

Come non si deve usare il decreto legge

di Giovanni Di Cosimo

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2013)

1. La sentenza interrompe il percorso, punteggiato da ben tre decreti legge, che nelle intenzioni del Governo Monti avrebbe dovuto condurre alla semplificazione del sistema delle province per mezzo di modifiche delle funzioni, degli organi e delle circoscrizioni¹. Più precisamente, censura il ricorso al decreto legge per perseguire tale finalità².

2. Il ragionamento muove dal presupposto che la questione relativa all'art. 77 Cost. preceda logicamente le altre prospettate dalle Regioni ricorrenti, le quali deducono la violazione di una lunga serie di parametri costituzionali. In effetti, qualora fosse accertata la violazione della disposizione costituzionale sull'atto normativo, verrebbero travolti anche i contenuti normativi compresi in quell'atto e dunque non sarebbe necessario controllare se rispettano gli altri parametri invocati.

Scelta la via dell'art. 77 Cost., la sentenza valuta «la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge» con le disposizioni costituzionali relative alla modifica dell'ordinamento degli enti locali (art. 117 co. 2 lett. *p*) e al mutamento delle circoscrizioni provinciali (art. 133 co. 1). Così facendo, si concentra sulla verifica della congruità dell'atto normativo utilizzato rispetto al fine perseguito con l'intervento normativo, posto che l'oggetto di tale intervento è contemplato dal testo costituzionale.

La verifica si concentra dapprima sulle modifiche delle funzioni fondamentali e degli organi di governo. La Corte: a) distingue fra le disposizioni che trasformano l'intero assetto ordinamentale e quelle che si limitano a trasformare parti di esso; b) rileva che le riforme del primo tipo richiedono un'adeguata discussione parlamentare e pertanto sono incompatibili con i tempi contingentati della procedura di conversione dei decreti legge; c) conclude che con decreto legge non si può trasformare l'intero assetto ordinamentale ma solo singole sue parti.

La sentenza giunge a tale conclusione facendo riferimento sia alla disposizione costituzionale sulle funzioni fondamentali e gli organi di governo (art. 117 co. 2 lett. *p*), che alla disposizione costituzionale sulla decretazione d'urgenza (art. 77). Il duplice riferimento

1 La questione di costituzionalità verte sui primi due decreti (201/2011 e 95/2012); il terzo, non convertito, disponeva il riordino delle province sulla base dei criteri stabiliti da una delibera del Consiglio dei ministri del luglio 2012 (dl 188/2012). Un ulteriore anello della catena normativa è costituito dal dl 93/2013 che fa salvi per il passato gli effetti del commissariamento di alcune province disposto da una delle disposizioni censurate dalla Corte (sui problemi di costituzionalità che comporta questo seguito della sentenza cfr. P. CIARLO, *Il “disordine” delle Province*, in www.confronticostituzionali.eu, 29 novembre 2013; S.M. CICCONE, *Conversione in legge mascherata e violazione del giudicato costituzionale*, in www.rivistaaic.it/osservatorio, dicembre 2013).

2 Sul tema della riforma delle province cfr. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in questa *Rivista*, 2013, 361 ss.; R. BIN, *Il nodo delle province*, in questa *Rivista*, 2012, 899 ss.; C. NAPOLI, *Province Tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, n. 21/2013; A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2012; S. SPINACI, *Intorno alla tentata riforma delle province*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 945 ss.; M. VOLPI, *Le province nell'ordinamento costituzionale italiano*, in www.federalismi.it, n. 18/2012; F. FABRIZZI, *Il riordino delle province contenuto nel decreto legge “Salva Italia”*, in www.federalismi.it, n. 24/2011; ID., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012, 69 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Le istit. del feder.*, 2011, 467 ss.; P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it.

le consente di mettere a confronto i caratteri delle riforme ordinamentali con i caratteri della decretazione d'urgenza, ricavandone che il decreto legge è incompatibile con quelle riforme (ma è compatibile con le riforme "parziali").

3. In coda alle argomentazioni dedicate alla riforma ordinamentale, la sentenza ricorda che i decreti legge dovrebbero recare disposizioni di immediata applicazione, ragion per cui il decreto che contenga invece «disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo» è in «contraddizione con le sue stesse premesse». E aggiunge che nel caso di specie la contraddizione trova conferma nella sospensione – disposta dalla legge di stabilità 2013 – delle misure impugnate. A ben vedere, questo passaggio espone argomenti relativi al classico tema della mancanza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza che dovrebbero giustificare il ricorso al decreto legge, piuttosto che al tema della congruenza fra decreto legge e fine dell'intervento normativo. Sono piani di giudizio distinti: nel primo caso l'accertamento verte sui requisiti previsti dall'art. 77 Cost., di modo che si valutano i limiti di utilizzo del decreto legge indipendentemente dal fine dell'intervento normativo; nel secondo caso verte sulla compatibilità fra il decreto legge e un fine preso in considerazione dal testo costituzionale, ragion per cui si esaminano quei limiti indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti di urgenza. Insomma, la sentenza ruota attorno alla congruenza tra atto normativo e fine dell'intervento normativo, ma poi introduce argomenti che riguardano la diversa valutazione dell'esistenza dei presupposti d'urgenza (che, del resto, è il profilo indicato dalle Regioni ricorrenti).

4. La decisione riprende il filo della congruenza fra atto e fine quando passa a considerare la questione del mutamento delle circoscrizioni provinciali. La valutazione su questo punto si articola nei passi seguenti: a) l'art. 133 co. 1 Cost. in tema di mutamento delle circoscrizioni provinciali prevede la necessaria iniziativa dei comuni; b) tale iniziativa è inconciliabile con la logica della straordinarietà; c) il ricorso al decreto legge ex art. 77 Cost. è pertanto incompatibile con il fine del mutamento delle circoscrizioni provinciali. D'altro canto, alla medesima conclusione si giunge considerando la «natura di riforma ordinamentale» delle disposizioni, ossia vale anche per il mutamento delle circoscrizioni l'argomento usato per le modifiche delle funzioni e degli organi, che funge perciò da baricentro dell'argomentazione (ci torno brevemente alla fine)³.

Resta da capire, con quale atto normativo si possano realizzare le riforme ordinamentali. La sentenza precisa che la legge costituzionale è «indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale», suggerendo implicitamente che a tal scopo si possa utilizzare la legge ordinaria⁴.

3 L'inconciliabilità dei caratteri della decretazione d'urgenza con la natura ordinamentale delle disposizioni è all'origine dell'incostituzionalità delle disposizioni sulle modifiche delle funzioni e degli organi (con l'eccezione delle riforme "parziali") e di quelle sul mutamento delle circoscrizioni; nel secondo caso quei caratteri risultano inconciliabili anche con l'iniziativa dei comuni prevista dall'art. 133 co.1 Cost.

4 Come accade con il progetto di legge approvato in prima lettura alla Camera il 21 dicembre 2013, che trasforma la provincia in un ente di secondo grado. L'implicito suggerimento della sentenza viene contestato da chi ritiene che con legge ordinaria non si possano «trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi» (cfr. *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, appello sottoscritto da un gruppo di docenti di materie pubblicistiche, in www.federalismi.it, n. 21/2013; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.federalismi.it, n. 25/2013; a confutazione di questa tesi cfr. la nota del consigliere giuridico del Ministro per gli affari regionali, che in allegato riporta l'opinione di altri docenti: F. PIZZETTI, *Pareri in merito a i dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*, in www.affariregionali.it, 29 ottobre 2013). In realtà, il testo costituzionale non si esprime sullo specifico punto dei modi di elezione degli organi provinciali, limitandosi a prevedere l'esistenza della province e a porre il principio autonomistico di cui all'art. 5 in forza del quale gli organi debbono essere espressione della comunità locale (collegamento che il citato disegno di legge non elimina, dato che il

5. Riassumendo: la Corte affronta le questioni di costituzionalità verificando la congruenza fra lo strumento normativo utilizzato e la finalità perseguita, dato che questa è presa in considerazione dal testo costituzionale. A tal fine mette a confronto i caratteri della decretazione d'urgenza con il carattere ordinamentale degli interventi normativi (quelli di modifica delle funzioni fondamentali e degli organi di governo che trasformano l'interno assetto ordinamentale e quelli che mutano le circoscrizioni provinciali). Ne ricava che le riforme ordinamentali sono incompatibili con i tempi ridotti della decretazione d'urgenza e dunque che il decreto legge non può essere utilizzato per realizzare tali riforme (non vi sono invece obiezioni all'uso del decreto legge per le modifiche delle funzioni e degli organi che determinino una trasformazione parziale dell'ordinamento).

6. Eppure, non risulta con immediatezza quale sia il parametro costituzionale effettivamente violato⁵. Ci si sarebbe attesi che fosse (eventualmente) accertata la violazione dell'art. 77 Cost. che le Regioni prospettano nei loro ricorsi, posto che la Corte dovrebbe dichiarare l'incostituzionalità «nei limiti dell'impugnazione» (art. 27 della legge 87/1953). Invece, l'impostazione prescelta, che assume come termine di riferimento le due combinazioni fra disposizioni costituzionali, porta a ritenere che la violazione investa tali combinazioni (la coppia fra l'art. 77 e l'art. 117 co. 2 lett. p) e quella fra l'art. 77 e l'art. 133 co. 1), anche se la sentenza non lo dice esplicitamente.

Nonostante la sentenza scivoli dal piano della mancanza dei requisiti di urgenza prospettato dagli atti di impugnazione, al piano della più articolata valutazione della congruenza fra strumento normativo e fine dell'intervento normativo, arriva alla medesima conclusione dell'incostituzionalità suggerita dalle Regioni. Tuttavia, se avesse seguito il loro filo di ragionamento, sarebbe andata incontro all'obiezione, puntualmente prospettata dall'Avvocatura, secondo cui la carenza dei requisiti non risulta evidente, come invece richiede la giurisprudenza costituzionale, dato che a giustificazione degli interventi di urgenza vengono addotti risparmi di spesa (per quanto poi di fatto questi risultino assai incerti, tanto che anche la sospensione delle misure decisa dalla legge di stabilità 2013 viene motivata con la necessità di conseguire i risparmi).

7. Un'ultima notazione di carattere più generale. I due decreti legge annullati dalla sentenza si collocano in un quadro di accentuato abuso della decretazione d'urgenza, sia quantitativo che qualitativo. Anche in questa vicenda, infatti, si rinvengono i segni della degenerazione che caratterizza la prassi, dato che il Governo ha posto la fiducia sulla conversione di entrambi i decreti impugnati⁶.

È noto che la giurisprudenza costituzionale sta cercando di fronteggiare l'abuso della decretazione d'urgenza con decisioni relative alla mancanza dei requisiti e alla

presidente e il consiglio provinciale verrebbero eletti dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia).

⁵ La sentenza fa riferimento alla violazione dell'art. 77 Cost quando introduce argomenti tipici della valutazione sulla presenza dei presupposti: ma abbiamo visto che tali argomenti sono fuori contesto; e comunque, anche a voler ritenere che questo passo chiarisca per quanto riguarda funzioni e organi, il dubbio resterebbe per il mutamento delle circoscrizioni provinciali.

⁶ Sulla prassi degenerativa più recente cfr. G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto. La decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2/2013, 409 ss. (e in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2013).

eterogeneità dei contenuti⁷. Il contributo originale di quest'ultima sentenza, l'idea che non si possa usare il decreto legge per riforme ordinamentali, introduce un terzo fronte d'azione che potrebbe potenzialmente trovare altre applicazioni, considerato che ormai le riforme sono monopolizzate dal decreto legge. In questi casi la Corte potrebbe far valere la natura di riforma ordinamentale come limite della decretazione d'urgenza, indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza.

Forum di Quaderni Costituzionali



⁷ In particolare le sentt. 171/2007, 128/2008, 22/2012.

stituzionali