foro It., 1979, pp. 1 ss.;
- L. PALADIN, *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, pp. 624 ss.;
- L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. Dir. Proc. Civ.*, 1964, pp. 304 ss.;
- L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull’eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, pp. 993 ss.;
- L. PALADIN, voce “Lavori preparatori”, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, Utet, 1957, pp. 480 ss.;
- F. PASTORE, *Politiche legislative e scrutinio di coerenza*, in M. SCUDIERO, S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, Napoli, Jovene, 1999, pp. 179 ss.;
- F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte costituzionale passa alle vie di fatto*, in www.forumcostituzionale.it;
- C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. SIMONCINI, *L’emergenza*, cit., pp. 55 ss.;
- A. PREDIERI, *I titoli delle leggi. Osservazioni sul loro procedimento di formazione*, in *Giur. Cost.*, 1968, pp. 2074 ss.;
- A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Ed. di Comunità, 1963;
- M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità ed urgenza” dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, pp. 1433 ss.;
- M. RAVERAIRA, *Necessità e urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in *Giur. Cost.*, 1986, pp. 601 ss.;
- G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998;
- G. U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, pp. 152 ss.;
- G. U. RESCIGNO, *Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo*, relazione al convegno “La legge come atto comunicativo. Conflitti e convergenze tra esecutivi e legislativi alla ricerca di nuove sinergie”. Giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo, Firenze 21 gennaio 2005;
- A. ROMANO-TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1987;
- R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza*, cit., pp. 105 ss.;
- R. ROMBOLI, *L’efficacia sanante dei vizi formali del decreto-legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sent. n. 29 del 1995*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 910 ss.;
- R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 6 giugno 2007;
- A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più lungo raggio (a*

- marginale di Corte cost. n. 171 del 2007*), in www.forumcostituzionale.it, 4 giugno 2007;
- A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, III, studi degli anni 1996/98*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 417 ss.;
- M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milano, Giuffrè, 1953;
- F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Exposiciones de motivos de los leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1991, 33, pp. 47 ss.;
- C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. Parl.*, 1996, pp. 418 ss.;
- G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000;
- G. SCACCIA, *"Motivi" della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale*, in *Iter Legis*, settembre-dicembre 1998, pp. 15 ss.;
- M. SICLARI, *La "evidente mancanza" dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge*, in *Gazz. Giur.*, 1996, 38, pp. 2 ss.;
- F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2001;
- A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita. Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza*, cit., pp. 19 ss.;
- A. SPADARO, *Le motivazioni delle sentenze della Corte come "tecniche" di creazione di norme costituzionali*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 356 ss.;
- J. TAJADURA TEJADA, *El preámbulo constitucional*, Granada, Ed. Comares, 1997;
- J. TAJADURA TEJADA, *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1998, pp. 141 ss.;
- J. TAJADURA TEJADA, *Il valore dei preamboli costituzionali*, in *Quad. Cost.*, 2003, pp. 509 ss.;
- J. TAJADURA TEJADA, *La función política de los preámbulos constitucionales*, in *Cuestiones constitucionales*, 2001, 5, pp. 235 ss. (reperibile anche su internet alla pagina web <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/5/ard/ard8.pdf>);
- G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980;
- M. TARUFFO, *La fisionomia della sentenza in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1986, pp. 435 ss.;
- G. TESORO, *Il titolo delle leggi e il Parlamento*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1932, 168 ss.;
- F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Roma, Bardi, 2004;
- A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, Giuffrè, 2001;
- L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, Giappichelli, 1995;
- L. VENTURA, voce *"Motivazione (degli atti costituzionali)"* in *Dig. Disc. Pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1995, X, pp. 30 ss.;
- P. VIRGA, *I vizi materiali della legge*, in *Ann. Catania*, 1950-51, pp. 100 ss.;
- G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988;
- G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1990;

N. ZANON, *Valore del titolo della legge per la determinazione dell'intentio legislatoris e controllo di razionalità*, in *Giur. Cost.*, 1993, pp. 2945 ss.;