

Osservatorio sulle fonti

L'USO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA PER LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI: IL CASO DELLA PROVINCIA. CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 220 DEL 2013 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di *Francesco Sanchini* *

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'evoluzione dell'ente intermedio alla luce del disposto costituzionale. - 2.1. La Provincia tra contenimento della spesa pubblica e normativa emergenziale. - 3. La pronuncia della Corte costituzionale. - 3.1. I motivi del ricorso. - 3.2. Il percorso argomentativo della decisione. - 4. Alcune riflessioni a margine della sentenza.

The issue of the use of decree-law for the reform of local self-government, and in particular of the Provinces, has been the subject of the recent decision of the Italian Constitutional Court no. 220/2013. Parsed the evolution of the role of the Province in the light of the constitutional provision and the most recent emergency legislation adopted to rein in public spending, the essay analyzes the judgment through which the Court declared the constitutional illegitimacy of a radical transformation of the intermediate institution through the instrument of the decree-law, owing the nature of the act intended to deal with extraordinary cases of necessity and urgency and, therefore, not usable to achieve a comprehensive reform.

* Dottore Magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa

Con la sentenza n. 220 del 2013 la Corte costituzionale è intervenuta sul delicato tema della cosiddetta "riforma" delle Province, operata attraverso i decreti-legge nn. 201 del 2011 e 95 del 2012¹.

I molteplici profili di incostituzionalità del processo di riordino e razionalizzazione oggetto del giudizio del Giudice costituzionale erano già stati messi in luce da più parti nella dottrina, di massima univoca nel criticare - in particolare - l'inopportunità dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza per una "risistemazione" nell'ordinamento del livello di governo in analisi².

La Corte si è pronunciata in merito dichiarando l'illegittimità costituzionale di una così radicale trasformazione "a colpi di decreto-legge" attesa la natura di "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza" e, di conseguenza, "non utilizzabile per realizzare una riforma organica"³.

¹ Recanti, rispettivamente, "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" e "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario".

² Con particolare riguardo al d.l. n. 95 del 2012 si veda quanto sostenuto - *ex multis* - da P.A. CAPOSTOLI, *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 *federalismi.it*, n. 17/2012, p. 3 s., che si sofferma "sulla circostanza che con l'art. 17 si introduce un'autentica riforma di sistema, la cui straordinaria necessità ed urgenza di attuazione è molto difficile da dimostrare. Nella specie, non sembra infatti individuabile "la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere, tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge", la cui mancanza, secondo la giurisprudenza costituzionale, costituisce appunto un vizio di costituzionalità del decreto (Corte costituzionale, sentenza n. 93 del 2011); vizio che, una volta intervenuta la legge di conversione, comporta un'illegittimità in procedendo della relativa legge (sentenza n. 128 del 2008). Si deve peraltro trattare, per essere rilevante, di un difetto dei presupposti "evidente" (sentenza n.171 del 2007). Ma come non ritenere "evidente" tale difetto, considerando che il decreto introduce addirittura un'autentica riforma di sistema in materia di rilevanza costituzionale e che il relativo procedimento, che prevede una serie di interventi di determinati soggetti, si dovrebbe concludere con "un atto legislativo di iniziativa governativa" che è solo futuro ed eventuale nonché da adottare, in via di principio, una volta espliciti tutti gli adempimenti dell'articolato procedimento previsto?". In senso contrario 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*, ivi, p. 5, per il quale, invece, "[a]nche se non è facile ricondurre alla fattispecie "casi straordinari di necessità ed urgenza" la disciplina in esame, che tende a realizzare un complesso disegno di organico riordino dell'assetto territoriale degli enti locali, si può a mio avviso ritenere plausibilmente [...] che non si manifesti nella specie una "evidente mancanza" dei presupposti".

³ Comunicato dell'Ufficio Stampa della Corte costituzionale di mercoledì 3 luglio 2013, reperibile su www.cortecostituzionale.it, che si riporta integralmente: "La Corte costituzionale nell'odierna camera di consiglio ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: - dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214; - degli artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni, dall'art.1, comma 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135 per violazione dell'art. 77 Cost., in relazione agli artt. 117, 2° comma, lett. p) e 133, 1° comma Cost., in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità ed urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per

Osservatorio sulle fonti

Al fine di meglio comprendere la portata di "sistema" della pronuncia, tanto con riferimento ai contenuti ammissibili per i decreti-legge quanto in relazione al metodo per le riforme, pare opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari alla disamina della stessa. In primo luogo sul ruolo della Provincia nel quadro delle disposizioni costituzionali e sulla sua evoluzione alla luce dei principi in essa contenuti. In secondo luogo sull'approccio utilizzato per una sua riconsiderazione a livello ordinamentale, alla stregua dei più recenti provvedimenti in materia.

Una simile impostazione permette di comprendere, difatti, come la declaratoria di in-costituzionalità - malgrado permanga comunque in sede politica un intento "riformista" - assicuri il mantenimento di tutta una serie di funzioni che il processo riformatore intendeva di fatto eliminare, svuotando - o comunque limitando - l'ente delle sue principali attribuzioni.

2. *L'evoluzione dell'ente intermedio alla luce del disposto costituzionale*

Il modello di Provincia che si è affermato in Italia nel XIX secolo, come noto, pur conformandosi a quello proprio di un ente locale, non si è distanziato dal disegno di origine francese orientato a trovare un adeguato equilibrio tra le spinte autonomistiche e la sovranità centralizzante dello Stato⁴.

I tratti originari dell'ordinamento locale italiano, difatti, risentono in generale di quel modello influenzato, da un lato, dall'esaltazione delle autonomie locali (ed in particolare del potere municipale) di matrice rivoluzionaria e, dall'altro, dall'aspirazione di origine napoleonica a costruire un'amministrazione a tendenza accentratrice⁵.

Di questa impostazione sono presenti precisi riferimenti nella Costituzione repubblicana la quale, giova ricordarlo, non ha scelto di distanziarsi radicalmente da un simile impianto. Si pensi, in proposito, all'originaria formulazione dell'art. 114 che costituzionalizzava la Provincia inquadrandola tra gli enti in cui la "*Repubblica si riparte*"⁶, oppu-

realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio".

⁴ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Ist. fed.*, n. 3/2011, p. 471. Per una ricostruzione dell'evoluzione e del dibattito sviluppatosi sull'ente Provincia in Italia si veda, tra i più recenti contributi, F. SPALLA - A. DOSSENA, *La Provincia in Italia. Il percorso di un'identità*, Roma, 2009; F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica*, in *federalismi.it*, n. 7/2008; ID., *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea costituente*, ivi, n. 13/2008; ID., *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi*, ivi, n. 23/2008; ID., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012.

⁵ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, p. 10.

⁶ Art. 114 nel testo previgente alle modifiche costituzionali: "*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*".

Osservatorio sulle fonti

re all'individuazione della stessa - assieme al Comune - quale "*circostrizione di decentramento statale*"⁷.

Ad ogni modo la Carta fondamentale, sin dalla sua formulazione originaria del 1948, ha sancito la centralità del principio autonomistico⁸ quale principio fondamentale della Repubblica⁹. Attraverso esso ha conferito a Comuni e Province una valenza del tutto peculiare sia sotto il profilo della loro evoluzione storica (di enti da "riconoscere" e non da creare), sia demandando all'ordinamento repubblicano¹⁰ di favorire le autonomie in modo attivo attraverso la loro promozione¹¹.

In questo quadro, tuttavia, la scelta di rimettere a leggi "generali" l'individuazione dei principi dell'ordinamento e delle funzioni provinciali e comunali ha conferito un ampio potere al legislatore quanto alla concreta definizione del modo d'essere di questi enti¹².

Per una più puntuale definizione delle funzioni della Provincia, fino a quel momento disciplinate dal testo unico della legge comunale e provinciale, R.D. 3 marzo 1934, n. 383, dovrà attendersi la legge n. 142 del 1990¹³.

Quest'ultima oltre a qualificare la Provincia come ente intermedio rappresentativo della propria comunità - preposta a curarne gli interessi ed a promuoverne e coordinarne lo sviluppo (art. 2, comma 3)¹⁴ - le ha riconosciuto un ruolo rilevante tanto nella programmazione quanto nella gestione di tutta una serie di funzioni¹⁵ riguardanti "*vaste zone di intercomunali o l'intero territorio provinciale*" nei settori testualmente indicati¹⁶.

⁷ Art. 129 nel testo previgente alle modifiche costituzionali, oggi abrogato: "*1. Le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. 2. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento*".

⁸ M. S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Enc. dir.*, IV, pp. 356 ss.

⁹ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1994.

¹⁰ Art. 5 nel testo previgente alle modifiche costituzionali, "*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*".

¹¹ M. VOLPI, *Le province nell'ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 18/2012, p. 1, per il quale "[i]l quadro costituzionale trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost., che, nel sancire il principio autonomistico, comporta la qualificazione delle Province, al pari delle Regioni e dei Comuni, come enti autonomi. Ciò significa che esse sono rappresentative degli interessi e degli orientamenti politico-amministrativi delle comunità di riferimento. Qui sta il cuore di un decentramento istituzionale e politico, diverso da quello tradizionale meramente burocratico e amministrativo".

¹² M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, luglio 2013, p. 4.

¹³ Recante disposizioni sull'"*Ordinamento delle autonomie locali*".

¹⁴ Oggi art. 3, comma 3, d.lgs. 267/2000: "*La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*".

¹⁵ F. G. SCOCA, *L'art.3 della legge n.142 del 1990 e la tipologia delle funzioni provinciali e comunali*, in AA.VV., *Le funzioni da trasferire agli enti locali nell'area metropolitana dopo la legge 142/1990*, Milano, 1993.

¹⁶ Art. 14 l. n. 142 del 1990: "*1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: a)*

Osservatorio sulle fonti

La Provincia è divenuta così un ente munito della capacità di perseguire fini di carattere politico, "sostituendo all'originaria natura di ente bicefalo (ente di decentramento statale ed ente locale) una nuova natura mista: ente di coordinamento del livello comunale ed ente di gestione per alcune funzioni direttamente attribuite dalla legge"¹⁷.

Successivamente il legislatore ha proceduto a consolidare il ruolo della Provincia intervenendo nuovamente sulle funzioni ad essa demandate, non trascurando tuttavia di valorizzare il legame intercorrente tra l'ente e la propria comunità¹⁸.

Da un lato, infatti, con la legge n. 59 del 1997¹⁹ - assieme ai successivi decreti attuativi - ha conferito numerose funzioni agli enti locali alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza²⁰. Dall'altro, con la legge n. 81 del 1993²¹, è intervenuto sulla forma di governo predisponendo un sistema incentrato sull'elezione diretta del Presidente (Sindaco per il Comune) e del Consiglio, affermando altresì il principio del *simul stabunt simul cadent*.

In seguito all'adozione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. n. 267 del 2000, attraverso cui si è data organicità a tutti gli interventi normativi approvati nel decennio precedente, come noto, il processo riformatore ha trovato un punto d'arrivo nella legge costituzionale n. 3 del 2001, di revisione del Titolo V della Costituzione²².

Si è operato così un ulteriore passo in avanti nell'ottica dello sviluppo dell'autonomia i cui principi, ora, trovano il proprio fondamento direttamente in Costituzione risultando la portata dell'art. 5 non più limitata dai contenuti di una legge della Repubblica²³.

difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. 2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. 3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici".

¹⁷ F. MANGANARO - M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in *federalismi.it*, n. 4/2012, p. 10.

¹⁸ M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, cit., p. 4.

¹⁹ Recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

²⁰ Artt. 1 e 4, l. n. 57 del 1997.

²¹ Recante "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale".

²² S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in *www.astid-online.it*, 2009.

²³ Tra i molteplici contributi si vedano in particolare S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1193; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma*.

Osservatorio sulle fonti

Alla luce della nuova formulazione degli articoli 114, 117, 118 e 119 la Provincia, nell'ambito della complessiva valorizzazione degli enti locali, si inquadra tra i soggetti che costituiscono la Repubblica, ente autonomo con potestà normativa (statutaria e regolamentare), poteri e funzioni amministrative, nonché autonomia di entrata e di spesa²⁴.

L'attuazione del rinnovato Titolo V, malgrado l'approvazione della legge n. 42 del 2009²⁵ sul cd. "federalismo fiscale" ed i conseguenti decreti legislativi, (tra cui il d.lgs. 216 del 2010²⁶ concernente le funzioni fondamentali degli enti locali) "attraversa ora una fase di stasi, se non addirittura di regresso"²⁷ ed i recenti interventi normativi operati sull'ente intermedio ne sono una testimonianza.

Nel quadro di un dibattito politico formatosi negli ultimi anni sul mantenimento in vita dell'ente intermedio, da ultimo, la Corte costituzionale si è pronunciata in relazione alla complessa normativa emergenziale sviluppatasi in materia sul concludersi della XVI legislatura²⁸.

2.1 La Provincia tra contenimento della spesa pubblica e normativa emergenziale

Nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria le autonomie locali sono state poste al centro di numerosi interventi normativi²⁹.

ma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003.

²⁴ T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001.

²⁵ Recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

²⁶ Recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province".

²⁷ A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n.3/2012, p. 7.

²⁸ Sul dibattito sviluppatosi negli anni più recenti si vedano i contributi di P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2012; B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle province?*, in *federalismi.it*, n. 18/2006; G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia, audizione davanti alla I commissione della Camera*, 30 luglio 2009, *ivi*, n. 17/2009; F. FABRIZZI, *L'eliminazione delle province: più dubbi che certezze. Riflessioni a margine dei lavori parlamentari*, *ivi*, n. 17/2009; A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle province*, *ivi*, n. 11/2010; F. MERLONI, *Abolire le Province? Molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2011.

²⁹ Sulla tematica del rapporto tra autonomie locali e crisi economica si rinvia a G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2011, pp. 457-466; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, pp. 9-19; G. PIPERATA, *I poteri locali da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/2012, pp. 503-522; S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *www.federalismi.it*, 17/2012; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale*

Osservatorio sulle fonti

La necessità di contenimento della spesa pubblica anche attraverso una riduzione dei loro costi ha segnato il momento propulsivo per una vera e propria inversione di tendenza rispetto a quella fase di valorizzazione delle stesse, di cui si sono brevemente ripercorsi gli sviluppi, inveratasi fino alla XVI legislatura³⁰.

Nell'ambito della revisione della dimensione organizzativa e funzionale periferica dello Stato, uno degli enti che è risultato oggetto di particolare considerazione è stato sicuramente quello provinciale, emblema di un preteso assetto istituzionale locale "dis-economico"³¹ e quindi da rivedere in un'ottica di rigore di bilancio.

Più volte è stata presa in considerazione la possibilità di imboccare la via di un profondo cambiamento - se non della soppressione - delle Province ma la sua difficile praticabilità ne ha sempre impedito un'organica realizzazione. La necessità di una modifica di ampio respiro della Costituzione, con conseguente ri-allocazione delle funzioni in capo agli altri livelli di governo, ha rappresentato e rappresenta tuttora un profilo che non è andato al di là del dibattito e dei lavori parlamentari³².

Probabilmente anche per questo, nell'ambito di una condizione politico-sociale che non favorisce una netta canalizzazione del consenso in una direzione piuttosto che in un'altra, tale livello di governo sta rischiando di vedere fortemente modificati i propri caratteri sempre in virtù di quell'approccio emergenziale addotto a giustificazione dei principali interventi in materia³³.

I più recenti provvedimenti normativi che sono stati adottati in questo ambito, difatti, hanno cercato di operare una profonda rivisitazione (*rectius*, riordino) del ruolo delle Province sul piano delle funzioni e dell'organizzazione fino ad interessare la loro stessa conservazione.

modello?, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/2012, pp. 695-725; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2012*, Roma, pp. 309 ss.

³⁰ M. VOLPI, *Le province nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 2. Per una ricostruzione sull'evoluzione legislativa in tema di autonomie locali F. STADERINI - P. CARETTI - P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, XIII ed., 2011, pp. 33-37.

³¹ S. STAIANO, *Le Autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, cit., p. 1.

³² Con riguardo ai progetti di legge di revisione costituzionale aventi ad oggetto la soppressione dell'ente Provincia si veda la ricostruzione operata da C. NAPOLI, *Il livello provinciale nella legislazione "anticrisi" del Governo Monti*, in *federalismi.it*, n. 21/2012, p. 2 s.

³³ Questo tipo di intervento si è articolato attraverso l'adozione di una legislazione per lo più di carattere emergenziale che si è sviluppata attraverso provvedimenti quali il decreto-legge n. 2 del 2010 contenente "*Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*" poi convertito nella legge n. 42 del 2010 che ha predisposto misure volte a contenere le spese degli enti locali; il decreto-legge n. 78 del 2010 contenente "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*" convertito nella legge n. 122 del 2010 che ha interessato il settore delle autonomie locali con particolare riguardo all'esercizio delle funzioni dei Comuni di piccola entità, disciplina peraltro modificata ad opera del successivo decreto-legge n. 138 del 2011.

Osservatorio sulle fonti

Come noto, già con il decreto-legge n. 138 del 2011³⁴ si era proceduto a sopprimere le Province la cui popolazione non raggiungesse i 300.000 abitanti o la cui superficie non fosse superiore ai 3.000 km² ma a questa previsione non fu dato seguito in sede di conversione³⁵.

L'art. 23 del decreto-legge *SalvaItalia*, poi, ha riservato alla Provincia le sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni operando una modifica a livello degli organi di governo - individuati esclusivamente nel Consiglio provinciale e nel Presidente - con modificazioni inerenti altresì la composizione ed elezione degli stessi, non più organi ad elezione diretta³⁶.

Con i decreti-legge n. 95 e n. 188 del 2012, infine, si è cercato di completare il disegno riformatore, dapprima attraverso la "restituzione" di tutta una serie di funzioni revocate dal precedente decreto e, successivamente ad un articolato³⁷ e contestato meccanismo di coinvolgimento dei Comuni e delle Regioni, predisponendo un quadro finale riorganizzato del livello di governo in analisi³⁸.

Al tempo stesso è stata disposta l'istituzione delle Città metropolitane mediante la contestuale soppressione delle Province interessate e sono stati disciplinati, altresì, i profili organizzativi e funzionali delle medesime³⁹.

Con l'arresto dell'intero processo di riordino, conseguente alla mancata conversione del d.l. n. 188⁴⁰, infine, è intervenuto il comma 115 della legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012). Questa disposizione reca una serie di interventi volti alla sospensione

³⁴ Recante "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*", convertito nella legge n. 111 del 2011.

³⁵ Art. 15, d.l. n. 138 del 2011.

³⁶ Art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, d.l. n. 201 del 2011. Attraverso la limitazione delle competenze provinciali al detto ambito di "indirizzo e coordinamento" delle attività dei Comuni sarebbero dovute intervenire leggi statali e regionali per il trasferimento delle funzioni dalla Provincia agli altri livelli di governo, sminuendo di fatto la stessa natura dell'ente intermedio. Attraverso l'intervento sugli organi di governo, poi, le Province sarebbero divenute enti di secondo livello, prive della Giunta, con un Consiglio provinciale composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni ed un Presidente della Provincia eletto dal Consiglio.

³⁷ Art. 17, commi 2, 3, 4. Era stato predisposto un procedimento ad iniziativa statale volto all'accorpamento delle Province sulla base di criteri predisposti dal Consiglio dei Ministri. Alla luce di tali criteri si prevedeva l'approvazione di una proposta di riordino delle Province ubicate nel proprio territorio da parte dei CAL (o in mancanza delle Regioni), tenuti a trasmettere le varie "ipotesi" alle Regioni. Successivamente all'elaborazione di una proposta di riordino elaborata da ciascuna Regione sulla base dei progetti dei CAL, ne era disposta la trasmissione al Governo che avrebbe dovuto adottare (di propria iniziativa) un atto legislativo per il riordino delle Province.

³⁸ Sulla vicenda istituzionale del riordino delle Province si veda il *Dossier sul riordino delle province (con contributi dei Prof.ri Capotosti, Cerulli Irelli, Ciarlo, Onida e Volpi)*, reperibile su *federalismi.it*, n. 18/2012.

³⁹ Art. 18, d.l. n. 95 del 2012.

⁴⁰ Questo decreto costituiva l'"atto legislativo d'iniziativa governativa" ex art. 17, comma 4, d.l. n. 95 del 2012 che, attraverso la previsione dell'accorpamento delle Province alla stregua dei criteri dimensionali di cui alla deliberazione del 20 luglio 2012 del Consiglio dei Ministri, delle prospettazioni di riordino dei CAL e delle proposte regionali, avrebbe dovuto chiudere l'intero procedimento.

Osservatorio sulle fonti

del processo di trasferimento ai Comuni delle funzioni e risorse umane attribuite alle Province e, di fatto, è volta a stabilizzare la situazione normativa fin qui menzionata⁴¹.

Nello specifico il comma 115 dispone, in primo luogo, la sospensione fino al 31 dicembre 2013 del trasferimento ai Comuni delle funzioni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle stesse funzioni che la vigente disciplina conferisce alle Province⁴².

Nel confermare il mutamento della Provincia in ente elettivo di secondo grado prevede, poi, che entro la medesima data intervenga una legge a definire le modalità di elezione del Consiglio provinciale, organo del quale si ribadisce una diminuzione a livello di componenti⁴³.

"*In attesa del riordino*" - che dovrà avvenire nello stesso termine sulla base della procedura prevista dai commi terzo e quarto dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 - questa disciplina prevede che "*in via transitoria*" sono funzioni delle Province in qualità di enti aventi funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, quelle previste nell'art. 17, comma 10, del medesimo decreto⁴⁴.

3. La pronuncia della Corte costituzionale

3.1 I motivi del ricorso

La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sui ricorsi presentati da alcune Regioni circa la legittimità costituzionale di varie disposizioni del d.l. n. 201 del 2011 e tra queste dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, 21, 22, nonché degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012⁴⁵.

⁴¹ A. TOMASSETTI, *Sospesa l'istituzione delle città metropolitane*, in *Guida al Diritto*, n. 12/2013, p. XIX s.

⁴² "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'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

⁴³ "All'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, al comma 16, sostituire le parole: «31 dicembre 2012» con le seguenti: «31 dicembre 2013»".

⁴⁴ Art. 17, comma 10, d.l. n. 95 del 2012: "All'esito della procedura di accorpamento, sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado".

⁴⁵ Dal quadro complessivo delle doglianze avanzate si evince che non tutte le Regioni italiane hanno proceduto ad impugnare le disposizioni sulla riforma e riordino delle Province e che, tra quelle che si so-

Osservatorio sulle fonti

Le questioni prospettate dalle ricorrenti hanno toccato vari profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni indicate e trovano la propria ragion d'essere nella tutela delle attribuzioni degli enti locali. Come ha avuto modo di precisare la Corte richiamando la propria giurisprudenza, difatti, le Regioni possono agire contro la legge statale anche per la violazione delle attribuzioni degli enti locali e ciò a prescindere dalla contestazione di una lesione di competenze legislative regionali⁴⁶. Questo dato assume un particolare rilievo nell'ambito della pronuncia, in quanto dà il senso dell'ampiezza del contenzioso che i provvedimenti oggetto di giudizio hanno originato⁴⁷.

Senza poter ripercorrere le singole censure avanzate dalle Regioni è possibile comunque individuare il nucleo essenziale delle disposizioni la cui violazione è stata assunta da parte delle ricorrenti.

Con riguardo al d.l. n. 201 del 2011 tra le censure principalmente avanzate vi sono quelle concernenti la violazione degli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120 e 138 Cost. attesa l'incidenza che la disciplina di riforma possedeva sotto vari aspetti. Innanzi tutto sotto il profilo della violazione di quel nucleo di funzioni spettanti all'ente provincia quale ente costitutivo della Repubblica, poi con riguardo al principio autonomistico nella sua dimensione democratica dovuta al suo mutamento in ente di secondo grado e - in particolare sul versante del trasferimento delle funzioni - per l'influenza sulle potestà legislative e regolamentare delle Regioni⁴⁸.

La violazione delle disposizioni ora menzionate è stata fatta valere primariamente anche con riferimento al d.l. n. 95 del 2012, seppur con l'aggiunta della lesione dell'art. 133 Cost. alla luce del procedimento previsto nel provvedimento d'urgenza che avrebbe dovuto portare all'approvazione del piano di riordino⁴⁹.

no mosse in tale direzione, solo alcune lo hanno fatto nei confronti di entrambe i provvedimenti. Solo le Regioni Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Sardegna, Veneto, difatti, hanno impugnato le disposizioni di entrambe i decreti.

⁴⁶ C. cost., sentenza n. 220 del 2013, *Considerato in diritto, punto 5*.

⁴⁷ In proposito pare opportuno segnalare altresì che la Corte, nel dichiarare l'inammissibilità degli interventi dell'Unione Province d'Italia e di alcune Province, ha avuto modo di precisare che il giudizio di costituzionalità delle leggi promosso ex art. 127 Cost. può sussistere solo tra soggetti titolari di potestà legislativa. I soggetti privi di tale potestà possono trovare tutela per le proprie posizioni soggettive - anche di rango costituzionale - di fronte ad altre istanze giurisdizionali e solo in via incidentale davanti alla Corte costituzionale (*Considerato in diritto, punto 4*).

⁴⁸ In relazione al d.l. n. 201 del 2011 sono state proposte questioni di legittimità costituzionale anche "per violazione [...] degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 2 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché del principio di leale collaborazione" (*Considerato in diritto, punto 1*).

⁴⁹ Con riguardo al d.l. n. 95 del 2012 è stata altresì promossa questione di legittimità costituzionale "per violazione [...] degli artt. 3, 43, 45 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997 e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposi-

Osservatorio sulle fonti

La Corte ritiene, tuttavia, che la questione promossa in relazione alla violazione dell'art. 77 Cost. si imponga con precedenza logica su tutte le altre. Nello specifico è stata chiamata a valutare la compatibilità dell'utilizzo dello strumento del decreto-legge con quella parte della disciplina costituzionale che individua i meccanismi necessari per modificare l'ordinamento e la conformazione territoriale dell'ente Provincia⁵⁰.

Non tutte le censure prospettate dalle Regioni in relazione all'art. 77 Cost., tuttavia, sono reputate ammissibili da parte del Giudice costituzionale in quanto, in talune ipotesi, non è ritenuta sussistente la necessaria corrispondenza tra il parametro indicato negli atti introduttivi dei giudizi e le relative delibere delle Giunte regionali⁵¹.

Con riguardo alla medesima censura poi la Corte afferma la sussistenza, nelle prospettazioni delle parti ricorrenti, di *"una violazione 'potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni'"*⁵² malgrado il parametro evocato non sia direttamente attinente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. *"La possibile ridondanza"* a detta del Giudice delle leggi *"deve essere valutata"*, difatti, *"non solo con riferimento alle competenze proprie delle Regioni ricorrenti [...] ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle Regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali (sentenza n. 8 del 20123)"*⁵³.

Nel caso di specie risulta palese la profonda incidenza sulle attribuzioni dell'ente intermedio, sugli organi di governo e sui rapporti tra lo stesso, i Comuni e le Regioni: da qui l'ammissibilità della censura e la sua valutazione ai fini della risoluzione del contenzioso⁵⁴.

3.2 Il percorso argomentativo della decisione

zioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché del principio di leale collaborazione" (Considerato in diritto, punto 2).

⁵⁰ *Considerato in diritto, punto 11 e 11.3: "Questa Corte deve quindi valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera p, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica, «con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»".*

⁵¹ *Considerato in diritto, punto 11.1. "Al riguardo, questa Corte – anche sulla base di quanto prescritto dall'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, secondo cui deve essere oggetto della previa deliberazione della Giunta regionale la questione di legittimità costituzionale» e non le sole disposizioni da impugnare – ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra i parametri ivi indicati e quelli per i quali la Giunta regionale ne ha deliberato la proposizione (ex plurimis, sentenze n. 20 del 2013, n. 226 del 2012, n. 227 e n. 7 del 2011)".*

⁵² *Considerato in diritto, punto 11.2.*

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Considerato in diritto, punto 11.3.*

Osservatorio sulle fonti

La Corte fonda il proprio iter argomentativo a partire dalla considerazione che l'articolo 117 comma secondo lettera p), nella parte in cui attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", indica quali sono gli elementi basilari dell'ordinamento degli enti locali "per loro natura disciplinat[i] da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo"⁵⁵. Da qui l'inopportunità dell'utilizzo di una fonte quale il decreto-legge che, peraltro, comprime il dibattito parlamentare entro i limiti tracciati dalla disciplina dell'art. 77 Cost.

Ciò premesso tuttavia il Giudice costituzionale non si mostra contrario, in modo assoluto, all'utilizzo dello strumento normativo emergenziale con riguardo alla disciplina degli enti locali. Si riconosce la possibilità, difatti, di intervenire attraverso questo mezzo su alcuni profili specifici della normativa (per lo più di carattere meramente organizzativo), non essendo al contrario ammissibile una modifica radicale di un ente "previsto e garantito" dalla Carta costituzionale⁵⁶.

I decreti-legge, traendo la loro legittimazione generale dai casi straordinari di necessità ed urgenza, non possono che contenere misure di immediata applicazione, come previsto dall'art. 15, comma terzo, della legge n. 400 del 1988: per questo non è ammissibile che un decreto possa contenere disposizioni destinate ad "avere effetti pratici differiti nel tempo"⁵⁷. Una riforma strutturale e così profonda non può che essere inquadrata, per la Corte, nell'ambito di un processo graduale, attesa la necessità di sospensioni e rinvii che un simile processo può comportare e che risultano del tutto inconciliabili con un regime di immediata efficacia⁵⁸.

⁵⁵ Considerato in diritto, punto 12.1.

⁵⁶ Idem. "Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, 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»".

⁵⁷ Idem. "La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa".

⁵⁸ Idem. "Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro 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. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema,

Osservatorio sulle fonti

Proprio su questo punto il Giudice costituzionale richiama l'attenzione evidenziando la contraddizione in cui è incorso il Legislatore nel sospendere per un anno l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, proprio al fine di "consentire la riforma organica della rappresentanza locale" e di "garantire il conseguimento dei risparmi previsti"⁵⁹.

Un altro argomento estremamente rilevante su cui si fonda la pronuncia, attiene al dato normativo di cui all'art. 133, primo comma, Cost. che dispone per la modifica delle circoscrizioni provinciali un meccanismo fondato sull'iniziativa dei Comuni interessati ed il parere non vincolante della Regione.

Si rileva, in particolare, che l'iniziativa non può che essere "frutto di maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà"⁶⁰ per cui risulta, anche sotto questo profilo, inadeguato lo strumento della decretazione d'urgenza. In questo caso, infatti, non sussiste uno spazio entro il quale i Comuni possono inserirsi attraverso il loro atto di impulso, visto che il Governo deve presentare il giorno stesso dell'emanazione del decreto-legge, il d.d.l. di conversione all'Assemblea parlamentare.

Nel caso in cui, invece, si proceda all'istituzione di una nuova Provincia mediante lo strumento della delega legislativa, a detta della Corte, l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione rappresentano il presupposto necessario perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto delegato. Gli adempimenti procedurali volti a "rinforzare" il procedimento, in particolare, potranno intervenire nella fase di formazione della legge di delega o del decreto delegato⁶¹.

Assumono rilievo anche le considerazioni inerenti l'eccezione fondata sull'impossibilità di ricollegare il riordino delle Province al disposto dell'art.133, primo comma, Cost., che sarebbe confinato alle singole modificazioni circoscrizionali. Viene messa in luce, nello specifico, la complessità dell'opera di coordinamento delle iniziative di tutti i Comuni italiani nell'intento di operare un riordino generale delle circoscrizioni provinciali⁶².

che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale".

⁵⁹ *Idem.* "Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 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 86 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»".

⁶⁰ *Considerato in diritto, punto 12.2.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.* "L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che il riordino complessivo delle Province italiane non rientrerebbe nella previsione dell'art. 133, primo comma, Cost.: quest'ultimo limiterebbe la

Osservatorio sulle fonti

La Corte, anche in tal caso, ribadisce che non è utilizzabile lo strumento del decreto-legge per un riordino generale delle circoscrizioni poiché, all'incompatibilità dell'urgenza con l'iniziativa dei Comuni, si associa la *"natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province"*⁶³.

Nella sostanza, quindi, la Corte censura la disciplina oggetto di impugnazione per violazione dell'art. 77 della Costituzione, in relazione agli artt. 117, secondo comma lett. p) e 133, primo comma Cost., in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, non è stato ritenuto uno strumento normativo adeguato per realizzare una riforma di tale portata.

4. Alcune riflessioni a margine della sentenza

Con la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni inerenti la riforma ed il riordino delle Province, la Corte costituzionale ha dunque affrontato la delicata questione della trasformazione del sistema locale attraverso lo strumento del decreto-legge⁶⁴.

Dall'iter motivazionale seguito nella pronuncia emerge con estrema chiarezza l'idea di base su cui si fonda l'argomentazione del Giudice delle leggi, ossia l'inopportunità dell'utilizzo dello strumento normativo emergenziale per un'operazione di così radicale incidenza sulle amministrazioni periferiche dello Stato.

Si impone all'evidenza, in particolare, come non si intenda sbarrare la strada in assoluto all'utilizzo dello strumento censurato in quanto si ritiene plausibile che taluni interventi su singoli e circoscritti profili dell'organizzazione e funzionamento degli enti interessati possano essere giustificati dai presupposti della necessità ed urgenza. In simili ipotesi risulterebbe attenuata, difatti, la necessità di garanzia di lungo periodo che invece deve supportare *"l'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali"*⁶⁵ nell'ipotesi in cui si proceda ad una trasformazione dell'intera disciplina degli enti stessi, previsti e garantiti dalla Costituzione.

Nella motivazione, comunque, ricorre spesso la considerazione che ancor prima di una incompatibilità giuridica sussista, sul piano meramente logico, una discrasia. Discrasia che emerge, nello specifico, su entrambi i punti di snodo della pronuncia e cioè tanto sul versante dell'impossibilità che una riforma di tale portata possa fondarsi su casi straordinari di necessità ed urgenza, così come su quello dell'inconciliabilità degli stessi

sua portata normativa soltanto alle singole modificazioni circoscrizionali. Sarebbe impossibile, secondo la difesa statale, un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali, per l'estrema difficoltà di coordinare le iniziative, per loro natura libere, di tutti o di gran parte dei Comuni italiani".

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Tra i contributi relativi alla sentenza in analisi si vedano in particolare C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in *federalismi.it*, n. 21/2013; M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, *ivi*; R. DICKMAN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto legge*, in *giurcost.org*, 2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto-legge, "non s'ha da fare"*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, luglio 2013.

⁶⁵ *Considerato in diritto, punto 12.1.*

presupposti con l'iniziativa dei Comuni, che di per sé abbisogna di un'autonoma e graduale composizione.

Ad ogni modo, dall'analisi svolta dal Giudice di Palazzo della Consulta, un aspetto su cui riflettere riguarda il modo in cui si colloca la decisione nel definire il ruolo dei decreti-legge. Nel condannare l'utilizzo di questo strumento la Corte, difatti, sembra porsi sulla scia dell'indirizzo giurisprudenziale che da tempo è volto a contenere le spinte normative espansive del Governo. A fondamento di tale affermazione va l'esplicito richiamo alla (ormai nota) sentenza n. 22 del 2012⁶⁶ che si incardina nel complesso dell'argomentazione come un presupposto necessario cui la Corte attinge per descrivere le caratteristiche intrinseche alla natura del decreto-legge⁶⁷.

⁶⁶ Su tale pronuncia R. DICKMANN, *La Corte sanziona l'"evidente estraneità" di una disposizione di un decreto-legge inserite con legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *federalismi.it*, n. 5/2012; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti-legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/2012; 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 *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 2/2012; C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in *forumcostituzionale.it*, 5 marzo 2012; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista"*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *giurcost.org, Studi e Commenti*, 2012; G. SERGES, *la "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, *giurcost.org, Studi e Commenti*, 2012; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *giurcost.org, Studi e Commenti*, 2012; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in *giurcost.org, Studi e Commenti*, 2012; D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *giurcost.org, Studi e Commenti*, 2012; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/2012; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 4/2012.

⁶⁷ Sui più recenti interventi da parte della Corte costituzionale nella definizione del potere di decretazione d'urgenza del Governo si vedano le note pronunce n. 171 del 2007 con commento di A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2007, p. 4 ss., A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *giustamm.it*, 2007, R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro it.*, 2007, I, 1986 ss., R. DICKMAN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *federalismi.it*, n. 12/2007; n. 128 del 2008 con commento di A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in *giustamm.it*, 2008, R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro it.*, 2008, I, p. 3044 ss., P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge (sentt. Nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *forumcostituzionale.it*, 2008, D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale*.

Osservatorio sulle fonti

Al di là delle considerazioni che si possono svolgere in punto di motivazione della sentenza pare opportuno, tuttavia, cercare di cogliere il significato che una simile pronuncia assume nel dibattito - politico e dottrinale - cui il mantenimento in vita del livello di governo provinciale ha dato seguito.

Un dato emerge chiaramente dalla lettura della decisione: la Corte ha preso una posizione netta, senza optare per soluzioni di compromesso dettate dalla straordinarietà della condizione economica contingente e questo rappresenta certamente un elemento da apprezzare nell'ambito del contesto generale in cui la stessa si colloca.

Ciò sia perché la Corte non parrebbe essersi abbandonata a considerazioni di merito che, in quanto tali, devono rimanere circoscritte in sede politica. Sia perché mantenendosi entro i binari delle censure mosse dalle ricorrenti sembrerebbe segnalare più o meno esplicitamente che, qualora si decida di imboccare la strada della riforma, sussistono sistemi costituzionalmente corretti che possono guidare il legislatore in questa direzione. Non si esclude, invero, che il riordino dell'ente Provincia possa operarsi mediante un atto legislativo, risultando la 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*"⁶⁸.

Dunque una simile impostazione assume particolare rilievo poiché, così facendo, si dà un'effettiva considerazione al disposto costituzionale che, in caso contrario, non può che uscirne indebolito.

Tutte queste valutazioni fanno comprendere la delicatezza di merito e di metodo che scaturisce dalla tematica della riforma delle istituzioni locali, con un Governo che sembra tutt'altro che scoraggiato dalle censure del Giudice costituzionale nel perseguire l'obiettivo di intervenire sull'ente intermedio.

I più recenti sviluppi sul tema, in proposito, hanno visto la presentazione di un disegno di legge costituzionale deliberato nel Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013, che ha in rubrica la soppressione delle Province e che prevede la loro eliminazione dall'art. 114 Cost. (ed in generale dal disposto costituzionale)⁶⁹.

Il percorso riformatore però non si è arrestato qui dato che il 26 luglio 2013, in un'ottica di anticipazione della prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale, è stato predisposto lo "*Schema di disegno di legge recante disposizioni sulle Città metro-*

nale sui presupposti della decretazione d'urgenza, in *Giur. it.*, 2008, p. 2670 ss., A. RUGGERI, "*Evidente mancanza dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*", *Foro it.*, 2008, I, p. 3048 ss.; n. 52 del 2010 con commento di D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2010*, in *giurcost.org*, 2010; nonché nn. 355 e 367 del 2010 con commento di A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *forumcostituzionale.it*, 2010.

⁶⁸ Considerato in diritto, punto 12.1.

⁶⁹ Giova precisare che l'art. 3 del d.d.l. governativo prevede che "[e]ntro sei mesi dalla data di entrata in vigore della [...] legge costituzionale le province sono soppresse e, sulla base di criteri e requisiti generali definiti con legge dello Stato, sono individuate dallo Stato e dalle Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni".

Osservatorio sulle fonti

politane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". In questo testo, oltre all'individuazione delle modalità di istituzione delle Città metropolitane, viene predisposta una disciplina transitoria per le Province in attesa della loro abolizione. "[F]ino alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale ad esse relativa"⁷⁰, difatti, le Province sono qualificate come enti di secondo livello e vengono svuotate dei principali poteri, in quanto chiamate a svolgere "esclusivamente" un numero circoscritto di funzioni⁷¹. La conseguenza di una simile modifica è la riallocazione di tutte le altre funzioni sugli altri livelli di governo nel rispetto del principio di sussidiarietà, ed in particolare sui Comuni ed sulle Unioni di Comuni.

A tacere del fatto che un simile impianto rischia di riprodurre pressoché integralmente quello oggetto di censura da parte della Corte costituzionale con la sentenza in commento, giova segnalare che la questione del mantenimento in vita dell'ente intermedio è oggetto di discussione anche nella *Commissione per le riforme istituzionali*, c.d. dei "Saggi"⁷². Al suo interno sembrerebbe prevalere la convinzione che il mantenimento di cinque livelli di governo risulti eccessivo, ma che "laddove si intenda semplificare, per la gestione dell'area vasta occorre tener conto delle differenti realtà territoriali, affidando alle Regioni la possibilità di istituire degli organi intermedi, pur nell'ambito di principi fissati dal legislatore statale"⁷³.

Pare opportuno segnalare, inoltre, che il 14 agosto 2013 il Governo è intervenuto nuovamente predisponendo un regime transitorio per la gestione commissariale delle Province alla luce della sentenza in commento. Con l'art. 12 del d.l. n. 93 del 2013⁷⁴, infatti, l'Esecutivo ha agito sul fronte dei commissariamenti di cui all'art. 23 del d.l. 201 del 2011⁷⁵ censurato dalla Corte, proseguiti grazie all'art. 1, comma 115, della legge di stabilità 2013 non investito dal giudizio costituzionale⁷⁶.

Nello specifico sono 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, degli atti e dei provvedimenti adottati dagli stessi commissari fino alla data di entrata in vigore del decreto. La stessa disposizione si occupa anche delle amministrazioni provinciali ancora in carica per le quali intervenga la scadenza naturale del mandato o la cessazione anticipata degli organi in una data compresa tra il 1 gennaio e il

⁷⁰ Art. 1, comma 3.

⁷¹ Art. 15, comma 1.

⁷² Sul punto P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2013.

⁷³ *Resoconto della Commissione di Esperti, Riunione di lunedì 1° luglio 2013*, relazione di sintesi del Ministro Prof. G. QUAGLIARIELLO, p. 25, reperibile su *federalismi.it*.

⁷⁴ 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".

⁷⁵ Nelle ipotesi in cui le amministrazioni provinciali destinate ad essere rinnovate entro il 31 dicembre 2012.

⁷⁶ Con il quale si dispone, fino al 31 dicembre 2013, il commissariamento delle amministrazioni provinciali per le quali si verifichi la scadenza naturale del mandato in un lasso di tempo compreso tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013.

Osservatorio sulle fonti

30 giugno 2014. Per esse è disposto il commissariamento ai sensi del medesimo art. 1, comma 115⁷⁷.

Al di là dei menzionati sviluppi sull'argomento che si auspica possano addivenire alla più condivisa possibile definizione si ritiene opportuno riflettere, comunque, su un dato. Allo stato attuale delle cose, nel vigente Titolo V, si è mantenuta quella distinzione di fondo che vede il legislatore statale individuare le determinazioni territoriali delle Province mentre quello regionale disciplinare le funzioni più importanti delle stesse⁷⁸.

In questo quadro si è sviluppato, fino ad oggi, un sistema alla luce del quale le Regioni "non svolgono quel ruolo di coordinamento che avrebbero dovuto avere sulle autonomie locali" in quanto "sono in realtà grossi enti di gestione" che "svolgono funzioni di amministrazione diretta" per cui si viene a creare "una competizione tra i livelli di governo"⁷⁹.

Dovrebbero essere in particolare le Regioni, pertanto, a concedere adeguati spazi alle autonomie evitando, oltretutto, che enti strumentali esercitino le funzioni tipiche degli enti locali stessi⁸⁰.

Per questo, prima di procedere ad una riforma del livello di governo intermedio, dovrebbe probabilmente riflettersi attentamente sul fatto che le Province, così come i Comuni, svolgono quei compiti che lo Stato e le Regioni loro lasciano (e che "storicamente" hanno loro lasciato) svolgere⁸¹.

⁷⁷ Art. 12, d.l. n. 93 del 2013, "1. Sono fatti salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, adottati, in applicazione dell'articolo 23, comma 20, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 2. Sono, altresì, fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati, alla data di entrata in vigore del presente decreto, dai commissari straordinari di cui al comma 1. 3. Le gestioni commissariali di cui al comma 1, nonché quelle disposte in applicazione dell'articolo 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, cessano il 30 giugno 2014. 4. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 115, terzo periodo, della citata legge n. 228 del 2012 in materia di commissariamento si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato o di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengano in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014. 5. Fino al 30 giugno 2014 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Dalle disposizioni del presente articolo non devono derivare minori entrate né nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

⁷⁸ A. STERPA, *Ad un passo dal traguardo: pregi e difetti di una riforma in progress delle Province, in federalismi.it*, n. 5/2013, p. 2 ss.

⁷⁹ G. GARDINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Una introduzione, in federalismi.it*, fasc. n. 5/2013, p. 5, per il quale "ciò ha restato gli enti locali diffidenti nei confronti delle Regioni e, viceversa, ha posto le Regioni in conflitto, anziché in sinergia, con le autonomie locali".

⁸⁰ Con riguardo ai costi degli enti strumentali e per un quadro più generale sull'incidenza degli enti provinciali sulla spesa pubblica si veda il *Dossier UPI sulle spese della Pubblica amministrazione, Riformare le istituzioni locali: le cifre reali di un percorso*, reperibile sul sito dell'Unione Province d'Italia, www.upinet.it.

⁸¹ C. NAPOLI, *Il livello provinciale nella legislazione "anticrisi" del Governo Monti*, cit., p. 25.

Osservatorio sulle fonti

In un'ottica di adeguata distribuzione delle funzioni amministrative, quindi, sarebbe auspicabile una effettiva valorizzazione del principio di sussidiarietà, quale strumento in grado di assicurare un'adeguata erogazione dei servizi in relazione alle diverse caratteristiche territoriali e dimensionali, così come indicato anche nella Carta europea delle autonomie locali⁸².

Ad ogni modo un intervento che intenda incidere in modo profondo sulle Province non potrà prescindere da una considerazione delle autonomie di ampio raggio e da una adeguata ponderazione delle scelte e degli strumenti di azione.

Gli ultimi interventi normativi in materia sembrerebbero dimostrare, al contrario, una scarsa sensibilità del potere esecutivo a rispondere - secondo canoni conformi a Costituzione - a problemi di diritto costituzionale come quelli inerenti al sistema delle autonomie locali, al fine di conformarsi a richieste provenienti da sedi di certo non competenti ad indicare termini e mezzi attraverso i quali provvedere alle stesse⁸³.

La Corte costituzionale con la pronuncia in analisi diversamente, nel ricondurre nel quadro costituzionale le disposizioni censurate, ha riconosciuto all'autonomia la solidità di principio fondamentale dell'ordinamento.

⁸² Art. 4, comma 3, *Carta europea delle autonomie locali*, approvata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata con la legge n. 439 del 1989, ai sensi del quale "[p]ublic responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy".

⁸³ Si veda in proposito la lettera del 5 agosto 2011 inviata dalla BCE (Draghi-Trichet), nella quale si fa un esplicito riferimento alla necessità di operare una serie di immediate riforme ordinamentali. Si legge nel messaggio, infatti, che "[t]here is a need for strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers (such as the provinces)".