

Come non si devono riformare le province

di Michele Massa *

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2013)

1.

Questa sentenza¹ segna la fine di un tratto breve e convulso nella storia dell'ordinamento locale e nel dibattito sulle province e sull'opportunità di una loro riforma. Una dura e clamorosa bocciatura è stata inflitta agli interventi del 2011 e del 2012²: essenzialmente, perché avvenuti mediante decretazione d'urgenza, in materie da trattare invece con legge.

Restano in sospeso altre questioni, più direttamente attinenti allo statuto costituzionale delle province: tra l'altro, se sia consentito trasformarle in enti di secondo grado; se e in quale misura lo Stato possa stabilire, e anche circoscrivere, le funzioni a esse spettanti o attribuibili; quale sia il ruolo delle regioni nel disciplinarle e, di conseguenza, quali gli spazi per la differenziazione nella geografia amministrativa di area vasta; ciò sullo sfondo non solo della Costituzione, ma anche della Carta europea dell'autonomia locale³.

Tutto questo rimane materia di discussione, anche in relazione alle iniziative di riforma seguite alla decisione e tuttora in corso⁴. Nondimeno, da un lato, la Corte ha dato

¹ Già esaminata, tra l'altro, da A. Severini, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in www.rivistaaic.it, osservatorio, luglio 2013; R. Dickmann, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in www.giurcost.org, 3 settembre 2013; A. Saitta, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo*, in www.forumcostituzionale.it, 23 settembre 2013; F. Sanchini, *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*, in osservatoriosullefonti.it, n. 3/2013; C. Napoli, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, n. 21/2013; M. Betzu, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, *ibidem*, 13 ss.; P. Giangaspero, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in questa *Rivista* 2013, 273 ss.; C. Padula, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, *ibidem*, 361 ss. La sentenza è stata preceduta non solo da dibattiti dottrinali, troppo ampi per poterli ripercorrere qui, ma anche da alcuni pareri resi da costituzionalisti in merito al decreto-legge n. 95 del 2012: ci si riferisce ai pareri di V. Onida (31 agosto 2012), V. Cerulli Irelli (3 settembre 2012), P. Ciarlo (7 settembre 2012) e P.A. Capotosti (17 settembre 2012), tutti pubblicati in www.federalismi.it, n. 18/2012. In generale sul tema, tra gli studi monografici recenti, cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.

² Intanto i commissariamenti disposti transitoriamente, per le province i cui organi di governo sono già arrivati a scadenza, o vi arriveranno entro il 30 giugno 2014, sono stati prorogati sino a questa data (legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, co. 325 e 441). Secondo F. Fabrizzi, *Il caos normativo in materia di province*, in www.federalismi.it, n. 1/2014, 3, quasi un terzo delle province è commissariato. Tale prolungata paralisi di circuiti democratici garantiti della Costituzione, benché fortemente sospetta, non sarà analizzata in questa sede.

³ Cfr. per rilievi analitici G. Boggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in www.federalismit.it, n. 20/2012.

⁴ Cfr. il disegno di legge AC n. 1542, ora AS n. 1212, e il disegno di legge costituzionale AC n. 1543. In merito al primo per una raccolta dei resoconti parlamentari e dei documenti per le audizioni, v. www.astrid-online.it. Ivi v. tra l'altro gli appunti di L. Vandelli e G.C. De Martin. V. inoltre P.P. Portaluri, *Transizioni incessanti. (Appunti sul d.d.l. AC n. 1542 "svuotaprovince")*, in www.federalismi.it, n. 23/2013; O. Chessa, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, *ibidem*, n. 25/2013; gli atti del seminario *Il Ddl Delrio e il governo dell'area vasta*, organizzato da *Federalismi.it* il 13 dicembre 2013, *ibidem*, n. 1/2014; gli atti del seminario sulla riforma del sistema delle autonomie locali, tenutosi a Roma, presso la LUISS il 24 novembre 2013 (in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 9 dicembre 2013). L'esame del disegno di legge costituzionale non è ancora iniziato; nel discorso dell'11 dicembre 2013 alla Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio l'ha indicato tra le quattro priorità per le riforme istituzionali; tuttavia, i riferimenti a questo progetto originariamente contenuti nel disegno di legge AC n. 1542 (nelle disposizioni relative alle province) sono stati espunti durante l'esame presso

indicazioni sull'uso della decretazione d'urgenza destinate a riverberarsi ben al di là della questione specifica: a ciò è dedicata la nota di Giovanni Di Cosimo, cui si rinvia. Dall'altro, una lettura talora in filigrana della sentenza fornisce, o può fornire, alcuni spunti per la riflessione – seppure parziali e soprattutto di metodo⁵ – sulla riforma delle province: su questi ci si soffermerà nel presente commento⁶.

2.

Praticamente sin dall'inizio della sua storia di ente di autonomia territoriale, la provincia ha vissuto in una condizione di contraddizione e crisi.

Se si guarda ai dati normativi, il problema non concerne tanto la sua fisionomia di ente rappresentativo dei cittadini, che è antica e, tutto sommato, ben stabilita nell'ordinamento italiano: ambigua nel disegno del 1859, si chiarisce nel 1888, quando a capo dell'ente è collocato un presidente elettivo, in sostituzione del prefetto, che passa a esercitare le attribuzioni tutorie al vertice di un organo distinto, la giunta provinciale amministrativa. La connotazione democratica dura per circa quarant'anni, cede – certo non solo per le province – durante il fascismo, nel 1928, ma è ripristinata dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con una legge del 1951 presentata all'epoca come diretta esecuzione dell'VIII disposizione transitoria⁷.

Le storiche difficoltà dell'ente intermedio a operare come istituzione di autonomia emergono sotto altri profili, due dei quali qui più rilevanti: la configurazione spaziale, considerata da alcuni la tematica più densa di implicazioni⁸, illogica ma al contempo refrattaria ai tentativi di razionalizzazione⁹; la fatica a trovare ambiti di competenza nei

la Camera (cfr. AS n. 1212, art. 1, co. 1 e 3, e art. 11).

⁵ Cfr. P. Giangaspero, op. cit., 279.

⁶ V. in quest'ordine di idee il discorso dell'on. Bressa, relatore sul DDL AC n. 1452, alla Camera, nella seduta n. 129 del 2 dicembre 2013. Nel presente commento non saranno considerate, invece, le questioni processuali, né quelle di merito risolte in base all'inapplicabilità di talune disposizioni impugnate alle regioni speciali. A proposito di queste ultime, ci si limita a dire che la Corte ha annullato in via consequenziale le norme del d.l. n. 201 del 2011 che imponevano anche a tali regioni (con l'ovvia esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) l'adeguamento ai contenuti del decreto stesso. Ma anche qui, in alcuni casi, le province sono state al centro di vicende recenti e movimentate: cfr. A. Saitta, *La sostituzione delle province con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l'impossibile attuazione dell'art. 15 dello Statuto*, in www.forumcostituzionale.it, 2 luglio 2013; P. Pulsoni, *Riflessioni sulla Legge della Regione Siciliana n. 7/2013. Ulteriori incertezze e perplessità in relazione agli Enti di 'Area vasta', nella perdurante inattuazione della disciplina costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 21/2013; A. Riviezzo, *Ordinamento della Regione e abolizione delle province in Sardegna: de provinciis non est referendum*, *ibidem*; M. Betzu, op. cit., 15 ss.; P. Zuddas, *La soppressione delle province sarde storiche "originarie"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; M. Cosulich, *Riduzione dei costi della politica e regioni a statuto speciale: neocentralismo statale versus autonomia regionale?*, in *Amministrazione e democrazia*, a cura di Gian Candido De Martin e Donatella Morana, CEDAM, Padova, 2013, 273 ss. (anche con riferimento ad altri interventi statali sulle autonomie).

⁷ Cfr. M. Cavino, sub disp. VIII, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, vol. III, 2774 s. Sulla rilevanza di questa disposizione nel dibattito recente sulle province cfr. C. Padula, *Quale futuro per le Province?*, cit., 371 s.; O. Chessa, *La forma di governo provinciale*, cit., 17 s. Per i motivi esposti nel testo, si dissente da R. Bin, *Il nodo delle province*, in questa *Rivista* 2012, 910 (seguito ora dall'on. Bressa nel discorso cit.), secondo cui il carattere politico-rappresentativo degli organi provinciali non era presente ai costituenti nel 1947.

⁸ Cfr. P. Aimo, *Introduzione. Profilo storico dell'ente Provincia: dalla nascita all'Italia Repubblicana*, in *Le Province dalle origini alla Costituzione*, a cura di Id., ISAP, Milano, 2009, 13.

⁹ Tuttavia, secondo P. Antonelli e G. Palombelli, *Le Province: la storia, il territorio*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di L. Gambi e F. Merloni, Il Mulino, Bologna, 1995, 70, tale assetto, benché costruito

quali esprimere un'effettiva azione di governo, resa più evidente dal paragone con gli assai più tangibili poteri degli organi decentrati dello Stato¹⁰, e superata solo in tempi relativamente recenti, a partire dalla legge n. 142 del 1990 e dalle altre seguite¹¹. Non sorprende, dunque, che la storia della provincia sia stata costantemente contrassegnata da polemiche e proposte di riforma o soppressione, collegate anche al consenso coagulatosi, nei vari momenti, attorno ad altri enti, come regioni, comprensori ecc.

Ma evidentemente il passato ha ancora una forza d'inerzia, almeno nell'opinione pubblica. Infatti, la provincia è stata investita da analoghe polemiche anche negli ultimi anni, allorché l'insoddisfazione nei confronti di partiti e istituzioni si è sommata al malessere per la crisi finanziaria globale e per i riflessi di questa sull'economia e sulle finanze pubbliche dell'Italia¹². In questa fase, se mai, la particolarità è stata l'inedita accentuazione della riduzione della spesa come finalità dei propositi di riforma¹³. Tuttavia fino all'inizio dell'estate 2011 i sussulti abolizionisti avevano dimostrato scarsa incisività: alla fine del giugno 2010 la proposta di sopprimere le province con meno di 220.000 abitanti era comparsa in una bozza del d.l. n. 78 del 2010, ma era poi sparita dal testo ufficiale¹⁴; ancora nel luglio 2011 la maggioranza parlamentare aveva respinto una proposta di legge costituzionale orientata anch'essa alla soppressione¹⁵.

Apparentemente il salto di qualità è avvenuto dopo la nota lettera che risulta inviata al Governo italiano dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente della BCE¹⁶: vi era proclamata l'«esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi» («*a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers*») e come bersaglio di tale impegno erano espressamente additate le province. Da allora, è incominciato un fuoco di fila più serrato, fatto anch'esso di proposte di revisione costituzionale e di decreti-legge, ma sostenuto con più forza dalle maggioranze e soprattutto dai governi succedutisi sino a oggi¹⁷.

senza osservare criteri funzionali o territoriali precisi, avrebbe comunque reso l'ente il più omogeneo a livello territoriale.

¹⁰ Cfr. F. Merloni, *Risultati delle indagini e prospettive di studio*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio*, cit., 460.

¹¹ Cfr. M. Renna, sub art. 19, in *L'ordinamento degli enti locali*, a cura di M. Bertolissi, Il Mulino, Bologna, 2002, 138 ss.

¹² G. Manfredi, *Provincia, V) Disciplina e riforma della*, in *Enc. giur.*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2008, 1 (ma cfr. anche Id., *Riordino delle province e leggi-manifesto*, in www.giustamm.it, n. 9/2012, § 2).

¹³ G. Vesperini, *Le nuove province*, in *Giorn. dir. amm.* 2012, 273. Cfr. al riguardo S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2013, relazione al 28° convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti; L. Vandelli, *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2012, e in www.treccani.it; Id., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in questa *Rivista* 2012, 845 ss.

¹⁴ Cfr. F. Fabrizzi, *Soppressione di province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in www.federalismi.it, n. 11/2010.

¹⁵ XVI Legislatura, AC n. 1990-1836-1989-2264-2579-A/R. Cfr. in particolare le dichiarazioni e le votazioni di cui al resoconto della seduta della Camera dei deputati n. 495 del 5 luglio 2011.

¹⁶ Cfr. A. Deffenu, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2012, 3 s.; F. Sanchini, *L'uso della decretazione d'urgenza*, cit., 19. Cfr. però anche la lettura del documento di C. Padula, *Quale futuro per le Province?*, cit., 383 ss.; nonché L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno*, cit., 846 s., per riferimenti ad altri atti di indirizzo nello stesso senso della BCE.

¹⁷ La vicenda è già stata oggetto di numerose sintesi dottrinali, anche nei commenti alla sentenza e nei saggi più recenti cit. nella bibliografia di questa nota. Tra le più aggiornate cfr. C. Napoli, *Province*, cit., 2 ss.; Ead., sub artt.

Di questi decreti, due hanno raggiunto il traguardo della conversione in legge: sono quelli oggetto della sentenza commentata e hanno investito frontalmente l'assetto strutturale, funzionale e territoriale della provincia. In estrema sintesi, con il primo d.l. (cd. *Salva Italia*) la provincia diventava un ente con funzioni di mero indirizzo e coordinamento dei comuni, governato da un consiglio e da un presidente espressi dai comuni stessi e priva di un esecutivo collegiale. Il secondo provvedimento (cd. *spending review*) restituiva alcune funzioni gestionali alle province, ma soprattutto avviava il riordino delle loro circoscrizioni territoriali, che avrebbe poi dovuto compiersi secondo criteri fissati dal Governo¹⁸, in esito a una procedura la quale prevedeva la possibilità di iniziative e interventi delle regioni e, prima, dei comuni, anche attraverso i consigli delle autonomie locali, ma che comunque – anche in assenza di tali iniziative e interventi – era destinata a sfociare in un «atto» o «provvedimento legislativo di iniziativa governativa»¹⁹.

I decreti sono stati impugnati, ciascuno, con nove ricorsi regionali, talora sollecitati dai consigli delle autonomie locali o dalle province, alcune delle quali hanno anche tentato, senza successo, di intervenire nel giudizio, come hanno fatto anche l'UPI e un comune. È stata così sollevata una messe di questioni, alcune delle quali toccavano i gangli vitali dello stesso concetto di autonomia.

3.

La Corte risolve il caso accogliendo le censure formulate ex art. 77 Cost. Il «merito delle scelte compiute dal legislatore» resta impregiudicato: è inadeguato lo strumento con il quale tali scelte sono state immesse nell'ordinamento, ma – a parte quanto si osserverà più avanti sull'art. 133 Cost. – nulla è detto sulla loro compatibilità intrinseca con la garanzia costituzionale dell'autonomia locale o con i limiti alla competenza legislativa dello Stato. Quindi, si ripete, per ora restano senza risposta ufficiale molti degli interrogativi sul tappeto.

Nondimeno, un'indicazione per il futuro affiora²⁰: non è escluso che, seguendo la procedura di cui all'art. 138 Cost., si possa sopprimere «uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost.» o la loro garanzia costituzionale.

L'affermazione è formulata in termini ampi e sul piano generale richiederebbe approfondimenti e distinzioni, superflui nell'economia della decisione. Tra l'altro, resta nell'ombra una questione affiorata già da alcuni anni²¹ e, recentemente, ripresa e meglio tematizzata dai critici delle iniziative di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento: se sarebbe razionale, e conforme all'art. 5 Cost., il trasferimento delle funzioni provinciali ai comuni (o loro forme associative) o alle regioni. L'interrogativo è stato sollevato sul duplice rilievo che i comuni hanno spesso dimensioni troppo ridotte e, comunque, sono destinatari degli effetti vincolanti discendenti dalle politiche di area vasta; mentre le regioni non andrebbero sovraccaricate di compiti amministrativi, che magari poi – contraddittoriamente – sarebbero trasferiti a organismi strumentali su scala

19-21 TUEL, in *Codice degli enti locali*, a cura di Ead. e N. Pignatelli, Neldiritto, Roma, 2013, 210 ss. (sp. 265 ss.).

¹⁸ Deliberazione del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, in GU 24 luglio 2012, n. 171.

¹⁹ Poi concretizzatosi nel d.l. 5 novembre 2012, n. 188, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*, decaduto. Il nesso con la normativa indicata è riconosciuto nel preambolo.

²⁰ Cfr. C. Napoli, *Province*, cit., 13.

²¹ Cfr. ad es. G. De Martin e G. Meloni, *L'amministrazione di area vasta (provincia e città metropolitana)*, e F. Merloni, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, entrambi in *Semplificare l'Italia*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Passigli, Bagno a Ripoli, 2008, risp. 74 s. e 110 ss.

corrispondente a quella provinciale²². Comunque si voglia considerare tale questione, e quand'anche non vi si scorgesse un vero e proprio limite giuridico alle possibilità di riforma costituzionale, certo essa è pertinente a iniziative come il disegno di legge costituzionale AC n. 1543, che mira a privare le province della loro rilevanza costituzionale, prescrivendone contestualmente la soppressione entro sei mesi, con il trasferimento delle loro funzioni ad altri enti, o a organismi associativi dei comuni, individuati dalle regioni e dallo Stato.

4.

Come si è detto, le norme contestate erano state introdotte sullo sfondo della crisi, mediante alcuni dei tanti decreti che, dal 2008, dominano la programmazione (se ancora la si può chiamare così) delle finanze nazionali²³. Indubbiamente, anche alla riforma e al riordino delle province era stata applicata una coloritura finanziaria. Oltre alle circostanze dell'emanazione dei due decreti, lo testimoniano i dati normativi: titoli e preamboli dei provvedimenti; rubriche delle parti e degli articoli rilevanti; auto-qualificazioni di alcune disposizioni annullate²⁴.

Ma si poteva dubitare della reale rilevanza finanziaria delle norme in questione. La dottrina aveva già manifestato perplessità a proposito del decreto Salva Italia: non era sfuggito come, nella stessa relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione, l'entità del risparmio fosse largamente incerta – salvo che per la dichiarata impossibilità di effetti sull'esercizio finanziario imminente²⁵. Anche per le norme del 2012 gli effetti di razionalizzazione della spesa erano indeterminati: la documentazione tecnica del Governo e dei servizi parlamentari sembrava dare il punto per acquisito e preoccuparsi, se mai, che l'attuazione del riordino non causasse oneri imprevisti, ad es. per il passaggio del personale da un'amministrazione a un'altra²⁶. Per la verità, nemmeno era escluso che simili aggravii si potessero verificare, anzi si rinviava al futuro ogni valutazione: ad es. a proposito dei «profili onerosi di tipo straordinario legati al passaggio delle funzioni dalle province ai comuni interessati», si avvertiva che le nuove norme su province e città metropolitane avevano «carattere essenzialmente programmatico e procedurale, demandando ad atti successivi la puntuale definizione della normativa di attuazione ed i conseguenti effetti finanziari».

L'Avvocatura dello Stato ha provato a sottolineare i risparmi cui le norme in questione sarebbero state preordinate, ma la Corte costituzionale ha risposto con severità: le supposte economie non risultavano concretamente valutabili né quantificabili, nemmeno in via approssimativa. Questo atteggiamento è condivisibile: un conto sono le questioni

²² Cfr. appello cit., nonché F. Merloni, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *ASTRID Rassegna*, n. 19/2013, 2 s. Naturalmente, è poi da discutere se l'esistenza di funzioni di area vasta richieda indefettibilmente l'attribuzione delle stesse a uno specifico ente, e a un ente politico e direttamente rappresentativo dei cittadini; e se, ove si lasciassero alla regione le scelte sull'allocatione di tali funzioni, i rischi di centralismo non potrebbero essere attenuati da opportuni presidi predisposti dalla legge statale (cfr. su entrambi i punti R. Bin, *Il nodo delle province*, cit., 904 s., 911).

²³ Cfr. C. Bergonzini, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.* 2013, 57 ss., sp. 558.

²⁴ Art. 17, co. 5, primo periodo, d.l. n. 95 del 2012.

²⁵ P. Veronesi, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si "svuota" così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium Iuris* 2012, 398 s.; G. Manfredi, *Riordino delle province*, cit., § 3.

²⁶ Cfr. Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, D.L. 95/2012 – A.C. 5389, *Profili finanziari*, 31 luglio 2012, sub art. 17.

finanziarie; un altro quelle – più generali – di economicità dell'organizzazione e dell'attività amministrativa²⁷; un altro ancora – decisamente più ampio – l'efficienza e l'efficacia di tale azione.

Per di più, la legge di stabilità 2013 aveva sostanzialmente rinviato di un anno l'attuazione delle norme del 2011-2012, dichiarando esplicitamente il rinvio – invece che la sollecitata applicazione delle norme stesse – indispensabile per conseguire i risparmi attesi; e la Corte costituzionale ha avuto buon gioco a ricordarlo per stigmatizzare la contraddizione del legislatore e, anche sotto questo profilo, l'inadeguatezza dei d.l. a guidare riforme complesse. Questa sorta di confessione del legislatore ha certamente pesato nella decisione, com'è comprovato dallo spazio dedicatole nella motivazione. Ma, come si è detto, il dubbio sulla serietà delle giustificazioni finanziarie si affacciava già alla prima lettura della documentazione tecnica: non a caso richiamata in alcuni ricorsi²⁸.

Certamente l'atteggiamento nient'affatto deferente della Corte è conseguenza dalla severità adottata nei confronti della decretazione d'urgenza, in generale e in relazione alla normativa in questione nello specifico.

Nondimeno, viene da chiedersi se questo sindacato stretto sulle ragioni e sugli effetti finanziari di un intervento legislativo non potrebbe avere luogo anche sotto altri profili: ad es., quando si debba valutare la riconducibilità di un intervento alla competenza statale di coordinamento finanziario. È ben noto il carattere «onnivoro»²⁹ di questa competenza, cui la Corte costituzionale ha consentito di esprimersi in vincoli sempre più puntuali³⁰, ormai orientati, ad avviso di alcuni, non tanto a coordinare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, quanto più semplicemente a contenerne la spesa³¹. Tramite questa competenza lo Stato è potuto intervenire anche negli ambiti dell'ordinamento locale estranei all'art. 117, co. 2°, lett. p), Cost.: ad es. stabilendo un obiettivo di riduzione della spesa per le comunità montane, da conseguire mediante il riordino delle stesse, secondo indicazioni fornite dalla stessa legge statale³²; o fissando una regola uniforme per un settore di spesa negli organismi associativi dei comuni³³.

²⁷ Peraltro spesso opinabili, quando sono collegate a questioni organizzative complesse: cfr. ad es. il recente contraddittorio tra Governo (Considerazioni in merito a risparmi e benefici del DDL n. 1542, 29 ottobre 2013, in www.affariregionali.it) e UPI (*Quanto costa il Disegno di Legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"?* Più Costi – Meno Democrazia, in www.upinet.it) sul costo delle province. V. anche le perplessità sollevate dalla Corte dei conti (sez. autonomie) nel documento del 6 novembre 2013 per l'audizione parlamentare sul DDL AC n. 1542 (in www.astrid-online.it). In dottrina, cfr. S. Staiano, *Il DDL Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in www.federalismi.it, n. 1/2014.

²⁸ Sui riferimenti della giurisprudenza costituzionale alle relazioni tecnico-finanziarie v. S. Boccalatte, *La motivazione della legge*, CEDAM, Padova, 2008, 367 ss.

²⁹ S. Parisi, *Le Regioni e la responsabilità senza poteri*, intervento all'incontro del Gruppo di San Martino *Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, Bologna, 8 novembre 2013 (testo provvisorio consultato per cortesia dell'autrice), che a sua volta desume questa espressione da E. Gianfrancesco, *E competenza e gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2013, 54.

³⁰ G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle attribuzioni?*, relazione al convegno *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Roma, 13 giugno 2013, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013.

³¹ M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, relazione al convegno cit. alla nota precedente, anch'essa in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013.

³² Sent. n. 237 del 2009, sulla quale v. da ultimo M. Belletti, *op. cit.*, § 4.4, e, con riferimento all'attuazione talora discutibile, G. Di Cosimo, *La razionalizzazione alla prova: il caso delle comunità montane*, in questa *Rivista* 2013, 913 ss.

³³ Sent. n. 151 del 2012, *Considerato in diritto*, § 8.

Si potrebbero ricondurre a questa competenza anche interventi il cui oggetto non coincide con un determinato tipo di spese, che non sono orientati al conseguimento di precisi obiettivi di risparmio, e i cui effetti finanziari non sono enunciati, nemmeno a titolo di previsione approssimativa, nella documentazione tecnica del Governo? Lumi al riguardo potrebbero arrivare prossimamente dalla decisione in tema di obbligo di esercizio associato delle funzioni per i comuni con 5.000 abitanti o meno: nella causa, discussa il 3 dicembre 2013, è in questione anche la qualificazione di tale obbligo, appunto, come principio fondamentale di coordinamento finanziario.

5.

Più chiare sono le indicazioni date dalla Corte costituzionale in merito all'art. 133, co. 1°, Cost. e ai passaggi procedurali ivi previsti per la variazione delle circoscrizioni provinciali.

Del parere regionale la Corte si limita a dire che non è vincolante. Più ampio il ragionamento sull'iniziativa dei comuni. A essa è riconosciuto un significato autonomistico e democratico³⁴, perché assicura che le variazioni territoriali siano «il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali» – e altrove si aggiunge: «frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti (...) in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali» – e «non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto»³⁵. L'affermazione va letta nel contesto, ma ugualmente stupisce per i termini in cui è formulata: che riecheggi la diffusa insoddisfazione per operazioni di riordino eccessivamente uniformi, matematiche e centralistiche³⁶?

Proceduralmente, l'iniziativa dei comuni «deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto»: dalla quale, evidentemente, si differenzia, secondo una tesi un tempo contestata da parte della dottrina³⁷, ma sostenuta da altri³⁸ e poi prevalsa³⁹. L'iniziativa dei comuni è compatibile con la delegazione legislativa, potendo trovare collocazione prima dell'approvazione della legge delega, o anche prima dell'adozione del

³⁴ Nella sent. n. 230 del 2001 (in questa *Rivista* 2002, 162 ss., con note di G. Demuro, *La istituzione di nuove Province tra principio d'eguaglianza e ragioni della specialità*; D. Boronovo Re, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*), la Corte – oltre ad affermare la competenza di tutte regioni speciali a legiferare in tema di circoscrizioni provinciali, in virtù della l. cost. n. 2 del 1993 – aveva sottolineato come la legge sarda allora in questione, nel disciplinare i procedimenti per l'istituzione di nuove province e la modifica delle circoscrizioni di quelle esistenti, li avesse «aperti alla necessaria partecipazione delle comunità locali interessate» (v. al riguardo G. Demuro, op. cit., 171 ss.).

³⁵ Il collegamento tra l'iniziativa comunale di cui all'art. 133, co. 1°, Cost. e il principio autonomistico era ben noto da tempo: cfr. E. Rotelli, sub art. 133, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. III, artt. 128-133, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1990, 206. V. anche P. Costanzo, *Profili costituzionalistici dell'istituzione di nuove province*, in *Quad. reg.* 1986, 1338. Più di recente, F. Fabrizzi, *La Provincia*, cit., 182.

³⁶ Cfr. ad es. R. Bin, *Il nodo*, cit., 907 s.; G.C. De Martin, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 4.

³⁷ Cfr. P. Costanzo, op. cit., 1345 ss. V. però anche Id., *Prerogative comunali e poteri regionali nella procedura di istituzione o variazione territoriale delle province*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova 1991-1992*, 170 ss.

³⁸ Cfr. E. Rotelli, op. cit., 207.

³⁹ Cfr. G. Demuro, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin e C. Pinelli, Giappichelli, Torino, 1996, 143.

decreto delegato⁴⁰; non con la decretazione d'urgenza, in cui l'emanazione del d.l. è seguita immediatamente dalla presentazione del disegno di legge di conversione⁴¹. Se pure l'avviso dei comuni giungesse durante l'esame di tale disegno di legge, esso sarebbe ridotto a mero parere, in contrasto con l'art. 133, co. 1°, Cost.⁴².

Si noti la risolutezza con cui la Corte afferma l'«incompatibilità logica e giuridica» tra decreto-legge e iniziativa dei comuni, senza sottilizzare in distinzioni: ad es. senza immaginare l'ipotesi di un decreto-legge che faccia seguito d'urgenza a rituali iniziative degli enti di base. Del resto, a stretto rigore, il d.l. n. 95 del 2012 non incideva direttamente sulle circoscrizioni provinciali, ma poneva una disciplina generale e demandava il riordino a un atto successivo. Anche su questo la Corte ha sorvolato, stigmatizzando i generali caratteri di verticismo e improvvisazione dell'operazione annullata. Più che ai dettagli e alle teoriche varianti procedurali, si è badato al significato sostanziale dell'iniziativa comunale, indubbiamente svilito dalle norme in questione.

6.

Nel giudizio era stato anche sollevato l'interrogativo se un riordino complessivo delle province sia vincolato anch'esso alle regole procedurali di cui all'art. 133, co. 1°, Cost., o se queste valgano esclusivamente per interventi su singole circoscrizioni da modificare (accorpate ecc.).

Non si tratta di una questione nuova. Se l'era posta, e l'aveva risolta nel secondo senso, il cd. Gruppo di Pavia, in un celebre schema di legge generale sull'amministrazione locale⁴³. Già lì, peraltro, affiorava la cautela: si raccomandava di rispettare ugualmente la sostanza del precetto costituzionale, che sarebbe consistita nel coinvolgimento dei comuni e delle regioni interessate dalle singole variazioni territoriali; di conseguenza, si teorizzavano procedimenti alternativi a quelli di cui all'art. 133, co. 1°, Cost., ma comunque più garantistici di quelli previsti nel d.l. n. 95 del 2012 (ad es. non erano testualmente contemplate alternative alle proposte regionali preliminari ai decreti di riordino). Tuttavia, contro questa tesi sono state sollevate obiezioni: nella Costituzione, una norma sul riassetto generale non fu scritta semplicemente perché un tale riassetto non fu ipotizzato, mentre quella effettivamente dettata vale per qualsiasi fattispecie, generale e particolare; del resto, per le comunità locali non è in causa un generico coinvolgimento, ma una vera e propria garanzia, fermo restando il ruolo del Parlamento come arbitro finale degli equilibri territoriali⁴⁴.

A proposito del d.l. n. 95 del 2012, argomenti simili a quelli del Gruppo di Pavia sono stati spesi da uno degli studiosi che vi parteciparono⁴⁵, e sostanzialmente condivisi da altri⁴⁶. Ma sono risuonate di nuovo anche obiezioni incentrate sulla chiarezza e sul valore

⁴⁰ Sent. n. 347 del 1994.

⁴¹ Cfr. in tal senso P. Giocoli Nacci, *Enti territoriali e mutamenti dei territori*, Cacucci, Bari, 2005, 161. V. anche E. Ferioli, sub art. 133, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2552.

⁴² Cfr. E. Rotelli, op. loc. ult. cit.

⁴³ *Legge generale sull'amministrazione locale*, CEDAM, Padova, 1977, 14 s. e 276 s.

⁴⁴ E. Rotelli, *op. cit.*, 210 s.

⁴⁵ V. Onida, parere cit., 9-10.

⁴⁶ V. Cerulli Irelli, parere cit., 2, 4.

garantistico dell'art. 133 Cost.⁴⁷, rafforzate da nuovi riferimenti e argomenti⁴⁸: è stata richiamata la giurisprudenza sul secondo comma della disposizione, che ne ha affermato l'applicabilità tanto a interventi minimali, quanto a operazioni più ampie di complessivo riaggiustamento territoriale; si è sottolineato che, se l'art. 133 non fosse applicabile e non fondasse la competenza a intervenire dello Stato, quest'ultimo si troverebbe privo di titolo a legiferare su una materia chiaramente estranea all'art. 117, co. 2°, lett. p), Cost.

A prima vista, la Corte costituzionale sembra sospendere il giudizio su tale questione: precisa che non intende considerarla «con riferimento alla legge ordinaria»; considera solo la decretazione d'urgenza, per dire che essa è inutilizzabile «quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province». Eppure, la motivazione non è del tutto lineare⁴⁹: se un problema di compatibilità con l'iniziativa dei comuni è ravvisato, ciò evidentemente avviene sul presupposto che l'art. 133, co. 1°, Cost. sia applicabile anche a operazioni del tipo delineato dal d.l. n. 95 del 2012: quindi, appunto, anche a «un riordino circoscrizionale globale». Se così è, la conclusione non può cambiare, a seconda dello strumento normativo – legge ordinaria o altro – con cui lo Stato scelga di portare a termine il riordino.

7.

Se, dunque, in ogni caso e anche impiegando la legge ordinaria, l'art. 133, co. 1°, Cost. e la regola dell'iniziativa comunale vanno rispettati, un riordino generale delle circoscrizioni può risultare difficile, come osservato dall'Avvocatura dello Stato: potrebbe mancare, nei singoli territori, l'impulso preliminare dei comuni, in particolare se per esso si esige un consenso ampio in ciascun ambito locale, come richiesto all'art. 21, co. 3, lett. d), TUEL.

Il problema esiste ma, forse, è sopravvalutato, almeno se si seguono alcune interpretazioni dell'art. 133 Cost.

Va riconosciuto che la parte finale del Titolo V (artt. 131-133 Cost.) non è un capolavoro architettonico. Nell'insieme, le sue disposizioni esprimono un principio chiaro, sui si è già fatto cenno: oltre alla riserva di legge⁵⁰, prevedono l'intervento dei singoli enti o comunità interessati alle revisioni delle circoscrizioni territoriali; così, chiariscono che l'autonomia di ciascuna di queste comunità è garantita rispetto alle comunità più ampie⁵¹ e che, dunque, ha rilievo costituzionale il diritto delle popolazioni locali, anche attraverso gli enti che le rappresentano, a determinare e conservare la propria identità storica e geografica⁵². Tuttavia, il principio è declinato in meccanismi asimmetrici⁵³: nei differenti procedimenti, talora intervengono i cittadini, talaltra gli enti; a volte al livello direttamente interessato, altre volte ai livelli superiori o inferiori; nella fase dell'iniziativa, o in altre successive. Non è

⁴⁷ Cfr. i citt. pareri di P. Ciarlo (3) e P.A. Capotosti (14 ss.). Cfr. inoltre C. Padula, *Quale futuro per le Province?*, cit., 381.

⁴⁸ Cfr. ancora P.A. Capotosti, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁹ Cfr. C. Padula, *op. cit.*, 382 s.

⁵⁰ Presente già, a imitazione di modelli d'oltralpe, nello Statuto albertino, per vietare interventi esclusivamente dell'esecutivo: cfr. G. Maranini, *Le origini dello Statuto albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926, 242.

⁵¹ Cfr. E. Rotelli, *op. loc. ult. cit.*

⁵² Cfr. I. Ciolli, *Il territorio rappresentato*, Jovene, Napoli, 2010, 164.

⁵³ Cfr. ancora E. Rotelli, *op. loc. ult. cit.*

mancato chi da questa asimmetria ha cercato di trarre argomenti di più ampio respiro in merito al profilo costituzionale di ciascun ente costitutivo della Repubblica: in particolare, la presenza dei comuni, ma non della provincia, nel procedimento di revisione della circoscrizione di quest'ultima rappresenterebbe una conferma della tradizionale fisionomia di essa come una sorta di ente locale di secondo grado⁵⁴. Ma, così facendo, si sovraccaricano di significato disposizioni costruite, probabilmente, senza troppa ponderazione e cura dei dettagli⁵⁵; sicché non è questo il punto di appoggio più solido sul quale far leva, per riproporre in via interpretativa chiavi di lettura la cui attualità è stata messa in discussione⁵⁶.

Di questa disposizione di non felicissima concezione, che è l'art. 133, co. 1°, Cost., e in particolare delle caratteristiche dell'iniziativa comunale ivi prevista, sono state date interpretazioni disparate.

Secondo una prima tesi, l'iniziativa sarebbe un presupposto talmente essenziale per la formazione delle leggi in questione, che «non potrebbe, senza l'adesione specifica di ogni Comune interessato, farsi luogo alla inclusione di esso nell'ambito di una determinata Provincia»⁵⁷. Ma questa tesi è rimasta minoritaria ed è contrastata, tra l'altro, dallo stesso TUEL, il quale (art. 21) ammette modifiche delle circoscrizioni provinciali non sostenute da un consenso unanime dei comuni.

Sembra in realtà preferibile l'altra opinione, più aderente al testo costituzionale, secondo cui la Costituzione non condiziona la validità dell'iniziativa al numero dei comuni, o alla percentuale della popolazione, che la sostengano: al limite, l'impulso potrebbe venire da un singolo comune, ad es. quello che si proponga come capoluogo della futura provincia⁵⁸. Non è escluso che la proposta diverga dalle preferenze predominanti presso gli altri comuni: un simile inconveniente è anzi connaturato al meccanismo costituzionale, «stante la mancata individuazione di presupposti di fatto che concretino una soglia minima di congruità dell'iniziativa, e in definitiva della sua stessa ammissibilità»⁵⁹. Del resto, nulla impedisce ai comuni scontenti delle altrui iniziative di presentare proposte alternative, innescando un confronto del quale saranno arbitri – politicamente responsabili – le regioni

⁵⁴ Cfr. A. Amorth, *Le province*, nel volume dallo stesso titolo a cura di Id., ISAP, Milano, 1968, 45 (ma l'autore sottolinea anche altrove il punto: cfr. 31 s., 44 ss.). Nel dibattito recente, cfr. L. Vandelli, *Sovranità e federalismo*, cit., 872 ss.

⁵⁵ Per F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, 438, è «problematico e incongruo» che l'art. 133, co. 1°, Cost. non preveda alcun intervento della provincia e dei cittadini ivi residenti. Secondo P. Giocoli Nacci, *Enti territoriali*, cit., 156, l'omessa previsione di una partecipazione della provincia al procedimento per la variazione della propria circoscrizione provinciale è «frutto di una mera dimenticanza occasionata forse dalla scarsa attenzione che in sede costituente (...) venne prestata all'istituzione Provincia». *Contra*, su tale ultimo punto, E. Ferioli, sub art. 133, cit., 2550 nota 3.

⁵⁶ Già F. Benvenuti, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Amm. it.* 1960, 1 ss., ora in Id., *Amministrazione pubblica autonomie locali. Scritti degli anni dell'ISAP*, a cura di E. Rotelli, ISAP, Milano, 2010, 175 s. (da cui si cita), pur riscontrando il non definitivo seppellimento della configurazione originaria della provincia come «una specie di rappresentante di un gruppo di Comuni», insisteva sul ruolo di «ente di rappresentanza diretta» – non legato ad alcun altro ente e nemmeno ai comuni – attribuitole dalla Costituzione. Eppure ancora di recente R. Bin, *Il nodo delle province*, cit., 900 s., richiama questo profilo di ambivalenza, assieme agli altri che hanno connotato la storia delle province.

⁵⁷ E. Gizzi, *La istituzione di nuove Province*, in *N. Rass.* 1957, 700 s. Analoga, se ben s'intende, la posizione di P. Giocoli Nacci, op. cit., 152 s.

⁵⁸ E. Rotelli, op. cit., 207 s.

⁵⁹ P. Costanzo, *Profili costituzionalistici*, cit., 1369, che considera quest'evenienza in relazione alla possibilità che, per di più, il singolo comune dia seguito con la propria iniziativa a sollecitazioni politiche di altri enti, segnatamente delle regioni.

e lo Stato. Vero è che, come si diceva, lo stesso TUEL esige un consenso maggioritario (misurato sul numero e sulla consistenza demografica) dei comuni attorno all'iniziativa. Tuttavia, la legislazione può essere modificata, anche transitoriamente, e comunque, considerato il rango della legge di cui all'art. 133, co. 1°, Cost., nulla vincola quest'ultima ad attenersi sempre e rigorosamente ai requisiti previsti in via generale da altre fonti di pari grado⁶⁰.

Letta così, la disposizione costituzionale non pone ostacoli insormontabili a operazioni di riordino, anche diffuse, delle circoscrizioni provinciali⁶¹: si limita a richiedere un grado minimo di interesse per tali operazioni da parte di una porzione, anche ristretta, delle comunità locali interessate; pone le premesse per una dialettica, anche vivace, fra queste; ma lascia ad altri, e soprattutto allo Stato, il potere e la responsabilità dell'ultima parola. Un assetto politico incapace di un percorso siffatto deve dolersi non della rigidità della Costituzione, ma della propria disarticolazione e fragilità⁶².

8.

Insieme al riordino delle circoscrizioni provinciali, la Corte ha annullato anche le norme sull'istituzione delle città metropolitane (d.l. n. 95 del 2012, art. 18). Di conseguenza, in astratto tornerebbe applicabile la normativa transitoria per la prima istituzione di tali enti, di cui all'art. 23 della l. n. 42 del 2009: una normativa macchinosa⁶³, che lo stesso legislatore sembrerebbe intenzionato a superare (attraverso il disegno di legge AC n. 1542⁶⁴).

Tuttavia, la motivazione della sentenza non contiene passaggi specifici sulle città metropolitane, benché le impugnazioni regionali contenessero rilievi in proposito. Occorre quindi domandarsi quali, tra gli argomenti in rassegna, abbiano giustificato l'annullamento anche dell'art. 18, oltre che dell'art. 17, del d.l. n. 95 del 2012.

Il ragionamento della Corte ex art. 133 Cost. procede tutto sul tema del riordino delle circoscrizioni provinciali, senza prendere posizione sulle questioni – pur agitate dalle ricorrenti – se la norma sia applicabile anche al caso in cui, entro confini immutati, la città metropolitana si sostituisca alla provincia, o a quello in cui l'istituzione del nuovo ente causi variazioni delle circoscrizioni provinciali adiacenti (per accessione di un comune

⁶⁰ Peraltro, tali requisiti, secondo alcuni interpreti (P. Costanzo, op. ult. cit., 1369 s.), neppure sarebbero capaci di condizionare in senso stretto la validità delle iniziative dei singoli comuni, costituzionalmente libere. V. anche L. Mannelli, sub art. 16 legge n. 142 del 1990, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Art. 128 Supplemento*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1996, 208. Più di recente V. Onida, parere cit., 17 e 19, ha ribadito che i limiti dimensionali minimi previsti dal d.l. n. 95 del 2012 non erano vincolanti per il legislatore statale, il quale avrebbe potuto discostarsene anche tenendo conto di eventuali richieste in tal senso dei comuni (evidentemente non ritenute di per sé inammissibili).

⁶¹ R. Bin, *Il nodo delle province*, cit., 910, ne parla come di un aggravio procedurale minimo, oltre che suscettibile di discipline alquanto diverse.

⁶² Ciò a tacere della possibilità di modifiche o deroghe all'art. 133 Cost., approvate a norma dell'art. 138 Cost.: cfr., in www.federalismi.it, n. 1/2014, A. Ferrara, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, 3, e S. Staiano, *Il DDL Delrio*, cit., 6.

⁶³ Cfr. A. Vigneri, *Lavori in corso su province e città metropolitane*, in www.astrid-online.it, 9 settembre 2013, 4. Sulla normativa del 2009 cfr. anche I. Lagrotta, sub art. 23 TUEL, in *Codice degli enti locali*, cit., 281 ss. (e ivi bibliografia).

⁶⁴ Peraltro anch'esso oggetto di dubbi, quanto alla compatibilità, sul punto in esame, con l'art. 133 Cost.: cfr. 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.

limitrofo all'area metropolitana, o per defezione di uno in essa inizialmente ricompreso)⁶⁵. Anche le considerazioni sull'art. 117, co. 2°, lett. p), Cost., a tratti sembrano riguardare essenzialmente le province: ad esempio laddove affermano l'incostituzionalità della «trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale», o la necessità di una legge costituzionale per disporre o consentire la soppressione di uno degli enti di cui all'art. 114 Cost. Se si parla di trasformazioni o soppressioni, evidentemente ci si riferisce a enti già esistenti.

Si attagliano, invece, anche alle future città metropolitane le sottolineature del rilievo sistematico e dell'orizzonte temporale degli interventi organici sull'ordinamento locale, e il conseguente giudizio sull'incompatibilità di tali interventi con la decretazione d'urgenza. Su questo piano, dunque, sembra vada cercata la ragione dell'annullamento dell'art. 18. Per il resto – anche su questo versante – rimangono aperte molte questioni attualmente in discussione anche al Parlamento.

9.

Da ultimo, vale la pena ricordare un singolare argomento speso in giudizio dalla difesa erariale e ignorato nella decisione perché assorbito dalla questione rivelatasi decisiva.

Per rispondere alle censure di eccesso rispetto alle competenze legislative statali, l'Avvocatura dello Stato si è peritata di sostenere, tra l'altro, che «il riassetto delle circoscrizioni provinciali, in quanto articolazioni amministrative dello Stato, è sicuramente consentito allo Stato e che il d.l. n. 95 del 2012 delinea, in proposito, un procedimento rispettoso delle autonomie locali». La definizione dei criteri per l'accorpamento delle province sarebbe dunque il punto di partenza per un riassetto complessivo dell'organizzazione periferica dello Stato.

In realtà, già parecchi anni fa⁶⁶ la Corte costituzionale ha chiarito che l'istituzione di una provincia non comporta affatto di necessità l'istituzione di nuovi uffici statali decentrati su scala corrispondente, appartenendo tale decisione alla discrezionalità del legislatore statale, «tanto più in quanto la Provincia ha ormai perso la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell'amministrazione decentrata del Ministero dell'interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione»⁶⁷. Di ciò furono segnalati precisi indici normativi: nell'ordinamento delle autonomie locali, l'art. 16, co. 2, lett. f), della legge n. 142 del 1990, divenuto art. 21, co. 3, lett. f), TUEL; nelle norme di attuazione di uno degli statuti speciali (Friuli-Venezia Giulia), l'art. 8, co. 1, del d.lgs. n. 9 del 1997, che attribuisce alla regione la competenza a istituire (modificare ecc.) nuove province («su iniziativa dei comuni, sentite le popolazioni interessate»), ma fa salva la facoltà dello Stato di non costituirvi propri uffici decentrati; nell'ordinamento dell'amministrazione statale, il d.lgs. n. 300 del 1999, che non fa riferimento alla dimensione provinciale delle prefetture⁶⁸. A questi dati, va oggi aggiunta almeno l'avvenuta abrogazione dell'art. 129 Cost., il quale peraltro

⁶⁵ Cfr. in proposito P. Giocoli Nacci, *Enti territoriali*, cit., 162 ss. Più di recente, A. Lucarelli, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana*, in www.federalismi.it, n. 19/2012 (per il quale – cfr. 2 nota 3 – l'art. 133, co. 1°, Cost. andrebbe seguito anche per la soppressione della provincia preliminare alla costituzione della città metropolitana) e G.M. Salerno, op. cit., 13; di diverso avviso A. Vigneri, op. cit., 4 s.

⁶⁶ Sent. n. 230 del 2001, cit. Cfr. E. Ferioli, sub art. 133, cit., 2551.

⁶⁷ La Corte fa giustamente riferimento all'amministrazione statale dell'interno, perché altre storicamente hanno scelto per il decentramento scale diverse da quella provinciale: cfr. F. Merloni, *Risultati delle indagini*, cit., 464 ss.

⁶⁸ Nel testo vigente dell'art. 11, risultante dal d.lgs. n. 29 del 2004, sono comparsi riferimenti alla provincia come ambito territoriale della conferenza che coadiuva il prefetto.

già nel tenore originario non contemplava una corrispondenza biunivoca tra circoscrizioni provinciali e ambiti di decentramento di questa o quella amministrazione statale⁶⁹.

Nulla obbliga lo Stato a istituire propri uffici in ciascuna provincia, né alcunché gli impedirebbe di avviare una razionalizzazione degli apparati esistenti. Vero è che proprio il decreto-legge sulla *spending review* (art. 10, co. 2, lett. b) conferma la circoscrizione provinciale quale ambito territoriale di competenza delle prefetture e degli altri uffici statali già decentrati su base provinciale. Ma questa previsione esprime solo una preferenza politica: discutibile⁷⁰; certamente non idonea a produrre riflessi sul riparto costituzionale delle attribuzioni legislative; indicativa, anzi, della possibilità di indirizzi diversi – ove mai si volesse dare il buon esempio, in tempi di ristrettezze.

* Ricercatore di istituzioni di diritto pubblico, Università Cattolica del S. Cuore, Milano.

⁶⁹ Cfr. E. Rotelli, sub art. 129, in *Commentario della Costituzione – Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. III, cit., 40 ss.

⁷⁰ Forse in via di completo superamento: cfr. AS n. 1212, art. 29, co. 6: «il livello provinciale e delle città metropolitane non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana».