

Osservatorio sulle fonti

RIFORME ORDINAMENTALI E LIMITI LOGICI ALLA DECRETAZIONE DI URGENZA IN TEMPO DI CRISI ECONOMICO- FINANZIARIA¹

di *Letizia Colangelo*²

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Decretazione di urgenza e interventi sul sistema degli enti locali nella XVI legislatura. 3. I d.l. 201/2011 e 95/2012: profili di innovazione del sistema degli enti locali. 4. Riforma delle Province e utilizzo della decretazione di urgenza: la sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013. 5 La nuova fisionomia dell'“area vasta” tra la riforma Delrio e la riforma costituzionale Renzi-Boschi (cenni). 6- Decretazione di urgenza e interventi in materia di enti locali: gli sviluppi dopo la sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale. 7.- Conclusioni.

This paper analyzes the impact that during the XVI and XVII legislature, the decree-law has had in reforming local government. In particular, we will outline the central role of the jurisprudence of the Constitutional Court. Many important decisions intervened to verify that, in the ongoing reforms, spending savings needs arising from the crisis prove compliance with the Constitution. in particular with regard to the correct and systematic utilization of the decree- law.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale e da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità.

² Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, indirizzo in Diritto pubblico e dell’economia, presso l’Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa

La crisi economico-finanziaria globale, innescatasi all'inizio del XXI secolo, ha comportato notevoli ripercussioni sugli ordinamenti politici nazionali, facendo emergere in primo piano esigenze di risanamento dei conti pubblici. A prevalere, tanto nel dibattito politico quanto – più in generale - nell'opinione pubblica, è stato un *leitmotiv* volto al richiamo costante di obiettivi di contenimento dei costi della politica e degli apparati istituzionali e al raggiungimento del pareggio del bilancio, vincolo oggetto di costituzionalizzazione nel 2012³.

I predetti obiettivi di contenimento della spesa pubblica sono stati attuati per mezzo di uno strumentario legislativo variegato, comprendente pochi interventi puntuali e mirati e una pletera di disposizioni inserite in leggi “*omnibus*” di vario contenuto o in leggi finanziarie, nonché in misure di proroga di termini ed adempimenti (i cosiddetti «milleproroghe») e in decreti legge. La situazione emergenziale di rischio di *default* in cui l'Italia versava ha dato dunque luogo a un *corpus* di riforme poco organico, dettato da stringenti e pressanti esigenze di risparmio pubblico e dalla spinta dell'Unione Europea.

A tal proposito basti ricordare la lettera del 5 agosto 2011, firmata dall'allora Presidente della BCE Trichet, nella quale si chiedeva al Governo italiano di attuare una serie di misure urgenti, volte al risanamento dei conti pubblici, tra le quali anche la riforma della configurazione delle Province⁴.

Le misure adottate hanno quindi influito anche su aspetti ordinamentali, tendendo a determinare cambiamenti strutturali e irreversibili sugli assetti delle istituzioni degli enti

³ La bibliografia relativa alla modifica costituzionale in parola è – a distanza di quasi un quinquennio – molto ampia. *Ex plurimis* si può fare riferimento a: I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, 2012, in www.gruppodipisa.it; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, p. 29 e ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, p. 198 e ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2513 e ss.

⁴ F. PIZZETTI – A. RUGHETTI, *Il nuovo sistema degli enti locali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Rimini, 2012, p. 20 e ss.; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. Fed.*, 2/2014, p. 215 e ss.; C. SPERANDII, *La ristrutturazione territoriale e istituzionale delle Province italiane* (febbraio 2013), in www.issirfa.cnr.it, sezione Studi e interventi; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello*, in *Ist. Fed.*, 2/2012, p. 695 e ss.; S. MANGIAMELLI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 39 ss.; A.M. BARONI, *La democrazia locale ai tempi della crisi economica*, in AA. VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido Demartin*, Cedam, Padova, 2012, p. 51 ss.; E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC* 2/2015

Osservatorio sulle fonti

locali, revisionando il fenomeno autonomistico nell'ottica del risparmio di spesa pubblica⁵.

In particolare si è tentato di riformare l'ente intermedio fino a metterne in discussione la stessa esistenza, con una totale inversione di tendenza rispetto al processo di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, che aveva caratterizzato gli anni '90 del secolo scorso e i primi anni 2000⁶.

Dall'enfaticizzazione del modello di Stato pluralistico e autonomistico si è passati a considerare la possibilità di sacrificare la Provincia, che tra gli enti locali ha sempre rappresentato un elemento debole.

Il dibattito circa la revisione dell'assetto provinciale, o financo la soppressione delle Province stesse, ha in Italia origini remote⁷. A questo proposito si possono ricordare le risalenti posizioni dottrinali⁸ che hanno sostenuto la scarsa utilità di questo ente sin dalla sua introduzione. Le argomentazioni addotte a sostegno di questa posizione erano molteplici: tra esse, ad esempio, lo scarso radicamento sociale e politico delle Province, il loro carattere artificioso, l'inconsistenza delle funzioni loro attribuite e l'inutilità delle stesse in seguito all'attuazione delle Regioni⁹.

Nel 2011, per la prima volta, la riforma dell'ente intermedio è stata giustificata da ragioni di ordine finanziario. Questo accadeva in considerazione del fatto che, come rilevato in dottrina¹⁰, con il passare del tempo, l'argomento della scarsa consistenza qualitativa e quantitativa dei compiti assolti dalle Province è stato superato dagli sviluppi ordinamentali, che hanno attribuito alle medesime funzioni sempre più importanti e incrementato le risorse a loro disposizione. Basti, ad esempio, pensare all'art. 19 del Testo Unico degli Enti Locali (d'ora in poi TUEL) che attribuiva ad esse numerose funzioni amministrative sia nell'ambito di zone intercomunali che nell'intero territorio provinciale e all'art. 3 del d.lgs. n. 216 del 26 novembre 2010, che conferiva alle Province numerose funzioni c.d. "fondamentali".

⁵ S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in www.federalismi.it, n. 17/2012 p. 1 ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, (ottobre 2012), sub *Studi e interventi*.

⁶ Cfr. L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Rassegna Astrid*, n. 16/2011.

⁷ Per una ricostruzione del dibattito si può far riferimento a tre scritti di F. FABRIZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa, alla caduta della Destra storica*, in www.federalismi.it, n.7/2008, 12; ID., *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'Assemblea Costituente*, in www.federalismi.it, n. 12/2008, p. 12; ID., *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'Assemblea Costituente ad oggi*, in www.federalismi.it, n. 23/2008, p. 23. Si veda inoltre F. FABRIZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.

⁸ Per tutti M.S. GIANNINI, *Scritti, Vol. VI., 1970- 1976*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 85, nel quale le Province sono definite "enti senza faccia"

⁹ Si veda T. GROPPI, *Soppressione delle province e nuovo titolo V. Audizione davanti alla I commissione affari costituzionali della Camera dei deputati 30 luglio 2009*, in www.federalismi.it, n. 15/2009.

¹⁰ In questo senso G. VESPERINI, *Le nuove Province*, in *Gior. Dir. Amm.*, n.3/2010, p. 272 e ss.

Osservatorio sulle fonti

Si trattava, quindi, di realizzare una riforma caratterizzata da profili di straordinaria delicatezza e problematicità, in quanto andava a incidere sulla fisionomia degli enti locali italiani. Se da un lato si presentava l'occasione di superare le duplicazioni, le sovrapposizioni e le conflittualità di organi e competenze che caratterizzavano il sistema in essere, dall'altro lato non mancavano le possibili criticità.

Infatti, paradossalmente, il percorso di soppressione o di riordino di un così cospicuo numero di enti, nella prospettiva di rendere più funzionale e semplice il sistema, avrebbe potuto essere caratterizzato da una notevole complessità sotto il profilo delle procedure di trasferimento di beni, risorse e personale. Peraltro, non mancavano voci critiche che, imputando al Governo di non aver valutato adeguatamente i costi aggiuntivi derivanti dal trasferimento delle funzioni provinciali ad altri enti, sottolineavano come i vantaggi dei tagli di spesa conseguibili attraverso la riforma fossero di incerta valutazione e realizzazione. Non mancavano poi critiche ancor più serrate, che giungevano a paventare che la nuova configurazione degli enti locali avrebbe addirittura comportato un aumento dei costi di personale e un maggior dispendio di risorse¹¹.

Dopo un primo tentativo, naufragato, di procedere alla riforma con un d.d.l. Costituzionale (8.9.2011), nel corso della XVI legislatura il Governo Monti abbandonò la prospettiva della revisione costituzionale per accostarsi alla riforma nel quadro della manovra finanziaria contenuta nel d.l. n. 201 del 6.12.2011 (cd. "salva Italia"), convertito successivamente nella legge n. 214 del 22.12.2011. Il tentativo di riforma, piuttosto controverso, fu rivisitato e riproposto con il d.l. n.95 del 6.7.2012, convertito nella legge n. 135 del 7 agosto 2012.

Il presente contributo analizza l'impatto che, nel corso della XVI legislatura, la decretazione di urgenza ha avuto sui profili ordinamentali degli enti locali, e la pronuncia della Corte Costituzionale n. 220/2013 che, nel dichiarare l'illegittimità dei decreti legge n. 201/2011 e n. 95/2012, ha delineato le coordinate per gli interventi realizzabili con decreto legge in tale ambito. Si passerà, in seguito, a trattare l'evoluzione successiva alla pronuncia della Consulta, sia per quanto riguarda l'utilizzo della decretazione di urgenza, dedicando altresì alcuni cenni ai profili più rilevanti della riforma della c.d. "area vasta" realizzata tramite la legge n. 56/2014 (c.d. "legge Delrio"), inseritasi nel contesto della Riforma Costituzionale "Renzi- Boschi".

Ne emergerà il quadro di quella che dovrebbe essere la fisionomia del sistema degli enti locali nazionale, con le sue luci e ombre, all'esito del processo di riforme in atto. Processo nel corso del quale la Corte Costituzionale è intervenuta più volte per verificare che, nelle riforme in atto, le esigenze di risparmio di spesa derivanti dalla crisi e di razionalizzazione e semplificazione del sistema delle autonomie locali risultassero con-

¹¹ UPI, *Dossier. Le province allo specchio. Le funzioni, i bilanci, i costi*, Roma, 21 luglio 2011; UPI, *I vizi di incostituzionalità e le incongruenze dell'art. 23, commi 14-21, del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 sulle Province*, Roma, 7 dicembre 2011. A tal proposito si veda anche G. VIRGA, *Il falso funerale delle Province ed i limiti invalicabili della "spending review" (note a margine della sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2015 n. 188)*, in *Lexitalia.it*, 31 agosto 2015.

Osservatorio sulle fonti

formi al dettato costituzionale, in particolare sotto il profilo dell'utilizzo corretto e sistematico delle fonti del diritto e, specialmente, del decreto legge.

2. Decretazione di urgenza e interventi sul sistema degli enti locali nella XVI legislatura

Prima di esaminare nel dettaglio le previsioni dei decreti legge n. 201/2011 e n. 95/2012 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, si deve dare conto di come, attraverso la decretazione di urgenza, nel corso della XVI legislatura si sia trasformata la fisionomia ordinamentale degli Enti locali italiani.

Rispetto ai decreti legge n. 201/2011 e n. 95/2012, gli altri decreti legge che sono intervenuti in materia si differenziavano per aver inciso su singoli profili, evitando di realizzare una riforma globale, ma modificando, con interventi "microchirurgici", il volto complessivo del sistema degli Enti locali nazionale.

In particolare, possiamo annoverare modifiche normative in una molteplicità di ambiti materiali.

a) Circoscrizioni provinciali

Per quanto riguarda la configurazione delle circoscrizioni provinciali, il d.l. 25 gennaio 2010 n.2, in materia di interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni, convertito con modificazioni nella l. n.2 del 26 marzo 2010, all'art.1 c. 1 *ter*, al fine di contenere le spese dei predetti enti, interveniva a modificare la disciplina dell'art.21 TUEL. In particolare, sono stati abrogati i commi 1° e 2° di tale articolo. Il comma 1° prevedeva che la Provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, potesse disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini. Il comma 2°, invece, prevedeva che lo statuto della Provincia potesse demandare ad un apposito regolamento l'istituzione dell'assemblea dei sindaci del circondario con funzioni di rappresentanza, promozione e coordinamento.

La norma interveniva altresì sulla legge n. 191/2009, abrogando i circondari provinciali esistenti al momento della propria entrata in vigore.

b) Organi di governo del Comune e della Provincia ed elettorato passivo dei medesimi.

Il d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo, convertito nella legge n. 214 del 22 dicembre 2011, è intervenuto sulla composizione numerica dei consigli comunali (art. 37 TUEL) e delle giunte comunali e provinciali (art. 47 TUEL) e in merito a taluni profili riguardanti le riunioni della giunta comunale (art. 48 c. 1° TUEL).

In materia di attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale (art. 54 TUEL) è intervenuto l'art. 6 c. 1° del d.l. n. 92 del 23 maggio 2008, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (c.d. "Pacchetto sicurezza"), convertito con modificazioni nella legge n. 125 del 2008, che ha in particolare modificato la disciplina dei

Osservatorio sulle fonti

provvedimenti contingibili e urgenti, adottabili dal sindaco al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli e minacce per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Il d.l. n. 187 del 12 novembre 2010, recante anch'esso misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e convertito con modificazioni nella legge n. 217 del 17 dicembre 2010, ha modificato l'art. 54 c. 9° TUEL in materia di poteri prefettizi attuativi dei provvedimenti sindacali di cui sopra.

L'art. 63 c. 1° n. 2 TUEL in materia di incompatibilità rispetto alle cariche di sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale o circoscrizionale, è stato novellato dall'art. 2 c. 42° del d.l. "milleproroghe" n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito con modificazioni nella l. n. 10 del 26 febbraio 2011. La modifica ha introdotto un'eccezione alla causa di incompatibilità per quanto riguarda coloro che, come titolari, amministratori, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento abbiano parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune o della provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione. Tale eccezione vale solo per i comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti, qualora la partecipazione dell'ente locale di appartenenza sia inferiore al 3 per cento,

c) Sistema elettorale

Per quanto riguarda il sistema elettorale degli enti locali, il d.l. n. 3 del 27 gennaio 2009, in materia di disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie e convertito con modificazioni nella legge n. 26 del 25 marzo 2009, ha apportato modifiche puntuali alla disciplina degli articoli 72 c. 3°, 73 c. 3° e 74 c. 4° del TUEL in materia di elezioni del Consiglio comunale nei comuni con popolazione inferiore e superiore a 15000 abitanti e del Presidente della Provincia.

d) Indennità di funzioni.

In materia di indennità la decretazione di urgenza è intervenuta a modificare le previsioni di cui agli articoli 82, 83 e 84 del TUEL.

L'art. 82 TUEL in materia di indennità è stato assoggettato a modifiche da parte di una successione di disposizioni contenute in decreti legge. In particolare si tratta dell'art. 76 c.3° del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria e convertito, con modificazioni, nella l. n. 133 del 6 agosto 2008; dell'art.5, c.6°, lett. a) del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in l. n.122 del 30 luglio 2010; nonché dell'art. 2, c. 9°-*quater* del d.l. n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito con modificazioni nella l. n. 10 del 26 febbraio 2011, contenente previsioni di interpretazione autentica.

La disciplina dell'art.83 TUEL in materia di divieto di cumulo di indennità è stata modificata dall'art.5 c. 8°, lett. a) e b) del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010.

L'art. 5 c. 9° lett. b) del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010 è, invece, intervenuto a modificare l'art. 84 TUEL in materia di rimborsi delle spese di viaggio degli amministratori.

Osservatorio sulle fonti

e) Servizi pubblici locali

L'art. 113 TUEL, in materia di gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, è stato oggetto di rilevanti modifiche da parte dell'art. 23 *bis* del d.l. n.112 del 25 giugno 2008, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008.

Con tale disposizione si mirava a garantire l'applicazione della normativa dell'Unione europea e a favorire il rispetto dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale. Inoltre, si cercava di garantire il diritto di tutti gli utenti all'universalità e accessibilità dei servizi pubblici locali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Altra finalità dell'intervento era sancire il principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, per ricondurre gli stessi al mercato limitando i casi di affidamento diretto senza gara.

Si trattava di una norma peculiare in quanto, nel delineare la nuova disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica, stabiliva una generica previsione di abrogazione delle previsioni dell'art. 113 TUEL con essa incompatibili.

Lo stesso art. 23 *bis*, è stato poi modificato in più parti dall'art. 15 del d.l. n. 135/2009 convertito, con modificazioni, in L. 166/2009, che ha escluso dal suo ambito di applicazione anche i settori della distribuzione di energia elettrica, del trasporto ferroviario regionale e della gestione delle farmacie comunali.

Successivamente, con il referendum del 12 giugno del 2011, è stata abrogata la disciplina dell'art. 23 *bis* del d.l. n.112/2008, come modificato successivamente modificato ed integrato dall'art. 15 del d.l. n. 135/2009.

In seguito, la Corte costituzionale, con la sentenza n.199/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n.138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, per violazione dell'art. 75 della Costituzione, in quanto tale norma riproduceva le disposizioni abrogate attraverso la consultazione referendaria.

Anche l'art. 114 TUEL, che disciplina le aziende speciali e le istituzioni per l'esercizio dei servizi sociali è stato assoggettato a modifiche da parte del d.l. n.1 del 24 gennaio 2012, convertito con modificazioni nella l. n. 27 del 24 marzo 2012. È stato così introdotto il comma 5° *bis*, che ha assoggettato tali aziende e istituzioni al piano di stabilità interno e ha previsto prescrizioni dettagliate in materia di controllo sui bilanci delle medesime.

f) Controllo sugli atti e sugli organi provinciali e comunali e controlli interni

Tra le materie oggetto di più significativo intervento mediante la decretazione di urgenza vi è quella del controllo sugli atti e sugli organi provinciali e comunali e dei controlli interni ai medesimi.

L'art. 124 TUEL, in materia di pubblicazione delle deliberazioni comunali e provinciali, è stato assoggettato a modifiche da parte dell'art.9 comma 5° *bis* del d.l. n. 179 del 18 ottobre 2012, recante misure urgenti per la crescita del Paese, convertito con modificazioni nella l. n. 221 del 17 dicembre 2012.

L'art. 142 TUEL, in materia di rimozione e sospensione di amministratori locali, è stato assoggettato a modifiche da parte dell'art.3 c. 1° del d.l. n. 172 del 6 novembre 2008, convertito con modificazioni nella l. n. 210 del 30 dicembre 2008.

Osservatorio sulle fonti

Gli interventi più significativi in quest'ambito sono stati introdotti per mezzo del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali (c.d. *spending review*), convertito con modificazioni nella l. n. 213 del 7 dicembre 2012.

L'art. 3 di tale decreto ha apportato significative modifiche all'art. 147 TUEL, in materia di controlli interni e ha altresì inserito gli artt. 147 *bis*, 147 *ter*, 147 *quater* e 147 *quinquies* TUEL, che recano innovazioni alquanto significative in materia di controllo di regolarità amministrativa e contabile, di controllo strategico, di controllo sulle società partecipate non quotate e di controllo sugli equilibri finanziari.

I 5 articoli da 147 a 147 *quinquies* hanno, quindi, ridisegnato l'intero sistema dei controlli sugli enti locali. L'intervento legislativo ha avuto la finalità di implementare il sistema dei controlli interni prevedendo, oltre ai controlli di regolarità amministrativa contabile, di gestione e di controllo strategico, anche il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente e il controllo degli organismi gestionali esterni all'ente, in particolare il controllo sulle società partecipate.

Il nuovo articolo 147 ha confermato sostanzialmente quanto già previsto dalla formulazione previgente della norma, ma è stata eliminata la previsione per cui - nell'ambito dei comitati provinciali per la pubblica amministrazione - sono istituite apposite strutture di consulenza e supporto, delle quali possono avvalersi gli enti locali per l'esercizio dei controlli interni di gestione. Inoltre, nell'elenco delle tipologie dei controlli interni recato dal nuovo articolo 147 non è prevista più la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.

Le innovazioni più significative al sistema dei controlli sono state apportate dagli artt. 147 *bis*, 147 *ter* e 147 *quater* del TUEL.

Il nuovo art. 147 *bis* ha confermato il regime per cui il controllo di regolarità amministrativo contabile si sostanzia in pareri preventivi di regolarità tecnica e contabile, ma i pareri dei responsabili dei servizi sono stati implementati e resi più stringenti dalla disciplina introdotta dal D.l. 174/2012.

La novità più significativa di cui all'articolo 147 *ter* è stata disporre che gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia organizzativa e anche in forma associata, fissino le metodologie di tale controllo, che deve basarsi sulla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti socio economici e finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei loro tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa.

L'articolo 147 *quater* ha introdotto un sistema di controlli sulle società partecipate che deve essere definito secondo l'autonomia organizzativa dell'ente. Tale disciplina, originariamente prevista per tutte le società partecipate, è stata limitata alle sole partecipate non quotate in sede di legge di conversione.

L'art.3 c.1° lett. e) del d.l. n. 174/2012 ha modificato altresì la disciplina in materia di controlli esterni sulla gestione, modificando l'art. 148 TUEL in materia di controllo della Corte dei Conti e introducendo l'art. 148 *bis* in materia di rafforzamento del controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Osservatorio sulle fonti

Con la nuova formulazione dell'articolo 148, è stata ampliata consistentemente la funzione di controllo della Corte.

Infine, il nuovo articolo 148 *bis*, rubricato “rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali”, introduce per tali enti un controllo analogo a quello previsto per le regioni e gli enti del servizio sanitario.

g) ordinamento finanziario e contabile e organi di revisione economico- finanziaria

L'art. 153 TUEL in materia di organizzazione del servizio economico finanziario è stato modificato dall'art.3 c.1 lett. f) del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con modificazioni nella l. n. 213 del 7 dicembre 2012. In aggiunta alle funzioni già previste si prevede il compito di salvaguardare gli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica.

Le disposizioni di cui all'art. 234 TUEL riguardanti il collegio dei revisori contabili sono state soggette a modificazioni da parte dell'art.3 c.1, lett. m) *bis* del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 2013 del 7 dicembre 2012. L'art. 3 c. 1, lett. n) del medesimo d.l. ha novellato il disposto dell'art. 236 TUEL in materia di incompatibilità e ineleggibilità dei revisori contabili. Inoltre l'art.3 c.1, lett. o) del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174 ha modificato la disciplina dell'art. 239 TUEL in materia di funzioni dell'organo di revisione.

Da questa disamina emerge che gli interventi sul TUEL, realizzati per mezzo dello strumento del decreto legge nel corso della XVI legislatura, sia da parte del Governo Berlusconi che da parte del Governo Monti, hanno investito un ambito di materie molto vasto, che racchiude rilevanti profili ordinamentali del sistema delle autonomie locali.

Questa pluralità di interventi è sintomatica della linea di tendenza generale della legislatura in questione, nel corso della quale sono stati emanati 118 decreti legge e le leggi di conversione hanno rappresentato circa il 27% delle leggi complessivamente adottate¹². Come rilevato dal Rapporto sulla legislazione del 2012, accanto al dato quantitativo, è significativo anche l'ambito materiale di intervento di tali decreti legge. Infatti si è assistito quasi a una mutazione genetica del decreto legge che, da misura volta a fronteggiare situazioni di necessità e urgenza, è diventato uno strumento con cui impostare politiche di medio e lungo periodo, soprattutto in relazione ai mutamenti della situazione economica e finanziaria, come, ad esempio, dimostra la serie di decreti legge adottati da entrambi i Governi summenzionati tra luglio e dicembre 2011.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza ha rinvenuto le proprie ragioni giustificative in esigenze di risparmio di spesa ma, lungi dal concretizzarsi in interventi puntuali e mirati, spesso si è rivelato il mezzo per introdurre o ridefinire la disciplina generale di taluni istituti. In particolare, interventi di questa tipologia hanno realizzato la modifica delle circoscrizioni provinciali e sono intervenuti sulla disciplina degli organi di governo comunali e provinciali, influenzando su profili fondamentali dei medesimi, sia per quanto riguarda la composizione che per quanto riguarda il funzionamento.

¹²I dati in questione sono tratti dalla pubblicazione del Servizio Studi della Camera intitolata *La produzione normativa nella XVI legislatura*, Appunti del Comitato per la legislazione, gennaio 2013. Il documento in questione è disponibile sul sito *web* della Camera dei deputati.

Osservatorio sulle fonti

Anche le disposizioni in materia di controlli interni e di controlli della Corte dei Conti previste nel TUEL sono state assoggettate a una riforma radicale e pervasiva da parte del d.l. n. 194 del 2012.

Le disposizioni in materia elettorale sono state modificate in via definitiva per effetto di un decreto legge, che avrebbe dovuto contenere esclusivamente disposizioni relative alle consultazioni elettorali e referendarie per l'anno 2009.

La linea di tendenza in questione è confermata dagli interventi nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici locali, già terreno di elezione di una riforma profonda e di preminente rilevanza, realizzata per mezzo di un decreto legge (d.l. n. 269/2003). In quest'ambito è rilevante sottolineare che anche la disciplina che riproponeva il contenuto dell'art. 23 *bis*, censurata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 199/2012 per contrarietà all'articolo 75 della Costituzione, è stata introdotta tramite un decreto legge (d.l. n. 138/2011).

Nella maggior parte dei casi si è trattato, come si è precedentemente osservato, di modifiche di dettaglio che non sono intervenute a ridisegnare radicalmente il sistema ordinamentale, ma che vi hanno introdotto significative innovazioni non sempre coerenti con le ragioni di necessità e urgenza che dovrebbero costituire il fondamento dell'adozione del decreto legge.

Come si è detto, si tratta di una caratteristica costante della XVI legislatura, esacerbata tra il 2011 e il 2012, quando, non a caso, molte delle ragioni di necessità e urgenza alla base dei decreti emanati sono state spesso ravvisate in esigenze di risparmio di spesa o di più generiche esigenze di stabilizzazione finanziaria e di sviluppo. Ciò indubbiamente riflette una situazione di sbilanciamento tra i poteri creatasi in danno del Parlamento, marginalizzandone il ruolo nel processo di produzione normativa; di tale marginalizzazione è emblematico anche il frequente ricorso alla questione di fiducia quale grimaldello per l'approvazione delle leggi di conversione.

Questo processo è culminato con l'adozione dei due decreti legge n. 201/2011 e n. 95/2012, con cui l'Esecutivo ha tentato di riformare radicalmente il sistema degli enti locali, intervenendo in modo sostanziale sulle Province. Tuttavia, tale tentativo riformatore è stato sottoposto a una battuta di arresto da parte della Corte Costituzionale che, come vedremo in seguito, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di entrambi questi decreti.

3. I d.l. 201/2011 e 95/2012: profili di innovazione del sistema degli enti locali

L'intervento riformatore del Governo nei d.l. 201/2011 e 95/2012 si è concentrato lungo tre direttrici fondamentali: la riconfigurazione degli organi delle Province, il riordino delle circoscrizioni provinciali e la rimodulazione delle funzioni amministrative.

Il d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 2154/2011, rinveniva le ragioni di necessità ed urgenza alla base della propria emanazione nella esigenza di approntare disposizioni per il consolidamento dei conti pubblici, al fine di garantire stabilità economico-finanziaria al Paese nella situazione di eccezionale crisi economica in cui versava, nonché di adottare misure volte a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività. Si trattava di un

Osservatorio sulle fonti

decreto composito dal punto di vista contenutistico, in quanto caratterizzato dalla grande varietà delle misure approntate.

Al capo III, rubricato “Riduzioni di spesa. Costi degli apparati”, si rinveniva l’articolo 23, i cui commi da 14° a 23° erano specificamente volti a riformare le Province.

In primo luogo si incideva in misura significativa sul profilo delle funzioni amministrative provinciali, riducendole esclusivamente a compiti di indirizzo politico e di coordinamento delle attività comunali nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze (art. 23 c. 4°). Tutte le funzioni non riconducibili a siffatto ambito avrebbero dovuto essere trasferite dal legislatore statale e da quello regionale ai Comuni o alle Regioni.

Al fine di attuare il predetto trasferimento veniva attribuito allo Stato un potere sostitutivo in caso di inadempimento da parte delle Regioni dei processi allocativi di funzioni loro spettanti. Inoltre, entro il 31.12.2012, lo Stato e le Regioni, erano chiamati a trasferire le relative risorse umane, finanziarie e strumentali (art. 23, c. 14° e 18°).

Dal punto di vista dell’organizzazione delle funzioni, invece, era prevista l’eliminazione della giunta e l’abbandono del suffragio universale diretto per l’elezione del consiglio e del presidente della Provincia. L’art. 23 prevedeva altresì l’elezione del consiglio provinciale da parte degli organi elettivi dei Comuni, secondo modalità da stabilire ad opera di una futura legge dello Stato, da emanare entro il 2012, che avrebbe stabilito anche le modalità di elezione del Presidente da parte del Consiglio.

Altra importante novità riguardava gli organi di governo provinciali: si prevedeva, infatti, che la composizione del Consiglio non dovesse superare i dieci membri, mentre era del tutto eliminata la Giunta (c. 15-17). Sopravvivevano, dunque, due soli organi: il Consiglio e il Presidente della Provincia.

Le Province sarebbero venute a configurarsi come enti di secondo grado e organismi di emanazione dei comuni, più che enti esponenziali diretti delle collettività stanziate sul territorio¹³.

I primi commentatori di questo tentativo di riforma non mancarono di individuare diversi profili di incostituzionalità¹⁴, evidenziando come la congiuntura di carattere economico avesse comportato intenti riformatori svalutanti il ruolo della Costituzione e difformi dal portato degli artt. 118 commi 1° e 2° sotto il profilo delle funzioni amministrative, nonché dell’art. 120 Cost. sotto il profilo del rapporto tra lo Stato e le Regioni. Alla luce dei medesimi rilievi non tardarono a essere sollevati numerosi ricorsi regionali volti a far valere l’incostituzionalità del d.l. n. 201/2011.

¹³ Si veda G. VESPERINI, *Le nuove province*, in *Gior. Dir. Amm.*, n.3. 2012, p.272 e ss.

¹⁴ In questo senso v. L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, cit.; G. VESPERINI, *Le nuove province*, cit., che individua in questa circostanza la conferma di un “tratto ricorrente della storia repubblicana, quello, cioè, della debole efficacia precettiva della Costituzione nella conformazione dei rapporti tra poteri locali, regionali e centrali”; A. FROSINI- M. MANETTI (a cura di), *Riforma delle province e sistema delle autonomie locali. Atti del Convegno (Monteriggioni, 18 giugno 2012)*, Maggioli, Rimini, 2012.

Osservatorio sulle fonti

Si ripropose il tentativo riformatore con l'emanazione del d.l. n. 95/2012, anch'esso finalizzato a realizzare un'operazione di revisione della spesa pubblica.

La versione originaria di questo decreto prevedeva all' art. 17 la "soppressione e razionalizzazione" delle Province. In sede di legge di conversione, tuttavia, tale espressione fu mutata nel più neutro e ampio termine "riordino", che sembrava alludere a una visione organica e complessiva in cui collocare le misure previste¹⁵.

Non era questa l'unica differenza tra la disciplina del decreto legge e quella della legge di conversione. Mentre il decreto legge faceva principalmente riferimento alle Province minori (ossia quelle che non avessero raggiunto determinati livelli minimi, territoriali e demografici, i quali sarebbero stati definiti con delibera del Consiglio dei ministri); la legge di conversione, invece, prevedeva come oggetto del riordino "tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Il riordino delle circoscrizioni provinciali avrebbe dovuto effettuarsi in base a requisiti minimi, da stabilirsi, entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, con deliberazione del Consiglio dei ministri, con riferimento a parametri relativi alla dimensione territoriale ed alla popolazione residente. Tali requisiti, non alternativi, erano stati identificati nella dimensione territoriale (almeno 2.500 chilometri quadrati) e nella popolazione residente (almeno 350.000 abitanti).

L'articolo 18 disponeva la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con istituzione contestuale, al più tardi entro il 1° gennaio 2014, delle relative Città metropolitane, il cui territorio avrebbe dovuto essere coincidente con quello della soppressa Provincia. Era previsto, inoltre, il potere di Comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o in alternativa, a una provincia limitrofa ai sensi dell'art. 133 comma 1 della Costituzione. La fase di riordino delle circoscrizioni provinciali era, inoltre, articolata in tre fasi: una fase locale, una fase regionale e una statale¹⁶.

Sotto il profilo delle funzioni amministrative, il d.l. n. 95/2012 confermava quanto già previsto dal d.l. n. 201/2011, ovvero il trasferimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento e la previsione del trasferimento ai comuni, in base al principio di sussi-

¹⁵ Cfr. L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, cit.

¹⁶ Dalla pubblicazione della delibera governativa sarebbe decorso un termine di settanta giorni entro cui il Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione a statuto ordinario avrebbe dovuto approvare un'ipotesi di riordino delle province esistenti nel territorio regionale. Sulla base di quell' ipotesi ciascuna Regione avrebbe dovuto presentare al Governo (entro venti giorni dalla trasmissione o, in assenza, trascorsi novantadue giorni da tale pubblicazione) una proposta di riordino, tenendo conto di eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti e comunque nel rispetto dei requisiti minimi stabiliti. Ove, poi, entro questo termine non fosse pervenuta alcuna proposta di riordino da parte di qualche regione, l'iniziativa è assunta dal Governo previo parere della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali (art.17, c. 2-4). Ai principi di riordino stabiliti per le Province ubicate in Regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto adeguarsi anche le Regioni a statuto speciale, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto (art. 17, c. 5).

Osservatorio sulle fonti

diarietà delle funzioni amministrative. Una differenza significativa rispetto al d.l. n. 201/2011 era che il nuovo d.l. non privava le Province di tutte le funzioni amministrative, ma ne manteneva alcune considerate “di area vasta” e qualificate come «funzioni fondamentali» ai sensi dell’art. 117, c. 2, lett. p) Cost. (art. 17 c.11).

Per quanto riguarda gli organi di governo era ribadita la soluzione del d.l. n. 201/2011, ossia la previsione dell’elezione indiretta e la limitazione ai soli Consiglio provinciale e Presidente della Provincia.

La chiusura anticipata della legislatura ha impedito la conversione del successivo d.l. n. 188 del 5 novembre 2012 contenente “Disposizioni urgenti in materia di Province e Città Metropolitane”.

Tale decreto prevedeva la riduzione da 86 a 51 del numero delle Province delle Regioni a statuto ordinario, la soppressione delle giunte provinciali a far data dal 1° gennaio 2013, il divieto di cumulo di emolumenti per le cariche presso gli organi comunali e provinciali, l’abolizione degli Assessorati. Venivano inoltre dettate una serie di disposizioni transitorie e finali volte a regolare la fase dal 1° gennaio 2013 al 1° gennaio 2014, data di decorrenza degli effetti del riordino delle Province e dell’istituzione delle Città metropolitane.

Successivamente l’art. 1 comma 115° della legge 228 del 2012 (Legge di stabilità per il 2013) sospese l’attuazione della riforma, rinviandone i termini applicativi al 31 dicembre 2013 e disponendo il commissariamento delle province *medio tempore* scadute.

Questa breve ricognizione del contenuto dei d.l. n. 201/2011 e n. 95/2012, consente di osservare come abbiano tentato di introdurre una riforma organica di portata totalmente innovativa e destinata a spiegare i suoi effetti su tutto il territorio nazionale. Si trattava, infatti, di un intento riformatore volto a incidere su numerosi profili della fisionomia dell’ente locale interessato: dal riordino delle circoscrizioni, alle funzioni amministrative provinciali, fino alla forma di Governo.

Deve essere altresì rilevato che, accanto al profilo istituzionale, una cospicua parte dell’intervento riguardava altresì le fonti di finanziamento delle Province, a coronamento di una politica di tagli già inaugurata nel 2010 con il d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in l. n. 122 del 20 luglio 2010.

Il principale profilo problematico relativo al tentativo di riforma delle Province riguardava lo strumento prescelto al tal fine, ossia il decreto legge. Si è trattato di uno dei punti più controversi della riforma, dal momento che il tentativo di evitare la realizzazione della riforma tramite legge ordinaria ha comportato il sollevamento immediato della questione di legittimità costituzionale, su cui la Corte Costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi con la sentenza n. 220/2013, con la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli art. 23, c. 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 *bis* del d. l. n. 201/2011 e gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012.

4. Riforma delle Province e utilizzo della decretazione di urgenza: la sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013

Osservatorio sulle fonti

La questione di legittimità costituzionale relativa ai due decreti di riforma delle Province approvati sotto il Governo Monti è stata sollevata da numerose Regioni¹⁷, che avevano impugnato dapprima l'art. 23 commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 *bis*, 21 e 22 d.l. n. 201/2011 e successivamente gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012. I ricorsi proposti sono stati in seguito riuniti e su di essi si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 220 del 19 luglio 2013¹⁸.

L'illegittimità costituzionale dei summenzionati articoli è stata dichiarata per violazione dell'art. 77 comma 2° della Costituzione, evidenziando la centralità della norma sui presupposti della decretazione di urgenza quale *prius* logico rispetto a tutti gli altri parametri di costituzionalità evocati dalle ricorrenti.

La pronuncia della Corte riveste, quindi, fondamentale importanza dal momento che ha consolidato la giurisprudenza costituzionale in materia di abuso della decretazione di urgenza¹⁹, ponendosi in continuità con la di poco precedente sentenza n. 22/2012²⁰.

¹⁷ Per quanto concerne la legittimazione delle Regioni a denunciare la legge statale per lesione delle attribuzioni degli enti locali anche a prescindere dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale, si veda l'orientamento ormai costante nella giurisprudenza costituzionale affermato, *ex plurimis*, nelle sentenze n. 196/2004, n. 417/2005, n.169/2007, n. 95/2007, n. 298/2009, n. 311/2012 e n. 236/2013, nella quale si è affermato che “le Regioni sono legittimate a denunciare l’illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli enti locali” in ragione della “stretta connessione in particolare [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali che consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali”

¹⁸ Per quanto riguarda la sentenza *de qua* si rinvia anche alla lettura di G. DELLEDONNE, *Riforma delle Province” e ricorso indiscriminato alla decretazione d’urgenza: un’importante sentenza della Corte costituzionale italiana*, in blog della *Reveista catalana de dret públic*, settembre 2013; R. DICKMANN, *La Corte Costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto- legge*, in www.giurcost.org, settembre 2013; D. SERVETTI, *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione*, in *OPAL* n. 2/2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, non s’ha da fare*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 31 luglio 2013; R. DE MARIA, *La Corte costituzionale “suggerisce” (sommessamente) il percorso formale da seguire per procedere alle riforme istituzionali in materia di ordinamento degli enti territoriali*, in www.dirittiregionali.org luglio 2013; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente) da rifare*, cit.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in www.forumcostituzionale.it, 2013 ; G. D COSIMO, *Come non si deve usare il decreto-legge*, in www.forumcostituzionale.it, 2013; G. BOGGERO, *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte Costituzionale 220/2013*, in *Rassegna Astrid*, 4/2014.

¹⁹ Cfr. A. CELOTTO, *L’«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Cedam, Padova, 1997; A. CELOTTO, *Decreto legge. Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2001; A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso ma... laconico. Linee-guida per una riflessione*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 810 ss.; A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1506 ss.; A. CERVATI, *Interrogativi sulla sindacabilità dell’abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1977, 874 ss.; L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quad. cost.*, n. 1/1996, p.12; A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cassazione penale*, 10/2007, p. 3599 e ss; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del di-*

ritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171), in www.federalismi.it, n. 12/2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.*, n. 7-8/2007, pp. 1986-1989; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it, 4 giugno 2007; 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; 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 *Giur. It.*, n. 12/2007, p. 2675 e ss.; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2007; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in www.federalismi.it, n. 17/2007; D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Dir. Soc.*, 2012, p.55 e ss.; S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione di urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?* in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2015.

Ripercorrendo per tappe fondamentali la giurisprudenza Costituzionale in materia di decretazione di urgenza, possiamo ricordare che solo a metà degli anni Novanta che la Corte, con la sentenza n. 29/1995, al punto 2 dei Considerato in diritto, la Consulta affermò in un *obiter dictum* la propria competenza a sindacare il difetto dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge, qualificandolo quale vizio della legge della legge di conversione. Dopo talune oscillazioni giurisprudenziali si affermò con forza il principio per cui la violazione o l'elusione dei presupposti di formazione del decreto legge andasse a incidere in maniera negativa non solo sui processi di produzione legislativa, ma anche sulla certezza del diritto, producendo, eventualmente, anche una lesione dei diritti fondamentali (Cfr. sentenza n. 360/1996, punti 4 e 8 dei Considerato in diritto). Negli anni seguenti, la sentenza n.171/2007 fu la prima a dichiarare illegittimo un decreto legge, unitamente alla relativa legge di conversione, per vizio *in procedendo* per mancanza dei presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione, orientamento ribadito dalla sentenza n.128/2008 e dalla successiva giurisprudenza.

²⁰ Nella sentenza in questione la Corte ha dichiarato illegittima la norma di cui all'art. 2, comma 2 *quater* del decreto c.d. "milleproroghe" n. 225/2010, ritenendo che la norma fosse del tutto estranea alla materia regolata del decreto "milleproroghe", e come tale spezzasse "il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere e i provvedimenti provvisori con forza di legge", questi ultimi resisi necessari e urgenti. Si tratta di una sentenza ampiamente commentata. In particolare, sul tema dei rapporti tra decreto legge e legge di conversione, 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 www.federalismi.it, n. 5/2012; C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in www.forumcostituzionale.it, 5 marzo 2012; A. CARDONE, *Eterogeneità dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia FINANZIARIA regionale una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista"*, in www.forumcostituzionale.it, 2012; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in www.forumcostituzionale.it, 2012; 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*, n. 2/2012; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; G. FILIPPETA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; G.SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, n. 12/2012, pp. 2494 ss.; S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione*, in *Giur. It.*, n. 12/2012, p. 2492; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. It.*, n.

Osservatorio sulle fonti

Nella pronuncia in esame ha dunque costituito punto centrale del processo logico che ha portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dei d.l. n. 201/2011 e n. 95/2012, la valutazione di compatibilità dello strumento del decreto-legge, come definito dall'art. 77 Cost., con le modalità di incisione sull'ordinamento degli enti locali e sulla relativa conformazione territoriale previsti agli artt. 117, c. 2° lettera p), e 133 primo comma della Costituzione²¹.

La Consulta ha, quindi, analizzato l'uso della decretazione di urgenza sotto il profilo della "causa soggettiva"²², valutandone l'adeguatezza quale strumento normativo prescelto per attuare la riforma in questione. La Corte non ha, quindi, escluso che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire con uno strumento differente dalla legge Costituzionale, ma ha circoscritto il ricorso al decreto legge, stabilendo che con esso non si possano imporre nuovi assetti ordinamentali, ma ci si debba limitare a introdurre misure meramente organizzative.

Il limite invalicabile, rispetto all'intento riformatore delle Province tramite decreto legge, è stato identificato, quindi, nella struttura costituzionale della forma di Stato e, in particolare, nell'art. 117, c. 2°, 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" e 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"²³.

12/2012, p. 2493; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 3 ottobre 2012; D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. It.*, n. 12/2012, p. 2499 e ss.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda*, in *Giur. Cost.* 2007, p. 1677; R. DI MARIA, *La Corte costituzionale "suggerisce" (sommessamente) il percorso formale da seguire per procedere alle riforme istituzionali in materia di ordinamento degli enti territoriali*, cit.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010; Q. CAMERLENGO, *I decreti legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2011, p. 110.

²¹ Per una critica all'utilizzo della decretazione d'urgenza nella riforma *de qua*, v. P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2012, p. 4 ss.; C. NAPOLI, *Il livello provinciale di governo nella legislazione "anticrisi" del Governo Monti*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2012, p. 11 ss.; V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2012, p. 4 ss.

²² R. DICKMANN, *La Corte Costituzionale si pronuncia*, cit., p. 2

²³ Cfr. C. Cost., sentenza n. 220/2013 punto 12.1 dei Considerato in diritto.

Osservatorio sulle fonti

La Corte ha, dunque, identificato un *corpus* di norme ordinamentali insuscettibili di essere modificate per ragioni contingenti con lo strumento del decreto legge²⁴. Si tratta, superando limiti che la giurisprudenza costituzionale sembrava aver posto²⁵, di una riserva implicita *latu sensu* assimilabile a quelle previste dall'art. 72 Cost. c. 4° e dall'art. 15 della l. n. 400/1988.

La Corte ha rilevato altresì che il ricorso all'atto avente forza di legge per attuare riforme ordinamentali sarebbe limitativo del dibattito parlamentare su temi di evidente rilievo costituzionale²⁶. La decretazione di urgenza implica un processo decisionale rapido in cui manca la ponderazione e l'approfondita valutazione di interessi, specie nell'ottica del lungo periodo, che dovrebbe caratterizzare una riforma ordinamentale di così ampia portata, volta ad emanare norme destinate a durare nel tempo e non condizionabili da ragioni legate alla contingenza.

Questo profilo è strettamente connesso con la possibilità di introdurre norme generali e astratte tramite decreto legge.

Su questo punto la dottrina maggioritaria si è espressa in modo favorevole, argomentando in base al rilievo per cui il costituente se avesse voluto escludere la possibilità di introdurre tramite decreto legge norme generali e astratte, non avrebbe previsto tale fonte del diritto tra gli atti aventi forza di legge. Un secondo argomento a sostegno di questa interpretazione era fondato sul rilievo che l'espressione "provvedimenti provvisori" di cui all'art. 77 Cost. dovesse ritenersi di per sé atecnica e volta a escludere, semplicemente, la possibilità di regolare una serie indeterminata di casi futuri²⁷.

La Consulta, invece, nella sentenza 220/2013, sembra rivalutare l'orientamento della parte minoritaria della dottrina secondo la quale il decreto legge dovrebbe solo contenere provvedimenti limitati e concreti, non caratterizzati da generalità e astrattezza²⁸.

²⁴In dottrina a favore la compatibilità tra decreto-legge e riordino delle circoscrizioni provinciali si era espresso D. SERVETTI *Sui criteri per il riordino delle province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, d.l. 95/2012*, in *dirittiregionali.org*, 31 luglio 2012. In senso contrario si veda E. FERIOLI, *Commento all'art. 133 Cost in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 2552.

²⁵Si veda G. BOGGERO, *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte Costituzionale 220/2013*, cit. In giurisprudenza si può fare riferimento a C. Cost., sentenza n. 238/2007, Punto 6 del Considerato in Diritto; e a C. Cost., sentenza n. 286/2007 Punto 4 del Considerato in Diritto, in cui la Consulta si pronuncia a favore dell' "innegabile discrezionalità riconosciuta al legislatore statale nell'ambito della propria potestà legislativa e la stessa relativa mutevolezza nel tempo delle scelte da esso operate con riguardo alla individuazione delle aree di competenza dei diversi enti locali".

²⁶Cfr. C. Cost. sentenza n. 220/2013, punto 12.1 dei Considerato in diritto, in cui si legge che "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'".

²⁷C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* II, p.704, Cedam, Padova, 1991; C. ESPOSITO, *Voce Decreto Legge*, in *Enc. Dir.*, p. 844, Giuffrè, Milano, 1962

²⁸Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, cit.

Osservatorio sulle fonti

Secondo la Consulta, dunque, l'uso della decretazione di urgenza sarebbe legittimo solo per incidere su singole funzioni degli enti locali quali, ad esempio, aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo. A supporto di tale tesi la Corte invoca la previsione generale di cui all'art. 15, c. 3°, della l. 400/1988²⁹, per la quale il decreto-legge deve contenere misure di immediata applicazione. In assenza di tale caratteristica, il decreto legge presenterebbe un vizio strutturale non superabile alla luce delle adottate esigenze urgenti di generare risparmi di spesa.

Un'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dei d.l. 201/2011 e 95/2012 si coglie, inoltre, nel differimento delle misure introdotte dai medesimi³⁰. Il differimento è difficilmente compatibile con le esigenze di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. La Corte ha rilevato altresì come lo slittamento del termine temporale ponga in un'ulteriore situazione di incertezza, perché non si comprende "se l'urgenza del provvedere, anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto legge, come pure del rinvio, sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa"³¹.

Un ulteriore argomento a sostegno dell'illegittimità costituzionale delle norme contenute nei decreti legge 201/2011 e 95/2012 riguardava la contrarietà delle medesime all'art. 133 della Costituzione. Il dettato costituzionale, infatti, prevede che le competenze del legislatore statale in materia di enti locali siano limitate e volte alla concretizzazione del principio di autonomia degli enti medesimi. Dagli artt. 132 e 133 Cost. si dovrebbe evincere che il processo decisionale in materia di esistenza, dimensione e financo in materia di collocazione regionale di Comuni e Province, sia conferito alle comunità locali, prescrivendosi in tali norme una procedura rafforzata su iniziativa e per interesse delle collettività di riferimento. Si esclude, dunque, che in materia sussista una potestà esercitabile unilateralmente dallo Stato. Le previsioni dei decreti legge di cui trattasi sarebbero state quindi incostituzionali per non aver tenuto conto di quanto previsto dall'art. 133 c. 1° Cost. relativamente al parere non vincolante della Regione e all'iniziativa dei Comuni interessati, che dovrebbero costituire l'insostituibile presupposto della iniziativa legislativa statale in materia³².

²⁹ A tale proposito cfr. C. Cost. sent. 22/2012, punto 3.3 dei Considerato in diritto.

³⁰ Si fa riferimento all'art. 1 c. 115° della legge n. 228/2012 che ha sospeso per un anno, fino al 31 dicembre 2013, l'efficacia delle norme del d.l. n. 201/2011, con la seguente formula: "Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214".

³¹ C. Cost., sent. n. 220/2013, punto 12.2 dei Considerato in diritto.

³² C. Cost., sent. n. 220/2013, punto 12.2 dei Considerato in diritto. Sul punto si veda R. DICKMANN., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, p. 237-244, dove si documenta una prassi parla-

Osservatorio sulle fonti

Ne deriva un'ulteriore causa di incompatibilità logica e giuridica tra utilizzo del decreto legge e intento riformatore delle Province. Infatti, appare difficile conciliare i presupposti straordinari di necessità e urgenza con la ponderazione che, come puntualizzato dalla Consulta, caratterizzerebbe questa procedura di concertazione tra enti, in cui devono essere valutati approfonditamente i bisogni e gli interessi delle popolazioni locali³³. In altre occasioni la Consulta aveva, infatti, evidenziato come il procedimento *ex art.133 Cost.*, incompatibile con la scansione temporalmente ristretta della procedura di approvazione del decreto legge di cui all'art. 77 Cost., ben si adatterebbe, invece, a essere inserito nel processo di formazione della legge delegata³⁴.

A tal proposito deve rilevarsi come in dottrina vi sia un contrasto di opinioni in merito alla possibilità di delineare, accanto alla procedura di cui all'art. 133 Cost, una facoltà di riordino della fisionomia degli enti locali a carattere generale, al fine di perseguire “requisiti di dimensionamento ottimale per l'espletamento delle funzioni di area vasta”³⁵.

I due decreti in questione avrebbero potuto, infine, essere censurati anche sotto il profilo dell'assenza di specificità e omogeneità, dal momento che gli stessi contenevano

mentare 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. Si veda anche G. DI MUCCIO, *La modifica dei confini delle regioni: l'articolo 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore*, in www.federalismi.it, n. 12/2013.

³³ C. Cost., sent. n.220/2013, punto 12.2 dei Considerato in diritto.

³⁴ A tale proposito, C. NAPOLI, *op. cit.*, p. 12, che rileva come la Corte abbia ritenuto opportuno sottolineare le differenze tra la procedura in argomento e quella oggetto del proprio precedente (sentenza n. 347 del 1994) con cui è stata ritenuta non contraria a Costituzione l'istituzione di una nuova Provincia mediante lo strumento della delega legislativa, 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». Da ciò discende che, mentre nell'ipotesi della delega legislativa l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongono «come presupposti necessari perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto di adempimento della delega», invece «[l]a stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge, giacché, a norma dell'art. 77, secondo comma, Cost., il Governo deve presentare alle Camere “il giorno stesso” dell'emanazione il disegno di legge di conversione. Non vi è spazio quindi perché si possa inserire l'iniziativa dei Comuni. Né quest'ultima potrebbe intervenire nel corso dell'iter parlamentare di conversione; non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale ben distingue il ruolo dei Comuni e della Regione nel prescritto procedimento “rinforzato”». Si vedano anche, a tal proposito, le eccezioni sollevate ne, caso di specie dall'Avvocatura generale dello Stato che ha sostenuto che l'art. 133, c. 1 Cost. limiterebbe la propria portata normativa soltanto alla modifica delle singole modificazioni circoscrizionali, altrimenti risultando impossibile un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali in considerazione dell'estrema difficoltà di coordinare le iniziative di tutti o di gran parte dei Comuni italiani.

³⁵ In senso favorevole V. ONIDA, *Pareri sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n.95 del 2012, convertito in legge 135 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, cit. In senso contrario E. ROTELLI, *Articolo 133*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna- Roma, 1990.

Osservatorio sulle fonti

norme della più varia natura, non collegate specificamente alla riforma degli enti locali, ma volte a perseguire esigenze di risparmio pubblico³⁶.

Appare evidente, in conclusione, che la sentenza n. 220/2013 sia una pronuncia di fondamentale importanza, paragonabile alla pronuncia n. 360/1996 della Consulta, che colpiva un altro aspetto criticissimo di patologia nel ricorso al decreto legge, ossia la reiterazione.

La sentenza infatti ha affermato l'incompatibilità strutturale tra riforme ordinamentali integrali e decreto legge, fondandosi su parametri obiettivi: senza entrare nel merito della scelta di riformare l'ente intermedio, il giudice costituzionale ha opposto una vivida critica al mezzo con cui la scelta era stata attuata, invitando il Governo a procedere con un mezzo più razionale, invito raccolto nell'evoluzione successiva che ha portato alla riforma Delrio. A tal proposito bisogna evidenziare come la sentenza 220/2013 inauguri un orientamento nuovo rispetto al precedente, che sembrava negare che l'art. 117 c. 2° lett. p) Cost. costituzionalizzasse un limite alla discrezionalità legislativa³⁷. Se da un lato la Corte ha censurato l'utilizzo improprio del decreto legge ai fini di un'operazione di riordino generale del sistema degli enti locali, dall'altro lascia intendere che la legge costituzionale sia necessaria soltanto per sopprimere le Province, aprendo alla tesi³⁸ che riconosce al legislatore ordinario la possibilità di operare un riordino globale degli enti territoriali in deroga alla procedura di cui all'art. 133 Cost. c. 1°³⁹.

5. La nuova fisionomia dell'“area vasta” tra la riforma Delrio e la riforma costituzionale Renzi-Boschi (cenni)

In epoca di poco successiva della sentenza 220/2013, è iniziata la gestazione che ha portato all'emanazione della “riforma Delrio”, ovvero della legge 7 aprile 2014 n. 56⁴⁰,

³⁶ A tale proposito si può richiamare la sentenza n. 22/2012, nella quale la Corte evidenzia il legame tra assenza di specificità e carenza di necessità e urgenza.

³⁷ L'orientamento precedente era stato espresso nelle sentenze della Corte Costituzionale n. 238/2007 e 286/2007.

³⁸ Si veda C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, pag. 2361 e ss.

³⁹ Cfr. C. Cost., sentenza n. 220/2013, punto 12.2 del Considerato in diritto in cui si legge “le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale”.

⁴⁰ Per un'analisi della l. n. 56/2014, si può fare rinvio agli scritti di E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it*, n.1/2015; A. POGGI, *Sul disallineamento tra il DDL Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *www.federalismi.it* n.1/2014; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2014; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n.50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, n.8/2015; A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n.2/2015; A. PATRONI GRIFFI, *Le città metro-*

Osservatorio sulle fonti

che, nel realizzare un riordino degli enti territoriali, ha previsto una disciplina che si pone per molti versi in linea di continuità con i decreti legge dichiarati incostituzionali.

Tale riforma ha avuto come finalità precipua l'implementazione del principio di differenziazione, innovando in maniera radicale la fisionomia del governo territoriale italiano nel tentativo di razionalizzare e semplificare gli assetti di competenze e funzioni degli enti operanti nel territorio dell'area vasta, attuando la Città Metropolitana ed esaltandone le funzioni e ridimensionando le Province in vista della futura soppressione.

In materia di Province è stata, infatti, introdotta una disciplina transitoria, tra i cui tratti fondamentali si possono annoverare l'eliminazione del carattere direttamente rappresentativo di tali enti e la rimodulazione delle relative funzioni in chiave fortemente riduttiva, destinata ad operare in vista della loro soppressione, prevista dal disegno di legge costituzionale A. S. n.1429- B, approvato nell'aprile 2016⁴¹.

A seguito della riforma Delrio, in talune aree del territorio nazionale le Città metropolitane⁴² sono andate a sostituirsi alle Province, divenendo titolari delle c.d. "funzioni

politane nel guado costituzionale, in www.federalismi.it, n. 14/2016; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province e Unioni di Comuni. La Legge Delrio 7 aprile 2014 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014; B. DI GIACOMO RUSSO – A. TARZIA, *Il nuovo governo locale. Analisi della legge n. 56/2014*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; G. VESPERINI, *La legge 'Delirio': il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014; S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in www.federalismi.it, *Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2014, 21 ss.; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Rassegna Astrid*, n. 19/2013; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane. Profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in www.federalismi.it, n.1/2014; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

⁴¹ Si veda M. GORLANI, *La "nuova" Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 31 agosto 2014, che osserva come tali formule siano state adoperate dal legislatore allo scopo di sottrarre ai dubbi costituzionalità una disciplina che "depotenziava" le Province, eliminando il loro il carattere direttamente elettivo a Costituzione invariata.

⁴² Per quanto riguarda il processo di attuazione delle città metropolitane a partire dalla l. 142/1990, oltre al citato contributo di A. PATRONI GRIFFI, si può fare riferimento a E. BALBONI, *L'area/città metropolitana tra funzioni e finzioni*, in *Le Regioni*, n. 5/1997, p. 815 ss.; F. CUOCOLO, *Assetto e finalità della nuova struttura metropolitana*, in *Quad. Reg.*, n. 4/1990, p. 1095 ss.; G. DEMURO, *La definizione dell'assetto territoriale dei Comuni e delle Province e il procedimento di definizione delle aree metropolitane nella L. 142/1990*, in *Arch. dir. cost.*, 1997, 310 ss.; F. PIZZETTI, *Le mille contraddizioni della vicenda italiana: la discussione sulle Aree metropolitane*, in *Arel*, n. 3/1995; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142, (artt. 17-21)*, Maggioli, Rimini, 1990, pp. 105 ss.; F. PINTO, *Città metropolitana*, in *Dig. disc. pubbl.*, ad vocem, 2010; A. BRANCASI – P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4/2010, pp. 727 ss.; C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in www.federalismi.it, n. 5/2013; A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in www.federalismi.it, n. 3/2014; D. MONE, *Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio auto-*

Osservatorio sulle fonti

fondamentali” provinciali, non allocabili né a livello comunale per l’inadeguatezza dell’ente Comune a garantirne un esercizio efficace, né a livello regionale per la carenza delle esigenze di esercizio unitario imposte dal principio di sussidiarietà verticale di cui all’ art.118, c.1°, Cost.

Il notevole ridimensionamento funzionale delle Province e dei relativi apparati politici e amministrativi previsto dalla l. 56/2014, pur effettuato con lo strumento formale della legge ordinaria, non è stato immune da censure sotto il punto di vista della legittimità costituzionale. I ricorsi regionali sono stati, però, tutti rigettati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015⁴³. In particolare, è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa con riferimento all’art. 133 Cost. c. 1°: la Corte ha, infatti, confermato quanto già sostenuto nella pronuncia n. 220/2013, ovvero che le disposizioni di cui all’art. 133 Cost. risultino riferibili solo ad interventi singoli su un determinato ambito territoriale e che il coinvolgimento delle comunità locali interessate non sia necessario qualora l’intento riformatore coinvolga l’intero territorio nazionale.

Inoltre, la pronuncia della Consulta conferma il principio per cui il legislatore con legge ordinaria potrebbe provvedere al riordino omogeneo di tutti gli enti provinciali, dovendo rispettare il vincolo dell’art.138 Cost. soltanto qualora volesse pervenire alla soppressione dei medesimi.

Questa pronuncia è stata oggetto di non poche critiche e appare evidente come, anche all’esito della medesima, siano rimasti aperti taluni profili controversi relativi al governo della cosiddetta “area vasta”, profili che non attengono solo a considerazioni di ordine teorico e sistematico, ma anche di ordine pratico, specialmente per quanto riguarda realizzazione del trasferimento delle funzioni provinciali.

nomistico come strumento di affermazione dei diritti fondamentali della persona, in www.federalismi.it, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014.; A. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull’attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse*, in www.confronticostituzionali.eu, 14 luglio 2014.

⁴³ Cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2015, pp. 145 ss.; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all’istituzione delle città metropolitane*, in www.federalismi.it, n.8/2015; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell’autonomia locale: l’obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it, luglio 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica*, in www.federalismi.it, n. 7/2015; G. SERGES, *L’istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l’elettività ‘indiretta’ degli organi istituzionali*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit; A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in www.federalismi.it, n. 8/2015; F. PEZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in www.federalismi.it, 22 aprile 2015; L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, 393 ss

Osservatorio sulle fonti

Non può, inoltre, tacersi riguardo a un profilo rilevato da molti in dottrina⁴⁴, ovvero alla singolarità di una riforma che ha presentato programmaticamente quale parametro di riferimento la realizzazione di una futura riforma costituzionale, parametro non solo evocato dalla sentenza della Corte Costituzionale n.50/2015, ma addirittura posto alla base del salvataggio della riforma Delrio sotto il profilo della legittimità costituzionale.

La legge 56/2014 contiene, infatti, espressi riferimenti a norme non ancora adottate, che ne hanno rappresentato il sostegno argomentativo per l'interpretazione costituzionalmente orientata, evidenziando il fenomeno nuovo e non poco problematico di una riforma non orientata al rispetto della Costituzione vigente, ma a quello della Costituzione futura.

L'impatto principale della riforma costituzionale "Renzi- Boschi"⁴⁵ sul sistema enti locali consiste proprio nella soppressione delle Province, in un quadro generale che sembrerebbe ridimensionare il ruolo delle autonomie locali più che valorizzarlo⁴⁶.

Per quanto riguarda l'ente Provincia, la relativa menzione è stata espunta da tutte le previsioni costituzionali che vi facevano riferimento, quali l'articolo 114 Cost. sugli enti costitutivi della Repubblica, nonché dagli articoli 117 c. 2° lett. p), 117 c. 6°, 118, 119 e 120 Cost.

⁴⁴ Si veda A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, Note a margine della sent. n. 50 del 2015, cit., p. 13, che pone anche il problema della legittimità della riforma Delrio qualora la riforma costituzionale dovesse avere un volto diverso da quello in essa evocato.

⁴⁵ Tale tema era stato trattato anche nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, istituita agli inizi della XVII Legislatura dal Presidente del Consiglio dei ministri Letta con decreto dell'11 giugno 2013. Tale relazione finale, trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013, con specifico riferimento alla riforma delle autonomie locali, si era orientata per l'eliminazione delle Province nel testo costituzionale, per l'attribuzione della disciplina delle Città metropolitane alla competenza di una legge statale bicamerale, per l'opportunità di introdurre in Costituzione il principio di una dimensione minima del Comune da determinare sempre con legge statale bicamerale

⁴⁶ Cfr. A. STERPA, *Il pendolo del "federalismo all'italiana" e la proposta di riforma costituzionale del governo Renzi*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 22/2015, secondo cui "la riforma costituzionale del Governo Renzi formalizza in modo plastico il processo di spostamento del pendolo verso il lato opposto a quello dell'autonomia e lo colloca, molto probabilmente, ancora più vicino all'estremo dello Stato accentrato di quanto non fosse già prima del 2001". Nello stesso senso: A. PATRONI GRIFFI, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2016; A. LUCARELLI, *Le autonomie locali nella riforma Renzi - Boschi: effetti immediati*, in *www.federalismi.it*, Focus Riforma Costituzionale, n. 1/2016; F. ZAMMARTINO, *Città metropolitane e riforma costituzionale Renzi- Boschi: alcune considerazioni*, in *www.federalismi.it*, Focus Riforma Costituzionale, n. 14/2016. Sotto questo profilo si veda anche P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2014, che evidenzia a pagina 3 come "da più parti è sottolineato come nuovi meccanismi istituzionali – a partire dal livello costituzionale – modificati nell'ottica di rendere più efficace, efficiente e celere il processo politico-decisionale a livello centrale, e di superare le farraginosità e le complessità del rapporto fra "centro" e "periferia", non possono che giovare al tessuto economico- imprenditoriale e lavorativo della Nazione, duramente provato dalla crisi". V. D. MONE., *La clausola di supremazia tra Senato territoriale e depotenziamento del ruolo delle Regioni*, in *www.federalismi.it*, Focus riforma costituzionale, n. 11/2016.

Osservatorio sulle fonti

All'esito della riforma costituzionale, dunque, le Province sopravvivono, in attesa di una legge che ne determini la soppressione, nei territori in cui non siano state istituite le Città metropolitane. Invece, nei territori in cui è stata istituita la Città metropolitana, le Province devono considerarsi già definitivamente soppresse.

Le maggiori criticità relative alla nuova fisionomia dell'area vasta possono appuntarsi sul fatto che la futura soppressione delle Province comporterebbe un'asimmetria tra Regioni in cui è presente una Città Metropolitana e Regioni in cui la Città metropolitana non è presente.

Quest'ultimo dato deve essere letto in prospettiva unitamente al fatto che, sotto il profilo delle funzioni amministrative, la riforma Delrio prevede un complesso sistema di attribuzioni. Si potrebbe, quindi, creare il rischio di una sovrapposizione di compiti tra ex Province e Regioni, oltre che di un'attuazione differenziata della riforma, dal momento che la discrezionalità del legislatore regionale in tale ambito potrebbe, dunque, delineare ambiti territoriali di area vasta differenziati regione per regione e, nell'ipotesi peggiore, la vanificazione degli obiettivi di semplificazione e risparmio sottesi alla soppressione delle Province.

In conclusione, l'approvazione della riforma costituzionale ha portato alla luce con chiarezza i limiti e le contraddizioni dell'innesto della legge Delrio nel sistema costituzionale vigente e futuro, specialmente per quanto riguarda la già evidenziata inversione, logica oltre che cronologica, tra il nuovo titolo V riscritto dalla riforma costituzionale e l'entrata in vigore della Legge n. 56/2014⁴⁷.

Si attendono, quindi, le definitive sorti della riforma Delrio e del processo evolutivo del sistema degli enti locali nazionale in relazione alla attesa consultazione referendaria, aprendosi diversi scenari riguardo alla soppressione delle Province qualora la riforma costituzionale "Renzi- Boschi" non dovesse entrare in vigore.

6. Decretazione di urgenza e interventi in materia di enti locali: gli sviluppi dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013.

Bisogna, infine, fare riferimento all'utilizzo del decreto legge in materia di enti locali successivamente alla Pronuncia della Consulta n. 220/2013 e, in particolare, a quali siano stati gli ultimissimi atti del processo di riforma degli enti locali per mezzo dello strumento decreto legge. Infatti, altri interventi di modifica hanno investito il TUEL, nel rispetto dei parametri indicati dalla sentenza 220 del 2013.

A breve distanza dalla pronuncia n. 220, nell'agosto del 2013, il Governo è intervenuto predisponendo con decreto legge un regime transitorio per la gestione commissariale delle Province. Si tratta della previsione di cui all'art. 12 del d.l. n. 93 del 2013,

⁴⁷ Si è trattato, come rilevato in dottrina (v. A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, cit.) di una "decostituzionalizzazione" anomala delle Province, realizzata attraverso la costituzionalizzazione di quanto previsto dalla legge 56/2014 che recava il riferimento alla futura eventuale riforma costituzionale.

Osservatorio sulle fonti

convertito in l. 115/2013, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province. Con questa norma l'Esecutivo ha agito sul fronte dei commissariamenti, di cui all'art. 23 del d.l. n. 201/2011 proseguiti, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale, grazie all'art. 1, c. 115°, della legge di stabilità 2013, che non era stato investito dal giudizio di legittimità costituzionale. Nello specifico sono stati fatti salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi provinciali e di conseguente nomina dei commissari straordinari, disposti sulla base del citato art. 23 e, altresì, gli atti e i provvedimenti adottati dagli stessi commissari fino alla data di entrata in vigore del decreto. La stessa disposizione si è occupata anche di disporre il commissariamento delle amministrazioni provinciali ancora in carica per le quali sia intervenuta la scadenza naturale del mandato o la cessazione anticipata degli organi in una data compresa tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2014.

Per quanto riguarda le modifiche apportate al TUEL, particolare, bisogna rilevare la modifica dell'art.90 TUEL in materia di ufficio di supporto agli organi di direzione politica da parte dell'art. 11 c. 4° del d.l. 24 giugno 2014 n.90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, convertito con modificazioni dalla l. n. 114 dell'11 agosto 2014. Il medesimo decreto all'art. 10 c. 2° *quater* è intervenuto a modificare la disciplina in materia di ruolo e funzioni dei segretari comunali prevista dagli artt. 97 TUEL. L'art. 11 c. 1° lett a) e b) ha modificato l'art.110 TUEL in materia di incarichi a contratto.

Il d.l. 24 giugno 2014 n.9, convertito con modificazioni nella l.11 agosto 2014 n.116, ha modificato l'art. 148 TUEL in materia di controllo della Corte dei Conti.

L' art. 235 TUEL, in materia di durata dell'incarico e cessazione degli organi di revisione contabile, è stato, invece, modificato dall'art.19 c. 1° *bis* lett.a) e b) del d.l. 24 aprile 2014 n. 66 convertito con modificazioni nella l. 89 del 23 giugno 2014.

Tra le tappe del processo di attuazione della Legge Delrio e di riforma dell'ordinamento degli enti locali italiano deve menzionarsi, infine, la conversione, in data 6 agosto 2015, nella l. 118/2015, facendo ricorso al voto di fiducia e a seguito del ricorso a un maxi-emendamento governativo, del d.l. c.d. "Enti locali" (n. 78/2015). Si trattava di un decreto dal contenuto composito, contenente "disposizioni urgenti in materia di enti territoriali", in attuazione di quanto previsto dalla legge Delrio. In particolare il testo di legge convertito conteneva una serie di provvedimenti relativi ai bilanci dei Comuni, delle Province e delle Aree metropolitane. È stato, inoltre, stabilito che le Regioni, che entro il 31 ottobre del 2015 non avessero ancora provveduto ad adottare le leggi regionali per il riordino delle funzioni delle Province, disposto dalla legge 7 aprile 2014 n. 56, dovessero versare a ciascuna Provincia e Città Metropolitana del territorio le somme corrispondenti alle spese sostenute per l'esercizio delle funzioni non fondamentali.

Il d.l. in questione è intervenuto anche sul TUEL, infatti l'art.8 c. 13° *sexies* ha modificato la disciplina dell'art. 60 TUEL in materia di ineleggibilità del sindaco e modifica la disciplina dell'art. 98 TUEL, riguardante l'albo nazionale dei segretari comunali

Si è trattato, in tutti questi casi, di disposizioni puntuali e specifiche, non interferenti sul riparto di competenze costituzionalmente delineato e non eccentriche rispetto agli

Osservatorio sulle fonti

ambiti materiali disciplinabili tramite decreto legge, e dunque adottate nel rispetto dei principi delineati dalla Consulta nella sentenza 220/2013.

Si può, in conclusione, evidenziare come il decreto legge sia stato prescelto come lo strumento volto a superare gli *empasse* di attuazione della Legge Delrio⁴⁸.

Infatti tale processo attuativo, che avrebbe dovuto caratterizzato da uniformità nell'esercizio del riordino delle funzioni e da una gestione coordinata a livello nazionale, è stato in realtà contrassegnato da una riorganizzazione delle funzioni provinciali differenziata Regione per Regione, a cui sono conseguiti inesorabilmente da un lato una dilatazione dei tempi inizialmente previsti, dall'altro il disallineamento degli scenari concreti e dei risultati di attuazione.

L'utilizzo della decretazione di urgenza è risultato dunque fondamentale in questo contesto, al fine specialmente di sciogliere due nodi cruciali della riforma, che necessitavano di una soluzione uniforme a livello nazionale, ovvero quello del trasferimento di personale e quello dell'allocazione delle risorse finanziarie.

7. Conclusioni

La travagliata vicenda della riforma delle autonomie locali nel contesto della crisi economica globale, ha acceso una miccia nel campo minato dell'uso (e abuso) delle fonti del diritto, che è conseguentemente esploso in tutte le sue contraddizioni. È stato quindi arduo compito della Consulta riportare ordine e logicità nel sistema, bilanciando le esigenze di razionalizzazione degli enti intermedi e di risparmio di spesa con i valori preminenti di rispetto del testo della Carta Costituzionale, senza dimenticare che gli esiti primari di siffatte riforme si ripercuotono sui diritti fondamentali e sui servizi e i livelli essenziali delle prestazioni offerti al cittadino dalle articolazioni territoriali della Repubblica.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013 si è inserita, come momento culminante, nel solco di una costante giurisprudenza della Consulta, intervenuta a limitare la discrezionalità fin troppo ampia di cui il Governo, specie in epoca di instabilità politica, si era appropriato nell'adozione dei decreti legge. Infatti, essendo il decreto legge una fonte del diritto peculiare, frutto primario di una scelta dell'Esecutivo e non del Parlamento, la relativa adozione era stata terreno fertile per abusi e distorsioni rispetto al modello delineato in Costituzione, fino a dare luogo a una vera e propria prassi di fuga dalla legge volta a evitare situazioni di *empasse* governativa.

La Consulta ha, dunque, tentato di reindirizzare il ricorso all'atto avente forza di legge verso la correttezza e la conformità a Costituzione, evitando che questo risultasse volto ad eludere il portato dell'art.77 Cost., che prescrive la straordinarietà dello strumento in base ai presupposti di necessità e urgenza.

⁴⁸ Per un approfondimento su queste tematiche può farsi riferimento a: M. NIGLIO, *Il processo ancora incompleto di riordino delle funzioni delle Province previsto dalla legge n. 56/14 e il ricollocamento del personale disciplinato dal recente DPCM del 14/9/2016: le criticità che rischiamo di compromettere la conclusione del processo di riforma*, in *Lexitalia.it*, 23 ottobre 2015.

Osservatorio sulle fonti

In particolare la sentenza ha stabilito la necessità di evitare che sotto diciture variegate e onnicomprensive quali, ad esempio, “stabilizzazione della finanza pubblica”, “promozione della crescita e dello sviluppo economico”, “misure di contrasto alla crisi”⁴⁹, si forzi la lettera del 77 Cost., andando ad incidere su materie che non possono essere disciplinate tramite decreto legge, quale nel caso di specie la materia ordinamentale.

Dal momento che l’art. 77 della Costituzione non stabilisce, a differenza di quanto accade ad esempio in Spagna⁵⁰, ambiti materiali nei quali sia precluso l’intervento tramite decreto legge, la Consulta ha dovuto individuare tramite un’operazione interpretativa i limiti logici, formali e sostanziali, alla decretazione di urgenza insiti nel medesimo art. 77 Cost.

La Consulta ha quindi stabilito che l’*iter* legislativo ordinario è la sede naturale per la modifica della disciplina ordinamentale degli enti locali e che il decreto legge non è atto a recare norme ordinamentali, che si configurano di per sé come incompatibili con la contingenza che dovrebbe caratterizzare i casi straordinari di necessità e urgenza; incompatibilità tanto più evidente nel caso in cui il decreto legge contenga un differimento nel tempo degli effetti pratici delle misure contenute.

La sentenza non è stata esente da critiche nella parte in cui ha aperto alla possibilità di riordinare la disciplina degli enti locali mediante legge ordinaria, tesi avallata dalla successiva sentenza 50/2015. I profili di criticità⁵¹ si sono appuntati sul rischio di perdere la valenza garantista del principio autonomista, sacrificandolo per esigenze di risparmio di spesa e lasciandolo in balia del legislatore ordinario contro le intenzioni del Costituente, che aveva invece delineato un sistema in cui le competenze riconosciute al legislatore ordinario in materia di autonomie locali fossero limitate e correlate alla concretizzazione del principio di autonomia, piuttosto che rivolte ad esprimere un potere unilaterale dello Stato su questi enti.

Da questo punto di vista riecheggiano fortemente le critiche alla Corte Costituzionale nella parte in cui avrebbe salvato la riforma effettuata *in fraudem constitutionis* con legge ordinaria, avallando una sorta di “disapplicazione del dettato costituzionale per ragioni fattuali”⁵².

È innegabile, tuttavia, che tali sentenze rappresentino due pietre miliari non solo nel cammino, non poco tortuoso e travagliato, della riforma ordinamentale delle autonomie

⁴⁹ Si veda anche il rapporto curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, dal titolo *Decretazione d’urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, settembre 2013, disponibile presso il sito web www.senato.it

⁵⁰ Cfr. A. 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*, EUM, Macerata, 2012, in cui si sottolinea come l’individuazione di materie precluse al decreto-legge sia una peculiarità spagnola. Si veda anche D. FIUMICELLI, *Dalla “urgenza di provvedere” alla “opportunità/ convenienza del provvedimento”: la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti Costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc.2/ 2014.

⁵¹ In dottrina si vedano le critiche espresse da S. MANGIAMELI, *La nuova parabola*, cit.; A. SPADARO, *Op.cit.*, R. DICKMANN, *La Corte Costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto legge*, cit.

⁵² A. STERPA, *op.cit.*, p. 10.

Osservatorio sulle fonti

locali italiane, ma anche nell'ambito della riflessione sull'uso e abuso non solo dell'atto avente forza di legge di cui all'art. 77 Cost., ma anche della legge ordinaria. Esse sono sintomo di una riflessione più profonda su quale debba essere il ruolo del Giudice delle leggi in periodi di crisi economica e di riforme istituzionali; ovvero se il medesimo debba rimanere saldamente ancorato al dettato formale della Costituzione o possa navigare seguendo le correnti dei processi di innovazione legislativa in atto.

Il processo di transizione ordinamentale è ben lungi dall'essere concluso ma, al di là dei nuovi orizzonti problematici ancora aperti, è stato posto un punto fermo chiaro e inequivocabile: la rimodulazione della configurazione degli enti territoriali non può essere un atto del Governo, ma deve passare in ogni caso per il legislatore statale. Si tratta di una netta e definita garanzia costituzionale che non può essere elusa per la mera esigenza di dare luogo a risparmi di spesa, neppure in una congiuntura di crisi economica di straordinaria gravità come quella che caratterizza l'epoca attuale.