

DALLA ASTRATTA SINDACABILITÀ AL CONCRETO SINDACATO DEL DECRETO LEGGE PRIVO DEI PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI: LA CORTE COSTITUZIONALE PASSA ALLE VIE DI FATTO

di Francesco Paterniti *

1. La sentenza 23 maggio 2007, n. 171, prende in esame la questione di legittimità costituzionale del decreto legge n. 80/2004 e, nello specifico, dell'art. 7, co. 1, lett. a) del citato provvedimento governativo.

La disposizione, impugnata dalla Corte di Cassazione per palese insussistenza del requisito del "caso straordinario di necessità e urgenza"⁽¹⁾, era già stata oggetto di un giudizio di costituzionalità una prima volta anteriormente alla conversione in legge del detto decreto. In tale occasione, la Corte Costituzionale, rilevando che dopo l'impugnazione del decreto era intervenuta la legge di conversione n. 140/2004 e che con la stessa erano state apportate delle modifiche all'originario testo del decreto legge, con ordinanza n. 2/2005 aveva disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché questi valutasse nuovamente le censure mosse alla luce delle intervenute modifiche e delle ragioni giustificative della norma evidenziate con la legge di conversione.

La Corte di Cassazione, tuttavia, ha ritenuto di dovere nuovamente sollevare la questione, mantenendo inalterate le anzidette censure, rilevando che il vizio denunciato si è trasferito alla legge che, pur nella manifesta carenza del requisito del "caso straordinario di necessità e urgenza", ha ugualmente provveduto alla conversione del decreto legge.

2. Con la sentenza n. 171 del 2007 la Corte Costituzionale chiude un percorso giurisprudenziale che, in poco più di vent'anni, l'ha portata a ribaltare il proprio orientamento circa la sindacabilità del decreto legge privo dei presupposti richiesti dall'art. 77, co. 2, Cost.

Tra i molteplici profili di interesse ricavabili dalla decisione in commento, preliminarmente, è da rilevare che la sent. n. 171/2007 offre una risposta a quelle posizioni ⁽²⁾ che, emerse soprattutto nel dibattito dottrinario più risalente e relativo alla natura oggettiva o soggettiva dei presupposti giustificativi l'adozione del decreto legge, reputavano inammissibile un controllo della Corte, ritenendo riservato alla valutazione

¹() Tale rinvio pare segnare un cambio di indirizzo nella giurisprudenza della Corte di Cassazione visto che, la stessa Corte Civile, con la sent. n. 438 del 1991 aveva affermato che la conversione in legge costituisce un implicito riconoscimento della sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

²() Cfr. F. PIERANDREI, *Corte Costituzionale*, in Enc. Dir., Milano, 1962, X, 901; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, 116; V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, 224; G. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino, 1973, 330; A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di Governo*, in Pol. Dir., 1981, 331. Più recentemente, sottolinea la prevalenza di tale tesi negli studi che si sono soffermati sul tema, A CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 24, nota 25.

esclusivamente politica del Parlamento, in sede di conversione, il vaglio circa la sussistenza dei presupposti richiesti dalla disposizione costituzionale.

A tal riguardo, con l'odierna pronuncia, la Corte riconosce che «l'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie – ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza – [...] comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazioni alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi»⁽³⁾.

La riconosciuta natura "elastica" di tali presupposti, tuttavia, ad avviso della Consulta, non deve essere utilizzata per escludere il suo possibile intervento, ma, diversamente, «spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di legittimità, debba risultare evidente»⁽⁴⁾.

La sent. n. 171 del 2007 sgombra, quindi, il campo dai possibili equivoci relativi all'esercizio del controllo di legittimità costituzionale in un ambito che potrebbe sembrare esclusivamente riservato alla discrezionale valutazione politica del Parlamento. La Corte, infatti, «nell'affermare l'esistenza del suindicato proprio compito, è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto»⁽⁵⁾.

In questo senso, ribadendo chiaramente la propria capacità di verificare «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di legittimità», la Corte delinea il suo possibile intervento in termini di "controllo". Cosicché, diversamente dalle Assemblee parlamentari, la Consulta, nei limiti di uno stretto scrutinio relativo alla «evidente mancanza» dei presupposti, sarà chiamata a verificare la rispondenza della decretazione d'urgenza al dettato dell'art. 77 Cost.⁽⁶⁾.

La stessa Corte, precisando che la decretazione d'urgenza «può essere dovuta ad una pluralità di situazioni [...] in relazioni alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi», attribuisce un differente ruolo al Parlamento. Quest'ultimo, infatti, svolgerà la sua

³() Punto n. 4 del "considerato in diritto".

⁴() Punto n. 4 del "considerato in diritto".

⁵() Punto n. 4 del "considerato in diritto".

⁶() Tra i primi commentatori della sent. n. 171/2007, ribadisce il rilievo di tale posizione assunta dalla Corte, R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in rete su www.federalismi.it

valutazione tenendo conto anche del particolare vincolo politico che lo lega all'Esecutivo nella nostra forma di governo parlamentare. L'intervento – eventuale – della Corte costituzionale, quindi, non potrà sovrapporsi a quello differentemente posto in essere dall'organo legislativo in sede di conversione, non potendosi quest'ultimo qualificare in termini di "controllo", in quanto mancante di quegli elementi, quali il riscontro a parametri predeterminati ⁽⁷⁾ e la rigorosa estraneità tra controllore e controllato ⁽⁸⁾, che caratterizzano lo stesso concetto di controllo. All'organo politico, infatti, spetterà una "valutazione", politica appunto, e in quanto tale dotata di una ampia elasticità nell'esame discrezionale circa la sussistenza dei presupposti richiesti dalla Costituzione.

3. Nel merito, consapevole della sua giurisprudenza precedente e di diverso avviso, la Corte ritiene opportuno chiarire definitivamente la questione relativa alla sindacabilità del decreto legge privo dei presupposti costituzionali. A tal fine, viene precisato che «prima di procedere allo scrutinio in concreto occorre risolvere la questione, logicamente prioritaria, dell'eventuale efficacia sanante della legge di conversione» ⁽⁹⁾. Sulla base di tali premesse, con la sent. n. 171/2007 viene data definitiva conferma a quell'orientamento giurisprudenziale che, sebbene inaugurato con la famosa sent. n. 29 del 1995, negli ultimi anni era stato messo in dubbio da alcune pronunce contraddittorie ⁽¹⁰⁾.

In questo senso, l'odierna sentenza segna il definitivo abbandono dell'iniziale posizione in base alla quale la Consulta riconosceva l'efficacia sanante dei vizi del decreto legge ad opera dell'intervenuta legge di conversione (sent. n. 108/1986, sent. n. 243/1987, sent. n. 263/1994) ⁽¹¹⁾. Tale orientamento, come è ben noto, muoveva dalla asserita capacità della legge di conversione di novare la fonte normativa adottata dall'Esecutivo. L'intervento legislativo del Parlamento, in altre parole,

⁷) Cfr. S. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1962, 233 ss.

⁸) Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963, 77 ss.

⁹) Punto n. 5 del "considerato in diritto".

¹⁰) Cfr., al riguardo, Corte Cost. sent. n. 419/2000, in cui si afferma che «la conversione in legge del decreto [...] ha, pertanto, sanato ogni eventuale vizio attinente al procedimento di formazione del decreto stesso e porta ad escludere l'asserita violazione, nella specie, dell'art. 77 Cost.» (punto n. 9 del "considerato in diritto"). Nella stessa direzione la sent. n. 376/2001, ove si afferma che «una violazione dell'art. 77 Cost. [...] comunque risulterebbe sanata dall'intervenuta conversione in legge del decreto» (punto n. 3 del "considerato in diritto"), nonché la sent. n. 29/2002, in cui si dice che «eventuali vizi attinenti ai presupposti della decretazione d'urgenza devono ritenersi sanati in linea di principio dalla conversione in legge». In argomento si veda A. CELOTTO, *La "storia infinita": ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. Cost.*, 2002, 133 ss.)

¹¹) Tanto che, in numerose occasioni, la stessa Corte, investita di questioni relative alla presunta incostituzionalità di decreti legge viziati dalla mancanza dei presupposti costituzionali, si era pronunciata con ordinanze con cui dichiarava la manifesta inammissibilità della questione per avvenuta conversione in legge dell'atto normativo del Governo (ord. n. 808/1988, ord. 810/1988, ord. 1035/1988).

sostituendosi all'atto governativo, pareva idoneo a sanare *ab origine* gli eventuali vizi dei presupposti del decreto legge ⁽¹²⁾.

La sent. n. 171/2007, diversamente, ribadendo e "mettendo in pratica" «il principio secondo cui il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza", una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge», conferma in maniera chiara e definitiva quel cambiamento di rotta che, seppur manifestato dalla stessa Corte a partire dalla sent. n. 29/1995, fino ad oggi era stato relegato ad una astratta possibilità.

A sostegno del definitivo abbandono della teoria secondo cui la legge di conversione sarebbe un atto idoneo a sanare gli eventuali vizi del decreto legge, la Corte costituzionale fornisce plurime argomentazioni.

In primo luogo, la Corte, rendendosi conto che ove si prestasse attenzione al solo rapporto tra organi costituzionali «potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli» ⁽¹³⁾, precisa come la disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie non è rivolta solo a regolare il rapporto tra Parlamento e Governo, ma, cosa altrettanto importante, «è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso» ⁽¹⁴⁾. Coticché, «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» ⁽¹⁵⁾.

La constatazione che la "evidente mancanza" dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza", una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge, permette, quindi, alla Corte di garantire maggiore attenzione al precetto costituzionale, oltre che al rapporto politico tra organi costituzionali.

Ulteriormente, a giustificazione del fatto che i vizi del decreto si trasferiscono anche alla legge di conversione, la Corte sottolinea la stretta relazione sussistente tra l'atto normativo del Governo e la legge di conversione. Il decreto legge e la legge di conversione, infatti, vengono inquadrati come un *unicum*. Due provvedimenti che, collegati da un

¹²() In questo senso G. AZZARITI, *Le controversie sulla legittimità costituzionale degli atti con forza di legge*, in *Studi in onore di De Gregorio*, I, Città di Castello, 1955, 174; L. PALADIN, *La formazione delle leggi. Art. 77*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 84; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 22 ss., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, Padova, 1995, 63. In ordine alla novazione della fonte ed alla conseguente sanabilità dei vizi del decreto legge va però dato conto di come, a fronte di chi riteneva sanabili solamente quelli formali, vale a dire quelli relativi alla mancanza dei presupposti (così G. AZZARITI, *op. loc. cit.*; M. PEDRAZZA GORLERO, *op. loc. cit.*), altri Autori ritenevano sanabili anche i vizi sostanziali dell'atto governativo (L. PALADIN, *op. cit.*, 85).

¹³() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

¹⁴() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

¹⁵() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

inscindibile legame, rappresentano una deroga al normale sistema delle fonti primarie. Ciò per più ordini di ragioni.

In primo luogo, perché la responsabilità che – sulla base del dettato costituzionale – si assume l'Esecutivo con l'adozione di tale atto non può non influenzare anche il Parlamento, in sede di conversione, dato il particolare rapporto di fiducia tra i due organi nella nostra forma di governo parlamentare.

In secondo luogo, la Corte osserva che «l'immediata efficacia [del decreto legge], che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell'ordinamento, [...] condiziona nel contempo l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa»⁽¹⁶⁾. Cosicché, ove chiamato a convertire un decreto governativo, «il parlamento si trova a compiere delle 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 aventi efficacia di legge»⁽¹⁷⁾. Si aggiunga, ad ulteriore conferma dei rilievi evidenziati dalla Corte, che la legge di conversione presenta degli elementi di tipicità che la differenziano nettamente dall'ordinaria potestà legislativa. In questo senso, infatti, basti pensare che tale legge – per la cui discussione le Camere vengono convocate anche se sciolte – non è dotata di un contenuto proprio, dovendosi richiamare a quello dell'atto governativo, ed è sottoposta, a pena di decadenza *ex tunc*, all'obbligo di essere approvata entro sessanta giorni⁽¹⁸⁾.

4. Con la sentenza in commento, tuttavia, pur affermando la trasmissibilità alla legge di conversione dei vizi della decretazione d'urgenza, la Corte, constatato che nel caso concretamente sottoposto la legge di conversione ha introdotto modifiche «non concernenti la disposizione censurata», ribadisce quanto già sostenuto (sentt. n. 391/1995 e n. 84/1996) in ordine alla trasmissione dei vizi da carenza di presupposti alla legge di conversione ma non agli emendamenti con la stessa apportati, in sede parlamentare, all'originario decreto legge.

¹⁶() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

¹⁷() «Del resto, a conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-*bis* del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato). Il testo di quest'ultimo è così formulato: "Se l'Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto. Qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse"» (C. Cost. sent. 171/2007, ultimo cpv. del punto 5 del "considerato in diritto").

¹⁸() Cfr. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., 90.

La conferma di tale indirizzo, a ben vedere, era già ricavabile dalla ord. n. 2/2005 con cui la Corte, investita una prima volta della questione relativa alla presunta incostituzionalità del decreto-legge n. 80/2004, aveva disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, sulla base del fatto che «successivamente all'emissione dell'ordinanza di rimessione, il citato decreto-legge è stato convertito nella legge 28 maggio 2004, n. 140» e che, tra l'altro, «con tale legge sono state apportate modificazioni al testo del decreto e sono state altresì enunciate le ragioni della emanazione della norma censurata».

La non sindacabilità delle modifiche apportate al decreto in sede di conversione sembra quindi trovare la propria giustificazione nell'assenza di continuità tra la originaria decretazione d'urgenza del Governo e le disposizioni introdotte, *ex novo*, dal Parlamento. In questo senso, gli emendamenti apportati dall'organo legislativo appaiono una scelta legittima ed insindacabile ⁽¹⁹⁾, in quanto sganciati dalla necessaria rispondenza ai presupposti costituzionali del caso straordinario di necessità ed urgenza, richiesti, invece, per il decreto e per le norme legislative che, convertendolo in legge, ne stabilizzano gli effetti e la durata nell'ordinamento.

5. La sentenza n. 171 merita ulteriore attenzione poiché con essa la Corte, nell'intento di chiarire la questione della sindacabilità del decreto legge viziato dalla mancanza dei presupposti costituzionali, non finge di ignorare il fatto che, anche dopo la sent. n. 29/1995, il suo orientamento giurisprudenziale era stato tutt'altro che univoco ⁽²⁰⁾.

Anche nel passato più recente, infatti, la Corte si era espressa in modo contraddittorio, affermando che «"eventuali vizi attinenti ai presupposti della decretazione d'urgenza devono ritenersi sanati in linea di principio dalla conversione in legge"; "in linea di principio" perché solo "l'evidente mancanza di quei presupposti configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione"» (sent. n. 341/2003). Pronunciandosi in questo modo, la Corte, aveva tentato di manifestare una presunta univocità del suo precedente orientamento giurisprudenziale, utilizzando, a tal fine, le parole «in linea di principio» come linea di confine tra i "meri vizi attinenti ai presupposti", che si sarebbero dovuti considerati sanati dall'intervenuta legge di conversione, e "l'evidente mancanza di quei presupposti", che, diversamente, avrebbe giustificato il sindacato di costituzionalità anche sulla eventuale legge di conversione ⁽²¹⁾.

¹⁹) Cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, I, 1465.

²⁰) Si rinvia, al riguardo, alle sentenze richiamate nella nota n. 9.

²¹) Cfr., al riguardo, R. ROMBOLI, *La "mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza e la "evidente mancanza" degli stessi nel decreto legge: come un apparente portone può*

A differenza del passato, con la sent. n. 171/2007 la Corte pare uscire dall'ambiguità. Infatti, ribadendo il principio in base al quale il difetto dei presupposti del decreto legge si traduce in un vizio *in procedendo* della legge di conversione, la Corte ricorda pure che un «diverso orientamento è stato [...] adottato» anche dopo la sent. n. 29/1995 (sentt. nn. 330/1996, 419/2000, 29/2002). Tuttavia, solo con la odierna pronuncia, la Corte, ritenendo priva di «una specifica motivazione»⁽²²⁾ la tesi basata sulla presunta efficacia sanante della legge di conversione, garantisce univocità al suo indirizzo fugando le passate contraddizioni⁽²³⁾.

In effetti, però, la Corte, proprio in quest'ultimo passaggio, non si esprime con la necessaria chiarezza. L'abbandono dei precedenti e contrastanti indirizzi, infatti, non pare essere dovuto ad una "carenza di motivazione" in ordine alle argomentazioni a sostegno degli stessi. Piuttosto, parrebbe più corretto osservare come con la sentenza n. 171 abbia voluto discostarsi da questi, concretizzando e dando compiutezza a quella "evidente mancanza" dei presupposti della decretazione d'urgenza alla cui ricorrenza ammettere il sindacato di costituzionalità, tanto, sul provvedimento governativo, quanto, sulla legge di conversione dello stesso.

6. Nel merito dello scrutinio relativo al caso concretamente sottoposto, la Corte precisa che, per effettuare il controllo di costituzionalità del decreto legge, «occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere»⁽²⁴⁾.

Al fine di tale verifica, in primo luogo, la Corte prende in esame come "indici intrinseci", nell'ordine, "l'epigrafe del decreto", "il preambolo" dello stesso ed "il contenuto degli articoli".

Lo scrutinio, così condotto, permette di acclarare che, mentre l'art. 7, co. 1, lett. a) del decreto-legge n. 80/2004 predispone una disciplina relativa alle cause di incandidabilità e di incompatibilità con riferimento alle cariche pubbliche degli enti locali, il tenore complessivo del decreto governativo è diversamente orientato ad introdurre una disciplina finalizzata a garantire la funzionalità degli enti locali. Cosicché, dato che «la determinazione delle cause di incandidabilità e di incompatibilità attiene alla materia elettorale e non alla materia degli enti locali», non può che concludersi che «la norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita».

Sulla scia di quanto precedentemente chiarito circa la inscindibile connessione tra decreto governativo e legge di conversione, la Corte,

ridursi ad uno strettissimo portugio, Foro it., 2004, I, 3277 ss.

²²() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

²³() Riprende le argomentazioni seguite dalla Corte a sostegno dei due differenti indirizzi giurisprudenziali R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, cit.

²⁴() Punto n. 6 del "considerato in diritto".

successivamente, estende lo spettro della sua indagine, prendendo in esame, quale "indice estrinseco" al decreto legge, anche la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione. In questo senso, seppure l'analisi del decreto aveva permesso di accertare l'estraneità dell'art. 7, co. 1, lett. a), rispetto al complesso delle disposizioni contenute nell'atto normativo del Governo, è solo dalla relazione al disegno di legge di conversione che si può ulteriormente desumere che la discrasia esistente tra le previsioni degli artt. 58 e 59 del D.Lgs. n. 267/2000, addotta a giustificazione dell'intervento parlamentare in sede di conversione, pur essendo effettivamente sussistente «si è verificata fin dal 1999»⁽²⁵⁾. Con la conseguenza che la denunciata discrasia normativa, se anche «giustifica la modifica», pur tuttavia, «non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma»⁽²⁶⁾.

L'esame condotto dalla Corte mette in chiaro, definitivamente, la ipotesi della "evidente mancanza" dei presupposti giustificativi il ricorso alla decretazione d'urgenza. In questo senso, infatti, viene reso palese come la disposizione di cui all'art. 7, co. 1, lett. a) del decreto-legge n. 80/2004 non offra una disciplina rispondente alla "straordinarietà del caso di necessità", essendo avulsa dalle finalità avute ad oggetto dal complesso delle previsioni del decreto e, conseguentemente, ponendosi come un "corpo estraneo" rispetto allo stesso. A ciò si aggiunga, tra l'altro, che la Corte, esprimendosi in modo implicito ma ugualmente efficace, non manca di sottolineare come la materia disciplinata dalla disposizione impugnata rientra tra quelle per cui l'art. 77 Cost. prescrive la riserva di delibera assembleare.

Ugualmente evidente è la non sussistenza della "urgenza di provvedere". Al riguardo, infatti, la Corte, evidenziando che la denunciata discrasia esistente tra le previsioni degli artt. 58 e 59 del Testo unico degli enti locali permane nell'ordinamento fin dal 1999, mette in chiaro l'alterità tra la astratta opportunità di una scelta normativa e la urgente necessità di porla in essere con un atto straordinario e derogatorio rispetto al normale sistema delle fonti. In questo senso, la stessa Corte precisa come «l'utilizzazione del decreto legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta»⁽²⁷⁾.

7. A conclusione delle presente analisi, ulteriormente, sembra possibile ricavare dalla sentenza n. 171 del 2007 alcuni spunti di riflessione il cui interesse pare oltrepassare i profili strettamente giuridico-costituzionali del caso concretamente sottoposto alla Corte costituzionale.

²⁵() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

²⁶() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

²⁷() Punto n. 5 del "considerato in diritto".

Infatti, introducendo le considerazioni in diritto, la Consulta svolge una premessa particolarmente significativa nella misura in cui evidenzia come «l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale». In quest'ottica, la stessa Corte precisa che «la nostra Costituzione laddove stabilisce che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere” (art. 70)» non fa altro che sancire il principio in base al quale «l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo».

Dalle considerazioni riportate – così come del complessivo tenore della sua decisione – non parrebbe azzardato ricavare un'implicita indicazione della Corte costituzionale circa il tema, sempre più attuale, delle riforme costituzionali. Con il suo intervento, infatti, la Consulta si pone a tutela dell'assetto delle fonti normative e della forma di governo risultante dalla Costituzione materiale consegnataci dai Costituenti nel 1948. In altre parole, la Corte chiarisce l'impossibilità di ricavare dall'attuale Costituzione, seppur letta in chiave formale, un rafforzamento dell'Esecutivo e dei suoi poteri politici e normativi ⁽²⁸⁾.

* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale, Università di Catania

²⁸() In questo senso, tra i primi commentatori della sent. n. 171/2007, si segnalano le riflessioni di A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in rete su www.giurcost.org., ad avviso del quale «per far recuperare al decreto-legge il proprio ruolo naturale, eccezionale e derogatorio, non è certo sufficiente una decisione della Corte costituzionale, ma occorrono riforme costituzionali profonde (*in primis*, al bicameralismo perfetto), che incidano sulle cause che hanno portato ad approfittare del decreto-legge».