

MORTE E TEMPORANEA RESURREZIONE DELLE PROVINCE: NON SI SVUOTA COSÌ UN ENTE PREVISTO IN COSTITUZIONE

di PAOLO VERONESI

(Scritto in corso di pubblicazione in *Studium Iuris*)

1. Premessa critica

Dunque, ci siamo. La grande opera di disboscamento dei costi della politica – invocata a tutto spiano (e con mille ragioni) dall'opinione pubblica e dai mass-media – ha scovato la sua prima vittima illustre: le 107 Province italiane. Ma si tratta davvero di abbattere un pachiderma inutile e costoso, la cui eliminazione produrrà consistenti risparmi per le casse pubbliche? E poi: è davvero utile – anche per il buon andamento dell'amministrazione – sopprimere questo ente dalla più che secolare esistenza? Le modalità con le quali ci si appronta a raggiungere l'obiettivo sono, inoltre, costituzionalmente "tollerabili"? Esse non evidenziano invece, ancora una volta, la spericolata tendenza dei nostri governi e legislatori a piegare illegittimamente - sotto il cappello di un'emergenza più declamata che reale - istituti giuridici predisposti per il soddisfacimento di ben altre esigenze?

Interrogativi forse controcorrente, visto il "clima" del momento, ma che, a ben vedere, mettono in luce più d'una seria perplessità di carattere giuridico-costituzionale; dubbi che celano il più che concreto rischio di ricadute nient'affatto positive. A dispetto dei proclami e del can-can giornalistico, non vorremmo insomma trovarci di fronte al tipico specchietto fatto piroettare (magari anche in buona fede) davanti alle affamate allodole del populismo più sfrenato: un "veleno", quest'ultimo, di cui l'Italia - ormai da molti anni - non sembra affatto carente.

2. La soppressione delle Province: un atto simbolico ma dannoso?

La prima impressione è che l'art. 23 della l. 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, "Salva Italia" - il quale fissa la decadenza delle Province, così come le conosciamo, al momento della scadenza naturale dei loro organi elettivi (se successiva al 31 dicembre 2012) o al 31 marzo 2013 (se questi ultimi devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012) - sia stato concepito per lanciare un messaggio sostanzialmente simbolico. Il sempre più insistente *refrain* circa l'opportunità di abolire gli enti provinciali aleggia ormai da troppo tempo nell'aere (a dire il vero, non molto terso) del dibattito politico italiano¹: per fornire la prova di un vero "cambio di passo" sull'accidentato fronte dei costi della politica occorre dunque passare dalle parole ai fatti; per questo si è colpito un obiettivo già usurato dalle polemiche e - quindi - più fragile di altri. A prescindere - come meglio si dirà - dall'effettiva utilità di abbattere tale bersaglio predestinato anziché altri.

E' questo ad avere probabilmente indotto il nuovo esecutivo a non continuare sulla strada - pur confusamente adombrata dal precedente governo - tesa a ridisegnare i tratti delle circoscrizioni provinciali, individuandone l'estensione e la fisionomia ottimali².

¹ Solo nella legislatura in corso si vedano le proposte di legge costituzionale AC 1694, AC 1836, AC1989, AC 1990, AC 2010 e AC 2264.

² Su questo tentativo (poi abortito) v., in senso critico, F. FABRIZZI, *Soppressione di Province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, in www.federalismi.it, n.

Si trattava di un percorso che, se corroborato dall'individuazione di criteri ragionati, parametri non casuali ed esigenze men che meno dettate da criteri d'opportunità politica, avrebbe anche potuto produrre qualche buon risultato³. Non va infatti sottovalutato che la proliferazione degli enti in discorso (così come quella dei Comuni) mina alla base la *ratio* essenziale di simili realtà; si tratta insomma di tenere costantemente la barra sull'idea forte per cui - in vista dell'esercizio di talune competenze e per lo svolgimento di particolari funzioni - occorre individuare il livello territoriale e la dimensione demografica più consoni e opportuni ai fini del loro corretto ed efficace espletamento.

Se tale ricostruzione possiede un senso, non già dello sradicamento del "bambino" ci sarebbe stato dunque bisogno, bensì di gettare esclusivamente e selettivamente l'"acqua sporca" che lo avvolgeva: un'opera di ripulitura e di riassetto degli enti di governo d'"area vasta" che - eliminando le realtà sottodimensionate e razionalizzandone le competenze - avrebbe di certo giovato all'andamento e alla dinamica delle amministrazioni locali, ma non già (forse) all'equilibrio politico di talune coalizioni, e neppure (ancora forse) alla soddisfazione di precisi bacini elettorali. Insomma, troppo difficile mettere d'accordo tutti, potendo selettivamente: meglio, al dunque, lavorare di mazza, anche per rispondere con qualche "splendido" gesto alla montante insoddisfazione dell'opinione pubblica nei confronti della cosiddetta "casta". Partendo però - ecco il possibile paradosso - da chi a quell'"empireo" non necessariamente appartiene, non ricopre ruoli davvero chiave né appare il primo responsabile della sempre più evidente inadeguatezza storica del ceto politico italiano.

3. Come "svuotare" un ente locale in poche mosse.

A dire il vero, la prima versione dell'art. 23, d.l. n. 201/2011, appariva addirittura più *tranchant* della normativa poi entrata in vigore. Vi si stabilivano tempi assai contratti per il trasferimento delle funzioni e la decadenza degli organi elettivi provinciali. Se ne anticipava pertanto la scadenza, in ogni caso, al 30 aprile 2012. Insomma, in corso di mandato - e attraverso un decreto legge - si sarebbero azzerati (o ampiamente ridimensionati) organi provinciali direttamente eletti dal corpo elettorale (Consiglio e Presidente) nonché previsti dalla Costituzione (almeno con riguardo ai Consigli). In altri contesti - e con diversi protagonisti - si sarebbe senza difficoltà gridato al "golpe" e allo sfregio della sovranità popolare.

Una più ponderata riflessione deve perciò aver suggerito maggior cautela. Una seconda versione (emendata) dell'art. 23 del decreto mutava peraltro di poche virgole i suoi effetti. Si imponeva infatti che, entro il 30 dicembre 2012 (e non più il 30 aprile), lo Stato e le Regioni, in relazione alle loro specifiche competenze, avrebbero dovuto provvedere a trasferire ai Comuni o alle Regioni le funzioni già conferite alle Province in base alle normative vigenti (comma 18). Analogamente si sarebbe dovuto procedere con riguardo alle «risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite» (comma 19). In caso di inerzia regionale, avrebbe provveduto lo Stato, in via legislativa, mediante i poteri sostitutivi esercitati nei modi indicati dall'art. 8 della legge n. 131/2003 (comma 18)⁴.

11/2010, nonché ID., *Quando lo slogan prevale: brevi considerazioni sulla riduzione delle Province*, in www.federalismi.it, n. 16/2011.

³ Come osserva G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in www.federalismi.it, n. 17/2009.

⁴ Non si tratta peraltro di un potere sostitutivo in senso stretto, ex art. 120 Cost., dipanandosi in modi e su materie non contemplate dalla norma costituzionale. La Corte ha comunque consentito un simile modo di

Con semplice legge dello Stato doveva inoltre essere stabilito il termine decorso il quale gli organi in carica delle Province sarebbero decaduti. In ogni caso, veniva previsto che tale decadenza sarebbe intervenuta alla data del 31 marzo 2013. Per gli organi provinciali che dovevano essere rinnovati prima di tale scadenza si sarebbe invece applicato l'art. 141 del d. legisl. 18 agosto 2000, n. 267 (essi sarebbero dunque stati commissariati sino alla *deadline* così fissata).

La legge di conversione n. 214/2011 ha ulteriormente corretto il quadro, eliminando alcuni dei vizi d'illegittimità più evidenti: ciò vale soprattutto per la previsione - già citata in apertura - secondo cui «gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012» resteranno in carica fino alla loro scadenza naturale; per gli altri - fino al 31 marzo 2013 - vale invece il già previsto commissariamento (art. 23, comma 20).

Si tratta di norme che - come risulterà subito evidente - affondano la loro lama nel corpo stesso della "forma di stato" italiana sin qui conosciuta.

Scaduti i termini già indicati - per volontà legislativa - alle Province residueranno infatti e soltanto non meglio precisate «funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale» (comma 14)⁵.

Quanto alla struttura degli organi provinciali, i nomi tradizionali rimangono ma la loro "sostanza" ne esce stravolta. Il Consiglio provinciale sarà «composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia», con modalità (ancora misteriose) da definirsi mediante legge dello Stato entro il 30 dicembre 2012 (comma 16). Il Presidente della Provincia sarà invece «eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16» (comma 17).

Un vero e proprio cambio di pelle, una trasformazione del patrimonio genetico più profondo dell'ente provinciale, il quale vede radicalmente mutata la fisionomia dei propri organi, la sua natura, le sue funzioni, la sua posizione nei rapporti con gli altri enti territoriali previsti nella Carta, la sua stessa ragion d'essere.

4. I vizi d'illegittimità sostanziale del provvedimento.

Guardiamo insomma alla sostanza delle cose. Saranno future leggi statali e regionali - o, in assenza, è la stessa legge n. 214/2011 (art. 23, commi 18 e 20) - a svuotare gli enti provinciali della loro struttura, delle loro competenze, del loro personale, nonché a trasformare la loro stessa fonte di legittimazione. Per usare una metafora bellica, potremmo dire che delle Province d'oggi residueranno domani nulla più dei muri esterni, mentre il ventre dei relativi "palazzi" apparirà come polverizzato dall'esplosione di una "bomba legislativa".

E' una procedura che - nei suoi profili "quantitativi" e "qualitativi" - suscita più d'una fondata riserva di ordine strettamente costituzionale.

procedere in più occasioni, senza neppure ricorrere al richiamo del meccanismo in discorso: v. *sub* art. 120 Cost., in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Comm. breve alla Costituzione*, Padova 2008, p. 1096.

⁵ Nella prima versione del d.l. si ragionava addirittura di «funzioni di indirizzo politico» delle Province; il che avrebbe paradossalmente realizzato una supremazia gerarchica di queste ultime sui Comuni.

Davvero una legge regionale, una legge statale ordinaria o (peggio) una legge di conversione di un decreto legge - che è fonte dotata di uno *status* comunque diverso dalle prime - sono legittimate a incidere così pesantemente sulle competenze di un ente territoriale la cui necessaria esistenza è stabilita in Costituzione? Il contenuto sostanziale di tali atti è poi compatibile con quanto la stessa Costituzione stabilisce per le Province?

Per rispondere ai quesiti rileva, *in primis*, il tenore dell'art. 114, comma 1, Cost., ov'è stabilito che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato». Si tratta - com'è noto - di una norma che ha suscitato accesi dibattiti dottrinali. La giurisprudenza costituzionale non ha peraltro accolto l'idea (inizialmente sostenuta da taluni interpreti) secondo la quale la previsione in oggetto disegnerebbe un pluralismo istituzionale sostanzialmente paritario tra tutti gli enti ivi espressamente elencati (eliminandosi, con ciò, ogni gerarchia tra di essi)⁶. E' stato infatti assai facile controbattere che - tra l'altro - solo lo Stato dispone del potere di revisione costituzionale; che il potere legislativo è assegnato esclusivamente allo Stato e alle Regioni; che, in aggiunta, il ruolo di tali enti territoriali - nell'esercizio di questa funzione - non risulta affatto equiparabile⁷. Rimane però che - quand'anche nient'affatto assimilabili - gli enti menzionati all'art. 114, comma 1, Cost., sono - a tutti gli effetti - propriamente «costitutivi della Repubblica»⁸. L'art. 114 si collega (e dà quindi più precisa attuazione) all'art. 5 Cost., il quale è addirittura riconosciuto quale principio supremo del nostro ordinamento; risulta perciò assai difficile giustificare, in base alla vigente Costituzione, che la Provincia - "ente costitutivo della Repubblica" - possa essere ridotta a svolgere - con la l'alleggerita e peculiare struttura di cui s'è detto e si dirà - non meglio definite «funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni» (art. 23, comma 14). Già sotto questo primo profilo (alquanto generale) il d.l. n. 201/2011 e la legge di conversione n. 214 appaiono dunque palesemente incompatibili con la Costituzione.

Ma c'è di più.

La conclusione appena raggiunta risulta più precisamente corroborata dal fatto che, dopo la riforma di cui alla legge cost. n. 3/2001, la Consulta ha affermato a chiare lettere la necessità di assegnare anche alle Province un nucleo di *competenze indefettibili*; principio ricavabile dal *favor* per le autonomie locali espresso dal già citato art. 5 Cost. nonché da altre (e più puntuali) disposizioni della Carta⁹. Del resto, la Provincia - ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. - risulta specificamente titolare di «funzioni amministrative proprie» oltre che «conferite con legge statale o regionale»; «poteri» e «funzioni» dell'ente provinciale, «secondo i principi fissati dalla Costituzione», vengono inoltre richiamati anche all'art. 114, comma 2. All'art. 117, comma 2, lett. p), si menzionano inoltre le «funzioni fondamentali» delle Province, da determinarsi con legge statale.

E' certo vero che la formulazione testuale dell'art. 118 (e delle altre norme appena citate) non appare delle più limpide; si è infatti spesso sottolineato come tutte le funzioni amministrative - siano esse "fondamentali", "proprie" o "conferite" - «richiedono una disciplina legislativa di base che ne determini i caratteri e che ne intesti la titolarità»¹⁰ (mentre la disposizione costituzionale parrebbe presupporre l'esistenza di funzioni, anche provinciali, automaticamente ricavabili dalla Carta). Tuttavia - e quanto meno - la norma

⁶ Per una sintesi del dibattito v. *sub* art. 114, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Comm. breve alla Costituzione*, cit., p. 1038.

⁷ Cfr., *ex plurimis*, le sentenze costituzionali n. 274/2003 e n. 367/2007.

⁸ Come ha espressamente affermato la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 274/2003, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁹ Così nella sentenza n. 238/2007.

¹⁰ S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2005, p. 187.

costituzionale in discorso presuppone senza dubbio l'esistenza di un ente provinciale attivo e "in salute", cui appoggiare specifiche funzioni amministrative che - in base a una ponderata applicazione legislativa dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (previsti nello stesso art. 118, comma 1) - possano essere svolte e produrre risultati soddisfacenti *solo* a tale livello territoriale.

Non appare perciò conforme al disegno degli artt. 117, 118 e (come si dirà) 119 Cost., stabilire che - già lo si è scritto - spetteranno «alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (artt. 23, comma 14). Con una scelta legislativa inflessibile e immodificabile, si attribuiscono così - una volta per tutte - funzioni (peraltro) depotenziate alle Province (o a quanto ne residua) *contra* il modello ("mobile" ed "efficientista") disegnato in Costituzione. Quest'ultimo - appoggiandosi ai citati criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - ha infatti previsto la necessità di garantire una flessibile collocazione (anche provinciale) delle varie funzioni amministrative di volta in volta in discussione (e non soltanto di quelle concernenti l'indirizzo e il coordinamento degli enti locali)¹¹. Ciò sulla base di un'attenta valutazione del variabile livello degli interessi coinvolti nelle singole circostanze, svolta dal legislatore statale o regionale competente¹². Un'impostazione, dunque - quella costituzionale - che si pone in radicale contrasto rispetto alla scelta ora formalizzata dalla legge n. 214/2011: quest'ultima esclude infatti (e a priori) la Provincia da tale meccanismo dinamico, potendo sconsideratamente i rami della "sussidiarietà", della "differenziazione" e dell'"adeguatezza". Insomma, con riguardo alle funzioni amministrative provinciali, gli ingranaggi delineati in Costituzione e quelli forgiati dalla legge n. 214 hanno evidentemente sagome e dimensioni incompatibili.

Anche se le competenze ora attribuite alla Provincia non appaiono di semplice decifrazione, è dunque sicuro che tale ente, ai sensi della legge n. 214, non sarà più chiamato a esercitare - come già si è fatto cenno - *attività di gestione amministrativa diretta*. Se però è vero quanto si è appena ricostruito, lo svolgimento di queste ultime funzioni è invece e chiaramente presupposto (anche per le Province) proprio dall'art. 118, comma 1 e 2, Cost. (benché esso lasci poi alla legge l'onere di determinarle nello specifico): un atto legislativo non può quindi derogare a tale norma senza incorrere in palesi vizi di legittimità. Le medesime funzioni (ora sottratte agli enti provinciali) sono peraltro richiamate anche all'art. 117, comma 2, lett. *p*), in cui si attribuisce alla competenza legislativa statale esclusiva la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e (appunto) delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Anche in questi snodi il testo costituzionale lascia dunque supporre un ruolo delle Province ben diverso da quello delineato (in modo *tranchant*) dagli ultimi interventi legislativi.

Lo si evince (ulteriormente) dalla simmetria e dalla simultaneità con cui la norma tratta di momenti essenziali dell'esistenza di Comuni, Province e Regioni. Da questo punto di vista, l'art. 117, comma 2, lett. *p*), corrisponde perfettamente a quanto stabilito agli artt. 114, comma 1 e 118 Cost.: ai sensi della Costituzione - e benché non esattamente equiparabili - tali enti sono comunque (e in certo grado) sovrapponibili quanto alla legittimazione elettorale dei rispettivi organi nonché alla struttura e alla *ratio*

¹¹ Questo pare ricavabile anche da precise affermazioni della Corte costituzionale: cfr., ad esempio, la sentenza n. 43/2004.

¹² La tesi - sostenuta in dottrina da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2001, p. 1219 - è stata quindi accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003.

d'assegnazione di peculiari funzioni amministrative. Del resto, si tratta sempre - come già ricordato - di enti che assurgono a un ruolo costitutivo della Repubblica. L'art. 23 del d.l. n. 201 viene invece a negare questa (sia pure parziale) assimilabilità, depotenziando, plasmando e differenziando oltre misura gli enti provinciali rispetto a tutti gli altri.

Del resto, è per lo svolgimento dei compiti appena evocati che la Costituzione riconosce anche alle Province un proprio *potere regolamentare* (art. 117, comma 6, Cost.) e prevede un'*autonomia finanziaria*, corredandole quindi di «risorse autonome» e di «tributi ed entrate proprie», che consentano a esse «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119 Cost.). Norme (costituzionali) che perdono la loro precisa ragion d'essere dopo le metamorfosi introdotte dal d.l. n. 201.

Ma la nuova disciplina - come se non bastasse - priva di *ratio* anche quanto sancito all'art. 114, comma 2, Cost., ossia la previsione che le Province (come gli altri enti locali) abbiano un'*autonomia* non solo funzionale bensì anche *statutaria*. Dopo la legge n. 214, non ha evidentemente più senso dotare l'ente provinciale di un proprio Statuto; un documento che per la Costituzione - essendo previsto, congiuntamente agli statuti comunali e regionali - deve evidentemente possedere caratteristiche analoghe e altrettanta base legittimante. Perché, allora, dotare di Statuto gli enti (provinciali) che svolgeranno d'ora in poi solo non meglio precisate funzioni d'indirizzo e di coordinamento, e che - per giunta - perderanno la loro caratteristica (evidentemente presupposta dalla Costituzione) di soggetto esponenziale e direttamente rappresentativo della rispettiva popolazione? Anche sotto questo profilo - ma è soltanto l'ultimo - la nuova disciplina legislativa sulle Province mostra insomma tutta la sua inconciliabilità rispetto al disegno costituzionale.

5. Segue: la legittimazione democratica delle Province

E' vero. Potrebbe obiettarsi che - in realtà - le Province, seppur radicalmente trasformate, continueranno a esistere anche dopo il d.l. n. 201 e la legge n. 214/2011 (ovvero successivamente all'intervento delle altre fonti auspiccate in questi luoghi).

Tuttavia è chiaro che, di fatto, un simile ridisegno della struttura e degli ambiti d'azione provinciale, renderà gli enti in discorso nulla più di gusci vuoti o di mere propaggini dei Comuni di riferimento, la cui formazione discenderà da non ancora definite elezioni di "secondo grado"¹³. E' davvero troppo anche per la più lassista interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. p); come mai solo l'ente provinciale, tra quelli comunque costituzionalmente necessari (ai sensi del citato art. 114), sarà il protagonista passivo di un simile "trattamento d'urto" e vedrà questa radicale riconfigurazione? Non si ha qui una palese violazione della chiarissima volontà costituzionale, la quale ha evidentemente concepito quelle norme (nonché le altre relative alle Province) dando per scontato la rappresentatività diretta dell'ente in discorso? Interrogativi chiaramente retorici ai quali si può rispondere non solo utilizzando le leve dell'interpretazione storica - nel senso che dapprima l'Assemblea Costituente (approvando la Carta) e poi il Parlamento (adottando la legge costituzionale n. 3/2001) hanno evidentemente preso a modello la Provincia intesa come ente rappresentativo - ma anche la specifica formulazione delle numerose previsioni costituzionali già richiamate, ove - trattando congiuntamente di Regioni, Comuni e (appunto) Province - si è evidentemente assunto che tali enti possedano un'analogo fonte

¹³ Una simile soluzione era già stata proposta da T.E. FROSINI, *Modifica del Titolo V e ruolo delle Province*, in www.federalismi.it, n. 17/2009.

di legittimazione e una (sia pur calibrata) omogeneità.

E' quanto emerge anche da un'autorevolissima presa di posizione della Corte costituzionale, per la quale tutti gli enti territoriali menzionati nella Carta godono - come peraltro non era mai stato messo in dubbio - di una «comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»¹⁴. Un'implicita conferma di ciò si ricava inoltre dai numerosi disegni di legge (appunto) costituzionale, con i quali si era - sin qui - perseguita la strada del ridimensionamento o della stessa soppressione delle Province: non altre strade o altre fonti, di ben diverso livello gerarchico, erano (giustamente) ritenute idonee allo scopo di rimodellare così drasticamente lo *status* di un ente locale del nostro Paese (previsto, nei modi già detti, proprio in Costituzione).

Insomma: non potendole sopprimere – occorrerebbe quanto meno una legge costituzionale – le Province sono state letteralmente svuotate di senso e di funzioni mediante l'utilizzo di atti legislativi, rendendole così (e sostanzialmente) dei vuoti a perdere. Ma ciò non è ne può essere costituzionalmente legittimo.

6. I vizi d'illegittimità di un decreto legge privo dei presupposti.

Valutare la legittimità costituzionale del d.l. n. 201, il quale ha introdotto la disciplina *de quo*, costituisce - a dire il vero - un problema giuridico preliminare a tutti gli altri sin qui esaminati. Dimostrata l'incostituzionalità del decreto, le ulteriori valutazioni d'incostituzionalità sostanziale (già espresse) appaiono comunque superflue. Se risultasse illegittimo l'atto (sia pure soltanto nella sua parte relativa al tema in discorso), le norme da esso a tal proposito stabilite perderebbero la stessa loro base d'appoggio. Né varrebbe ovviamente obiettare che il decreto è stato pur sempre convertito in legge. La Corte costituzionale è stata - anche di recente - assai netta sul punto: a norma dell'art. 77 Cost., «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione»¹⁵. Al Governo e al legislatore va comunque riconosciuto un «largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi». Ciò spiega perché la «Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente»¹⁶. Per valutare questo profilo vanno quindi utilizzati, caso per caso, «indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata», in modo che risulti «evidente o meno la carenza del requisito

¹⁴ Così nella sentenza n. 106/2002.

¹⁵ Cfr. la notissima sentenza n. 29/1995, richiamata anche dalle sentenze n. 171/2001, n. 128/2008 e n. 93/2011.

¹⁶ Cfr. la sentenza n. 171/2007.

della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere»¹⁷. Tra tali indici, la giurisprudenza costituzionale ha sin qui valorizzato - senza evidenti pretese di esaustività - il contrasto tra l'epigrafe (o il preambolo del decreto) e taluni disomogenei contenuti dello stesso, ovvero la circostanza per cui la norma censurata evidenziasse la sua palese estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del provvedimento d'urgenza in cui era inserita.

Muovendo da simili premesse, sono numerosissimi i segnali che inducono a concludere per l'illegittimità dell'art. 23 del d.l. n. 201 (e, conseguentemente, della legge che l'ha convertito).

Innanzitutto, il contenuto normativo dell'art. 23 in esame appare del tutto estraneo agli obiettivi del decreto, come emerge dal suo raffronto con il titolo di quest'ultimo ("Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici") nonché dall'esame del suo Preambolo, ove è chiaramente stabilito che il provvedimento interviene «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il consolidamento dei conti pubblici, al fine di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività». Esclusa che la trasformazione delle Province, nel senso delineato dalla nuova normativa (e da quella a venire), costituisca un volano per «la crescita, lo sviluppo e la competitività», residua il capitolo del risparmio di spesa. La "Relazione tecnica" di accompagnamento del decreto scopre però le carte (e smaschera il vizio d'illegittimità). Vi si legge a chiare lettere che «per quanto attiene i c.d. "costi della politica"» imputabili alle Province – che *ammonterebbero* a circa 130 milioni di euro lordi - «appare verosimile considerare una riduzione percentuale nell'ordine del 50%, considerando che rimarrebbero quali organi i Presidenti e i componenti del Consiglio e che dovrà essere assicurato un supporto di segreteria, come previsto dal comma 19. Il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame - 65 milioni di euro lordi - è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo». In realtà, il calcolo risulta effettuato con una spiccata predilezione per l'eccesso; esso non terrebbe infatti conto delle «riduzioni del numero degli amministratori provinciali», già introdotte dalle leggi n. 42/2010 e n. 148/2011, «mentre non viene fatto alcun cenno ai costi aggiuntivi che» deriverebbero invece dal previsto «trasferimento ad altri enti delle funzioni provinciali», come peraltro evidenziato da precedenti studi parlamentari¹⁸. Un ulteriore, inevitabile aumento dei costi sarà inoltre rappresentato dal necessario inquadramento di parte del personale ora assegnato alle Province nei ruoli delle Regioni, i cui dipendenti godono di un trattamento retributivo decisamente più favorevole. Ed è poi tutto da valutare l'impatto in termini d'efficienza - e, dunque, anche sul fronte delle spese - che potrebbe prodursi dalla parcellizzazione intercomunale (o comunque dal trasferimento "altrove") delle funzioni ora gestite unitariamente dalle Province¹⁹.

Non è insomma affatto scontato che le novità "provinciali" introdotte dal d.l. - con le sorprendenti approssimazioni appena sottolineate - si tradurranno davvero in una riduzione della spesa, non essendo per nulla da escludere un esito di segno esattamente

¹⁷ V. le sentenze n. 171/2007, n. 128/2008 e n. 93/2011.

¹⁸ Così nella Nota UPI, *I vizi di incostituzionalità e le incongruenze dell'art. 23, commi 14-21, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, sulle Province*, Roma, 7 dicembre 2011, in www.upinet.it.

¹⁹ Come si sottolinea nello studio UPI-CERTeT Bocconi, *Una proposta per il riassetto delle Province*, a cura di L. Senn e R. Zucchetti, reperibile al sito www.upinet.it, il trasferimento delle funzioni ora assegnate alle Province espone infatti, e «paradossalmente», al rischio di perdere efficienza. Nello stesso studio si calcola inoltre che i risparmi derivanti dall'abolizione delle Province appaiono «poco significativi» e in buona parte compensabili ove intervenissero riassetti organizzativi.

antitetico (con un'evidente contraddizione, quindi, rispetto al titolo e al Preambolo del provvedimento). Ben altro effetto si sarebbe invece prodotto ove si fosse disboscato - anche per decreto - l'esistente reticolo di consorzi, enti, autorità e strutture intermedie tra Comuni e Province, e poi fra Province e Regioni²⁰, ovvero si fosse messo mano a quel colosso d'argilla rappresentato dalle Prefetture o di altri enti che vedono la partecipazione dello Stato. La fretta è stata evidentemente una cattiva consigliera.

Ma il profilo decisivo è un altro. L'inesistenza dei requisiti della straordinaria necessità e urgenza di provvedere per decreto (ex art. 77 Cost.), nitidamente traspare dalle ultime righe del citato brano della "Relazione tecnica". Il profilo non è privo d'importanza, vista l'attenzione che la Corte riserva a questo documento proprio al fine di saggiare l'effettiva esistenza dei presupposti dell'atto²¹. Il risparmio derivante dall'entrata in vigore a pieno regime dell'art. 23 sarà (forse) destinato a prodursi solo nel 2013, tanto è vero che - prudenzialmente - quest'anno esso non è neppure indicato a bilancio: lo si farà eventualmente a consuntivo. Da questo punto di vista l'art. 23 contrasta non solo con la *ratio* del provvedimento bensì anche con il titolo assegnato al Capo che lo ospita: nessuna riduzione di spesa (o dei costi degli apparati) esso determina nell'immediato e neppure (molto probabilmente) in futuro. Il decreto in questione difetta quindi non solo della straordinarietà (in base alle stesse affermazioni contenute nella "Relazione tecnica", non vi è, all'evidenza, nulla di eccezionale e imprevedibile che imponga d'intervenire, senza indugio e a fini di cassa, sull'assetto degli enti provinciali), bensì anche della necessità (vi era tutto il tempo di provvedere con strumenti più consoni alla bisogna) e dell'urgenza (la quale esige un'immediata produzione degli effetti perseguiti dall'atto, che invece sono posticipati - se mai poi vi saranno - di almeno un anno). Né sussiste omogeneità tra il contenuto dell'art. 23 e la sostanza delle altre misure predisposte dal decreto, le quali davvero producono immediati e sensibili risparmi.

Del resto, l'inesistenza dei requisiti prescritti dalla Costituzione è confermata altresì dal fatto che l'art. 23, d.l. n. 201, in molti suoi squarci, si limita soltanto a prevedere - con cadenze decisamente lasche rispetto a un'esigenza straordinaria, necessaria e urgente - la futura entrata in vigore di ulteriori leggi statali o regionali.

Comunque li si legga, tutti questi indici conducono alle medesime conclusioni. *In parte qua*, il decreto legge è palesemente illegittimo e costituisce - potremmo dire - addirittura un "caso di scuola". E' invece suggestivo ma non produttivo ragionare sull'incongruità tra quanto previsto nel d.l. e nel Testo Unico degli Enti Locali (il quale contiene una clausola di sola abrogazione espressa)²², ovvero tra lo stesso decreto e la prescrizione dell'art. 14, legge n. 400/1988 (in cui si vieta ai decreti legge di intervenire in materia elettorale e costituzionale). Nonostante gli acuti sforzi degli interpreti, non è infatti "passata" (e non sempre senza buoni motivi) l'idea che tali prescrizioni - contenute in atti aventi forza di legge - siano effettivamente in grado di produrre qualche effetto vincolante sulle leggi successive²³. Di sicuro, la Consulta ha sbarrato, in tali casi, la strada della questione di legittimità²⁴. Non mancano però, come già detto, altri argomenti da spendere sul fronte costituzionale.

7. L'epilogo di un ente storico

²⁰ Secondo la proposta già formulata in F. BASSANINI - L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze 2008, 40 ss.

²¹ Cfr., in particolare, la sentenza n. 128/2008.

²² Art. 1, comma 4, d. legisl. n. 267/2000.

²³ V., ad esempio, il ricco saggio di P. CARNEVALE, *Riflessione sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa*, in *Dir. e soc.* 1998, p. 407 ss.

²⁴ V., per tutte, le sentenze n. 161 e n. 391/1995.

Siamo dunque - nei modi già delineati - all'epilogo di un ente storico che ha avuto origini assai più lontane delle nostre Regioni e - come sottolineano alcuni - assai meno "artificiali" di quanto non si creda²⁵. Ciò avviene senza che questo assicuri effettivi (o quanto meno consistenti) risparmi di spesa e senza che il "riassetto" in discorso - si tratta, in realtà, di una mera sforbiciata - garantisca il futuro buongoverno delle "aree vaste" e intermedie tra il Comune e la Regione. Un epilogo realizzato - in aggiunta - mediante atti palesemente inadeguati allo scopo e con contenuti della cui legittimità costituzionale è più che lecito dubitare. Insomma, una brutta pagina giuridica. Il "treno" è peraltro già in corsa e l'opinione pubblica pare del tutto indifferente alla cosa quando non - in certo grado - addirittura soddisfatta, assetata com'è di simboli politici da abbattere. Tutto ciò mentre la crisi economica morde gli arti di un Paese sempre più visibilmente spossato. Siamo cioè al cospetto delle condizioni astrali più idonee per percorrere audaci scorciatoie e sposare le più semplificanti approssimazioni; dietro l'angolo attendono al varco gli errori dettati dalla fretta o (peggio) dalla necessità si sbandierare messaggi immediatamente intelligibili. Di sicuro, il *restyling* delle Province rientra in questo quadro. Eppure ci sarà una ragione se pressoché tutti gli Stati europei (compresa l'Inghilterra, la Francia, la Germania o la Spagna) e non solo (si pensi ad esempio agli USA e al Canada) conoscono una molteplicità di livelli amministrative e "stazioni" assimilabili a quella provinciale italiana²⁶. E non sarà casuale se la stessa riforma costituzionale del Titolo V ne ha sostanzialmente riconosciuto il ruolo e l'importanza. Ovvero se - progressivamente - l'ente provinciale ha visto aumentare, negli anni, le proprie prerogative, il proprio protagonismo e la propria riconoscibilità²⁷, complice anche l'elezione diretta del suo Presidente. Se numerose organizzazioni sociali, economiche, religiose e politiche hanno organizzato la loro presenza secondo questo modello territoriale²⁸. E se - anche intuitivamente - gli oltre ottomila Comuni italiani (molti dei quali presentano dimensioni davvero modeste) non appaiono già *prima facie* idonei a svolgere competenze che, com'è inevitabile, esigono un approccio d'"area vasta" ma non troppo. Tali sono le funzioni che prevedono particolari "reti" di svolgimento, come la gestione del territorio, i trasporti, la tutela ambientale, l'istruzione pubblica, il sostegno allo sviluppo economico, l'azione in materia culturale e soprattutto turistica, le attività di controllo. Settori in cui troppo spesso potrebbe prevalere la forza attrattiva del capoluogo, in cui potrebbero facilmente deflagrare conflitti tra amministrazioni comunali limitrofe, ovvero in cui la Regione - lontana e occupata ad affrontare una morfologia territoriale ed economica spesso diseguale - non appare di certo il luogo più idoneo per essere investito di simili questioni.

Si tratta però di "sottigliezze" razionali e il momento storico non sembra adatto a tollerare simili distinguo. Ma le forme costituzionali - quelle sì - non ammettono deroghe di sorta, esistendo proprio per evitare i colpi di testa dettati dai contesti sfavorevoli.

²⁵ Per un inquadramento storico si v. la "trilogia" di F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica* (in www.federalismi.it, n. 7/2008); *Dalla riforma Crispi all'Assemblea Costituente* (in www.federalismi.it, n. 13/2008) e *Dall'Assemblea Costituente a oggi* (in www.federalismi.it, n. 23/2008).

²⁶ V., per tutti, B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in www.federalismi.it, n. 18/2006. Anche chi non appare contrario all'abolizione delle Province - ritenendola anzi «in armonia con il "federalismo all'italiana" introdotto nel 2001», afferma comunque che questo non chiuderebbe, bensì aprirebbe il discorso sull'ente intermedio comunque da prevedere (T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V*, in www.federalismi.it, n. 15/2009).

²⁷ Cfr. le leggi n. 142/1990, il TUEL n. 267/2000, le riforme amministrative c.d. Bassanini, avviate dalla legge n. 59/1997. Da ultimo si v. i decreti legislativi n. 85/2010 e n. 68/2011 (in questo provvedimento peraltro si afferma paradossalmente che le norme da quest'ultimo previste - e dirette a garantire autonomia di entrate alle Province - varranno «in attesa della loro soppressione o razionalizzazione»).

²⁸ G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico*, cit., ricorda, ad esempio, le Camere di commercio, le associazioni sindacali, i partiti politici e persino le diocesi.

Dovrebbero dunque essere, in prima battuta, le Regioni a rilevarlo e a promuovere (in tempi stretti) un giudizio di legittimità costituzionale in via principale sul d.l. n. 201 (e la sua legge di conversione)²⁹. La Regione possiede infatti un preciso interesse a ricorrere, sia perché il d.l. n. 201 chiama in causa le competenze legislative di quest'ultima, sia perché è certamente vero che «la definizione delle circoscrizioni provinciali non risponde alle sole esigenze dell'amministrazione statale, ma anche a quelle dell'amministrazione regionale», ai sensi degli articoli 117, 118 e 119 Cost.³⁰. La Regione può quindi legittimamente censurare le scelte di allocazione delle funzioni amministrative poste in essere dalla legge statale senza rispettare i criteri di conferimento di cui all'art. 118 Cost.³¹. In alternativa, rimane la strada del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, promosso a partire da un processo che scaturisca dalla concreta applicazione di quanto previsto dalla legge n. 241 (ad esempio, sul fronte del trasferimento di personale).

²⁹ Ex art. 32, legge n. 87/1953.

³⁰ A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in www.federalismi.it (2 giugno 2010).

³¹ Cfr. P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2009, p. 230, che citano a tal proposito la sentenza n. 235/2009.