

Renzo Dickmann*

La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge

1. Nella [sent. n. 220 del 2013](#) la Corte svolge nuove riflessioni sul “modo d'uso” dello strumento della decretazione d'urgenza, in sostanziale continuità con la propria giurisprudenza in materia, in ultimo consolidatasi nella [sent. n. 22 del 2012](#)¹.

Gli argomenti della Corte che interessano ai fini delle presenti considerazioni sono contenuti nei punti 11-13 in diritto, sui quali pertanto si concentreranno le presenti riflessioni.

L'oggetto della questione è la normativa che recava una organica riforma delle province. Si tratta in particolare dell'art. 23, commi 14-20-*bis*, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, di cui la Corte pronuncia l'incostituzionalità.

L'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 aveva introdotto modifiche delle norme sulle funzioni delle province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni) e sui relativi organi (eliminando la giunta, prevedendo che il consiglio fosse composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni e disponendo che il presidente della provincia fosse eletto dal consiglio provinciale).

L'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012 aveva disposto il cosiddetto “riordino delle province”, aveva modificato la normativa in tema di funzioni delle province oggetto del precedente decreto-

¹ La bibliografia in materia è ampia. In particolare si vedano R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012 (al quale si rinvia anche per la ricostruzione dell'evoluzione della giur. cost. prec. alla sent. n. 22/2012 e per i correlati rif. bibl.); C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in www.forumcostituzionale.it; A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza “autonomista” che perpetua un modello “centralista”*, *ibidem*; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, *ibidem*; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, www.associazionedeicostituzionalisti.it; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, *ibidem*; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, *ibidem*; G. SERGES, [La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari](#), in [Consulta on line](#) 02/10/2012; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, *ibidem*; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, *ibidem*; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, *ibidem*; D. CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, *ibidem*.

legge n. 201 (ripristinandone un nucleo essenziale) ed aveva confermato la disciplina sugli organi delle stesse, introdotta dall'art. 23 dello stesso decreto n. 201².

L'art. 18 del decreto-legge n. 95 del 2012 prevedeva la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014. Lo stesso art. 18 disciplinava inoltre gli organi e le funzioni delle città metropolitane.

Da ultimo l'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013) aveva sospeso per un anno l'attuazione delle norme sopra indicate³.

2. La Corte ha affrontato la questione di legittimità delle disposizioni indicate nel precedente paragrafo, osservando che le norme impugnate incidevano notevolmente sulle attribuzioni delle province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i comuni e con le stesse regioni, delineando una “riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione”.

A tal fine la Consulta ha valutato la compatibilità dello strumento del decreto-legge, come definito dall'art. 77 Cost., con gli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), e 133, primo comma, Cost., che prescrivono le modalità e le procedure da osservare per incidere sia sull'ordinamento delle autonomie locali sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica “con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

La Corte ha cioè ritenuto necessario ponderare la causa “soggettiva”, il modo d'uso, dello strumento normativo prescelto per attuare la riforma in questione, il decreto-legge, in ciò evidenziando un elemento di significativa novità rispetto alla [sent. n. 22 del 2012](#), dove aveva ponderato il modo d'uso del procedimento legislativo parlamentare di conversione di decreti-legge emanati e presentati alle Camere, ove modificativi del relativo contenuto in termini non corrispondenti ai presupposti originari di necessità e urgenza.

² Si ricorda che con delibera del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012 (in *Gazzetta Ufficiale* 24 luglio 2012, n. 171), conseguentemente illegittima, erano stati dettati i criteri per il riordino delle province a norma dell'art. 17, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012. Il riordino delle province nelle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95 del 2012 era stato poi disposto dal d.l. 5 novembre 2012, n. 188, che non è stato convertito in legge.

³ I primi commenti sono comparsi sulla stampa quotidiana, anche se limitati al dispositivo della sent. in commento: si segnalano quelli di U. De Siervo (*La Stampa*, 5 luglio 2013) e di M. Olivetti (*l'Unità*, 5 luglio 2013), Per una ricostruzione del dato normativo dichiarato incostituzionale si veda A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s'ha da fare”*, in Rivista AIC, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

In questa pronuncia tale secondo profilo non è stato affatto esaminato, valendo sul punto quanto la Corte aveva affermato nella [sentenza n. 22 del 2012](#); infatti la Corte ha ritenuto pregiudiziale rispetto ad esso il vaglio della prima questione, cioè se il Governo avesse o meno fatto legittimamente ricorso allo strumento del decreto-legge per corrispondere alle finalità di riforma oggetto del proprio programma.

La questione era stata ampiamente affrontata sin dall'adozione dei decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, anche se in termini – come purtroppo si registra di recente su questioni di grande rilievo costituzionale – vigorosamente conflittuali, in considerazione della rilevanza politico-istituzionale delle misure adottate. Sul tema si registrano comunque sin dai primi interventi normativi alcune analisi⁴ particolarmente attente non tanto alla questione dell'*an* della riforma, evidentemente politica, quanto piuttosto al profilo del *quomodo*, cioè dello strumento per realizzarla, che è poi quello che è stato vagliato dalla Consulta nella pronuncia in esame.

In realtà la Corte non ha avuto grandi difficoltà nell'argomentare nel senso dell'evidente incostituzionalità della scelta del Governo quanto allo strumento per realizzare i propri obiettivi, peraltro motivato sotto il profilo dell'urgenza con particolare riferimento all'esigenza di realizzare quanto prima risparmi di spesa. Per la Corte, che in questo senso ha ritenuto di evidenziare un limite invalicabile consistente nella stessa struttura costituzionale della forma di stato, l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., che attribuisce competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", indica "le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali". Si tratta pertanto secondo la Corte di norme ordinamentali che, come tali, non si prestano a essere modificate per ragioni contingenti con lo strumento del decreto-legge.

In aggiunta, sempre secondo la Corte, il ricorso a tale strumento sarebbe oltretutto limitativo del dibattito parlamentare su temi di evidente rilievo costituzionale nei ristretti limiti di cui al secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal Costituente per fronteggiare solo casi straordinari di necessità e d'urgenza.

Sono questi i due argomenti portanti della pronuncia della Corte, che nella sostanza ha evidenziato, senza denominarlo come tale, come avviene di consueto nella propria giurisprudenza⁵, un vizio di

⁴ Si veda, ad esempio, i pareri di P.A. Capotosti, V. Cerulli Irelli, V. Onida e P. Ciarlo, nonché l'intervento di M. Volpi, consultabili nel dossier sul provvedimento su *Federalismi.it*, n. 18/2012. Si veda anche S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, *ibidem*, n. 17/2012.

⁵ Per tale aspetto si veda R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità"*, cit. in nota 1, spec. § 4.

eccesso di potere del legislatore governativo, nella misura in cui ha ritenuto di intervenire nella materia *de qua* con lo strumento del decreto-legge e non attivando il procedimento legislativo nei termini rinforzati di cui all'art. 133, primo comma, Cost. ovvero con una riforma organica contenuta in un disegno di legge costituzionale⁶.

3. Esaminando il primo ordine di argomenti, secondo la Corte l'uso della decretazione di urgenza sarebbe stata legittima solo per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo; invece “la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un ‘caso straordinario di necessità e d'urgenza’”⁷.

A ulteriore supporto di tale tesi la Corte torna ad evocare la previsione generale di cui all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la quale il decreto-legge deve contenere “misure di immediata applicazione”, che, pur non avendo, sul piano formale rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge⁸, che pertanto, come evidenziato, presenterebbe un vizio causale non superabile nemmeno alla luce delle adottate esigenze di generare risparmi di spesa, perché il decreto-legge come strumento non è adeguato “a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale”⁹.

4. Il secondo ordine di argomenti della Corte, che conferma per il caso di specie la tesi del *misuse* del decreto-legge per attuare una riforma di sistema delle province, è svolto con riferimento alla previsione di cui all'art. 133, primo comma, Cost., che prevede in particolare il parere, non vincolante, della regione e l'iniziativa dei comuni interessati, che costituisce un particolare e insostituibile presupposto della stessa iniziativa legislativa (con evidente riferimento ad un procedimento legislativo ordinario) e che quindi deve precedere il relativo esercizio in quanto “frutto di iniziative

⁶ Il Governo, nel corso del Consiglio dei ministri del 5 luglio 2013, ha poi adottato un d.d.l. cost. per l'abolizione delle province.

⁷ Corte cost., [sent. 220/2013](#), punto 12.1 in diritto.

⁸ In tal senso si veda anche Corte cost., [sent. 22/2012](#), punto 3.3 in diritto.

⁹ Corte cost., [sent. 220/2013](#), punto 12.1 in diritto.

nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto"¹⁰.

Ne deriva una incompatibilità logica e giuridica tra il decreto-legge, che presuppone che si verificano casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei comuni, che deve essere "frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali"¹¹.

Per regolare almeno alcuni degli aspetti oggetto del decreto impugnato sarebbe piuttosto stato preferibile - sempre secondo la Consulta - praticare la strada della delega legislativa, peraltro seguita in passato per l'istituzione di nuove province, purché "gli adempimenti procedurali destinati a 'rinforzare' il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata"¹².

Infatti l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione solo in caso di delega legislativa possono effettivamente porsi quali presupposti necessari perché possa essere emanato dal Governo il decreto di attuazione di una eventuale delega, mentre ciò non è possibile in caso di decreto-legge, il disegno di legge di conversione del quale, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., deve essere presentato dal Governo alle Camere il giorno stesso dell'emanazione del decreto. E' evidente come manchi il tempo materiale per assicurare lo svolgimento dell'iniziativa dei Comuni, che non potrebbe intervenire conformemente a Costituzione nemmeno nel corso dell'*iter* di conversione, in quanto non si tratterebbe più di una *iniziativa*, ma di un *parere*, diversamente da quello che è il titolo dei comuni e della regione interessati ad intervenire nell'ambito del procedimento legislativo rinforzato di cui all'art. 133, primo comma, Cost.¹³.

5. A parere personale tale pronuncia, anche se per molti versi annunciata, conferma l'attenzione della Corte, che duplica quella del Capo dello Stato, circa il corretto uso del decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo, affinché il ricorso ad esso non trasmodi in eccesso di potere "per sviamento" dalla causa tipica di tale strumento, di cui all'art. 77 Cost.

¹⁰ Corte cost., [sent. 220/2013](#), punto 12.2 in diritto. Sul punto si veda R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, 237-244, dove si documenta (spec. 243) una prassi parlamentare evolutasi nel senso di ammettere l'avvio del procedimento legislativo anche in assenza dell'iniziativa delle popolazioni o dei comuni interessati da variazioni dell'ambito regionale o provinciale di riferimento, ai sensi degli artt. 132 e 133 Cost., acquisibili successivamente nel corso del procedimento stesso. Tali prassi dovrebbe pertanto ritenersi non più praticabile alla luce della [sent. n. 220/2013](#) in esame. Sul tema si veda anche G. DI MUCCIO, *La modifica dei confini delle regioni: l'articolo 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 12/2013, spec. § 4.

¹¹ Corte cost., [sent. 220/2013](#), punto 12.2 in diritto.

¹² Corte cost., [sent. 347/1994](#), punto 3 in diritto.

¹³ Corte cost., [sent. 220/2013](#), punto 12.2 in diritto.

Per cogliere la pregnanza della giurisprudenza della Corte in materia di decretazione d'urgenza, che con questa pronuncia si consolida ulteriormente in termini univoci nella direzione di evidenziare i limiti formali e sostanziali a tale potere, non è irrilevante che anche la Corte abbia evidenziato il fatto che il decreto-legge si collochi come fonte del diritto in quanto frutto primario di una scelta dell'Esecutivo, non del Parlamento.

Per tale ragione la Costituzione ne ha circoscritto l'adottabilità tanto alle circostanze di fatto di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., quanto nell'ambito dei limiti formali che qualificano la forma di governo in vigore, che si imperniano sul rilievo del procedimento legislativo, ordinario e costituzionale, presso le Camere quale sede ordinaria per la posizione del diritto primario, soprattutto quando esso rechi discipline di tipo ordinamentale o di immediata attuazione della Costituzione.

Lo stesso procedimento legislativo di conversione esprime la funzione costituzionale non solo di confermare ma anche di controllare in sede parlamentare la scelta del Governo di adottare un atto legislativo d'urgenza sotto il profilo degli evocati limiti. A tal fine la legge di conversione rileva non solo sul piano politico, come verifica ordinaria di maggioranza, quanto anche sul piano giuridico, conferendo all'atto convertito stabile vigenza. La necessità di conversione del decreto in legge non può dunque consentire al decreto di vigere oltre i suddetti limiti costituzionali, che pertanto devono valere anche per il legislatore ordinario che lo converte. La conversione di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. in breve è un effetto tipico della legge di conversione, che si dispiega sul decreto-legge al solo fine di trasformarne la vigenza da precaria in stabile e, eventualmente, di modificarlo. Tale legge non può invece sanarne vizi propri e originari, come la Corte ha messo in evidenza in un primo tempo nella [sent. n. 29 del 1995](#) e poi stabilmente a partire dalla [sent. n. 171 del 2007](#)¹⁴.

¹⁴ Per riflessioni sul punto si rinvia, volendo, a R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)* in *Federalismi.it*, n. 12/2007, e ult. rif. giur. e bibl. ivi cit.